



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

ARI SALMINEN & OLLI-PEKKA VIINAMÄKI

Piilokorruptio Suomessa

Mitä kansalaiset kertovat?

VAASAN YLIOPISTON RAPORTEJA 3



Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Huhtikuu 2017	
Tekijä(t) Ari Salminen & Olli-Pekka Viinamäki	Julkaisun tyyppi Selvitys	
	Julkaisusarjan nimi, osan numero Vaasan yliopiston raportteja, 3	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Filosofinen tiedekunta Julkisjohtaminen PL 700 FI-65101 VAASA	ISBN 978-952-476-739-2 (painettu) 978-952-476-740-8 (verkkoU]bY]ghc)	
	ISSN 2489-7580 (Vaasan yliopiston raportteja 3)	
	Sivumäärä +'	Kieli suomi
Julkaisun nimike Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat?		
Tiivistelmä <p>Raportin aiheena on piilokorruption anatomia Suomessa. Raportissa tavoitellaan kokonaiskuvaa piilokorruptiosta ja sen rakennepiirteistä. Raportti perustuu tutkimuskirjallisuuden lisäksi kansalaisten subjektiivisiin kertomuksiin piilokorruptiosta. Kertomusaineisto kerättiin avoimella nettikyselyllä syys-lokakuussa 2016. Työssä käsiteltyjen kertomusten kokonaismäärä on 420.</p> <p>Työssä tarkastellaan neljää piilokorruption aluetta, jotka ovat vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, korruptiivinen suosinta ja huono hallinto. Analyysi on ensisijaisesti laadullinen, mutta sisältää myös aineiston rajatun määrällisen tarkastelun.</p> <p>Raportista käy ilmi, että piilokorruptiota epäillään esiintyvän ja sille herkistytään monissa tilanteissa. Kun kyse on vallan väärinkäytöstä, konkretisoituu piilokorruptio määräävän aseman ja vaikutusvallan väärinkäytöksiä. Hyvä veli -verkostojen yhteydessä piilokorruptio on epäterveitä liittymiä ja kollegojen suosintaa. Korruptiivinen suosinta taas kattaa nepotismia ja poliittiset virkanimitykset sekä huono hallinto ilmenee tavanomaisimmin huonona johtamisena ja tietojen salailuna.</p> <p>Piilokorruptio voi nakertaa luottamusta poliittiseen ja taloudelliseen järjestelmään ja virkamiesten toimintaan. Sen torjunnassa tulee kiinnittää huomiota korruption keskeisiin riski- ja altistumisalueisiin, eli ns. vaaravyöhykkeisiin.</p>		
Asiasanat Piilokorruptio, kertomus, kertomuksellisuus/narratiivit, nettikysely		

SAATTEEKSI

Tässä raportissa pyritään rakentamaan jäsenetty kuvaus piilokorruptiosta Suomessa. Tätä kutsutaan työn lopussa piilokorruption anatomiaksi. Vaikka korruptio on kansainvälisesti laajalti tutkittu ilmiö, tutkimus piilokorruptiosta, sen sisällön täsmentämisestä ja ilmenemismuodoista on jäänyt vähäiseksi. Käsitteemme mukaan aiheemme on rohkea ja tarpeellinen avaus suomalaiseen keskusteluun. Uusia ajattelutapoja tarvitaan erityisesti siksi, että Suomessa on liiaksi tuudittauduttu kuvaan alhaisen korruption maasta.

Työssä tulkitaan ja yhdistetään kansalaiskertomuksiin sisältyviä hienovaraisia ja heikkoja signaaleja piilokorruptiosta. Toivomme raportin tutkimustulosten tuovan syvempiä ja jäsenytyneempiä perusteluja yhteiskunnalliseen keskusteluun piilokorruption ilmenemisestä, haitoista ja ongelmien ratkaisusta. Toivomme myös, että tulokset hyödyttävät korruptionvastaisten toimien ja lainsäädännön kehittämistä sekä poliittista päätöksentekoa, tutkivaa journalismia ja tutkimusyhteisöä.

Käsillä oleva raportti on kolmas osa korruption selvitystyötä Vaasan yliopiston julkisjohtamisen oppiaineessa. Aiemmat raportit keskittyivät hyvä veli –verkostoihin (Salminen & Mäntysalo, Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli- verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 182/2013) ja rakenteelliseen korruptioon (Salminen, Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 203/2015).

Koneen Säätiön myöntämä tutkimusrahoitus on ollut korvaamaton tuki tämän työn tekemiselle.

Kiitämme arvokkaasta tuesta työryhmän muita jäseniä Lotta Pitkästä, Charles Osifoa ja Tuija Tauriaista, joka toimi hankkeen tutkimusavustajana.

Vaasassa huhtikuu 2017.

Ari Salminen
Professori,
Tutkimushankkeen
vastuullinen johtaja

Olli-Pekka Viinamäki
Dosentti, tutkimusjohtaja

Sisällys

SAATTEEKSI	V
1 JOHDANTO	1
1.1 Tausta	1
1.2 Piilokorruptio.....	2
1.3 Työtä ohjaavat kysymykset	4
2 KORRUPTION TUTKIMUS JA KANSALAISKYSELYN TOTEUTTAMINEN	5
2.1 Korruption tutkimus	5
2.2 Kaikille avoin nettikysely.....	6
2.3 Kansalaisten kertomukset.....	8
2.4 Vastaajien taustatiedot	10
3 PIILOKORRUPTIO KANSALAISTEN KERTOMUKSISSA	12
3.1 Yleiskuva piilokorruption riski- ja altistumisalueista.....	12
3.2 Kertomukset toimialoittain ja alueittain	16
3.3 Vallan väärinkäyttö	18
3.4 Hyvä veli -verkostot	27
3.5 Kansalaisten huomioita korruptiivisten verkostojen toimintamalleista: esimerkkejä	33
3.6 Suosinta	34
3.7 Suosinta nimityspolitiikassa.....	39
3.8 Huono hallinto ja johtaminen.....	43
4 LOPPUKESKUSTELU	53
4.1 Keskeiset huomiot.....	53
4.2 Keskeiset tulkinnat	56
4.3 Miten piilokorruptiota voidaan torjua ja ehkäistä?.....	57
LÄHTEET.....	61
LIITE: NETTIKYSELYN LOMAKE	65

Kuviot

Kuvio 1.	Ilmikorruption ja piilokorruption muodot	3
Kuvio 2.	Ikänsä ilmoittaneiden vastaajien ikäjakauma (%).....	11
Kuvio 3.	Kertomusten lähettäjien asuinpaikka (%)	11
Kuvio 4.	Piilokorruption anatomian piirteet: narratiivinen kuvaus	55

Taulukot

Taulukko 1.	Määrällinen jaottelu kansalaisten kertomuksista korruptiomuotojen ja yleisten sektoreiden mukaan.....	13
Taulukko 2.	Keinoja piilokorruption vähentämiseksi	59

1 JOHDANTO

1.1 Tausta

Kansainvälisten mittausten mukaan Suomi on alhaisen korruption maa. Menestystä yhtenä vähiten korruptoituneena maana selittää se, että Suomessa on tullut esille vain harvakseltaan suuria ja laajasti julkisuudessa käsiteltyjä lahjonta- tai korruptiorikoksia. Moniin muihin maihin verrattuna räikeät korruption muodot ovat harvinaisia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Suomessa korruption haitat näkyvät tyypillisimmin politiikassa, taloudessa ja julkisessa hallinnossa sen kaltaisissa korruption muodoissa, kuten suosinta, hyvä veli -verkotot, luottamusaseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuusrikkeet.

Korruptio saa aikaan korruptiivisia ja epäeettisiä toimintamalleja, jotka piiloutuvat julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioiden ja instituutioiden laillisiin rakenteisiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat hyvän hallintotoiminnan loukkaukset ja eettisesti moitittava johtaminen. Julkista asemaa käytetään väärin pyrkimällä jakamaan taloudellisia tai valtaan liittyviä etuja epäoikeudenmukaisella tavalla ja suosimalla yksilöitä tai ryhmiä toisten kustannuksella. Näitä tarkoituksia varten perustetut korruptiiviset verkotot, ns. hyvä veli -verkotot, jakavat kohtuuttomia etuja verkoston jäsenille ja luovat epätervettä riippuvuutta ja kiittolisuudenvelkaa verkoston jäsenten kesken. Yksityisen ja julkisen sektorin liian läheiseksi muuttunut vuorovaikutus aiheuttaa tilanteita, jossa hämärtyvät hyväksytyjen lahjojen ja lahjusten rajat.

Korruption osalta silmällä pidettäviä riskialoja ovat mm. puolue- ja valtapoliittisesti värityneet nimitykset, politiikan, erityisesti vaalien, ulkopuolinen rahoitus, julkiset hankinnat, suljettujen instituutioiden kuten säätiöiden varojen käyttö sekä kartellinomaiset pienten piirien taloudelliset toimet.

Useimmat ihmiset tietävät suurin piirtein, mistä korruptiossa on kysymys. Korruptiolla tarkoitetaan vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä. Mitä tahansa julkista tehtävää tai asemaa käytetään väärin oman edun tavoitteluun. Korruptio tarkoittaa usein myös virkamiehen epärehellisyyttä, lahjustenottoa, petoksia, huonoa hallintoa, nepotismia ja syrjintää (Gardiner 2002: 27; Frederickson 1999a: 300–302; Moroff 2004; von Maravic 2007). Korruptio liitetään myös moraalien rappeutumiseen, tapojen turmeltumiseen ja erilaisiin väärinkäytöksiin yhteiskunnassa. Korruption olosuhteissa korostuu kyvyttömyys erottaa oikea ja väärä toisistaan.

Korruption sisältöä esitellään usein sen keskeisten ulottuvuuksien avulla. Korruptiivinen (korruption piirteitä sisältävä) toiminta vaihtelee käytännön tilanteissa paljon sen mukaan, kuinka vakavista integriteetin, so. rehellisyyden, lahjomattomuuden, koskemattomuuden, loukkauksista on kyse. Korruptio määritellään yleisesti lahjonnaksi, johon kuuluvat lahjusten antaminen, niiden vastaanottaminen ja lahjonnan hyväksyminen. Tähän määrittelyyn sisältyvät myös korruptiorikokset. Toki on selvää, että maittain on eroja siinä, mikä korruptionvastaisessa lainsäädännössä on määritelty varsinaiseksi rikokseksi. Keskeisimmät säännökset Suomessa on kirjattu rikoslakiin.

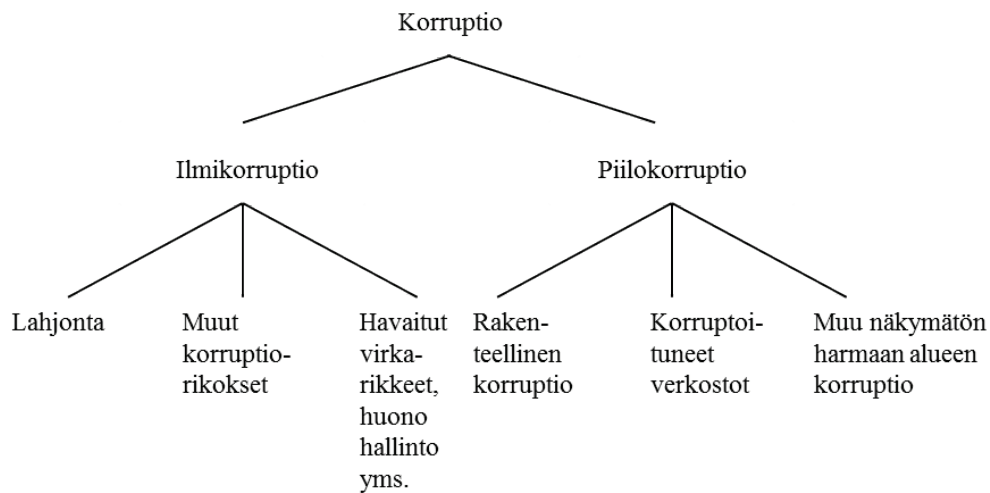
Monessa yhteydessä korruption laaja määritelmä puoltaa paikkaansa. Tällöin korruptiosta nostetaan usein esille erilaisia piirteitä. Korruptio voi olla tuomittavaa (lainvastaista), moitittavaa (lain hengen vastaista) ja epäeettistä (eettisesti epäilyttävää). Näin ollen tarkasteluun tulevat varsinainen korruptio, kuten lahjonta ja korruptiorikokset, vallan ja julkisten varojen väärinkäyttö, integriteetin loukkaukset sekä muut korruptiiviset piirteet kuten suosinta ja usein myös huono hallinto (huono johtaminen) (vrt. Salminen & Mäntysalo 2013).

Korruption aiheuttamat haitat kytketään moniin asioihin. Korruption on osoitettu häiritsevän taloudellista toimintaa sekä laskevan talouskasvua ja investointihalukkuutta. Korruptio uhkaa hyvinvointia, koska se lisää taloudellista ja sosiaalista epätasa-arvoa. Korruptio kytketään usein rikollisjärjestöihin, terrorismiin, asekauppaan ja rahanpesuun. Vakava haittatekijä on myös se, että korruptio heikentää luottamusta julkiseen hallintoon, poliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen.

1.2 Piilokorruptio

Mistä piilokorruptiossa on kyse ja miten se eroaa ilmikorruptiosta? Piilokorruption käsitettä voi selvittää tarkastelemalla sen vastakohtaa eli ilmikorruptiota. Ilmikorruptio on kuin merenpinnan yläpuolella oleva jäävuoren näkyvä osa, kun taas piilokorruptiota on se osa jäävuorta, joka jää merenpinnan alapuolelle ja näkymättömiin.

Tutkimuskirjallisuudessa on pyritty määrittelemään piilokorruptio. Tutkimusten ja selvitysten perusteella (esim. Thompson 1995; Della Porta & Vanucci 2012; Lessig 2013; Salminen & Mäntysalo 2013; Salminen 2015; Peurala & Muttilainen 2015) ilmikorruption ja piilokorruption eroja on kuvattu kuvion 1 asetelman avulla. Ilmi- ja piilokorruption muotojen ero on kuitenkin häilyvä.



Kuvio 1. Ilmikorruption ja piilokorruption muodot (Salminen 2017)

Ilmikorruption keskeisiä piirteitä ovat lahjonta, korruptiorikokset ja virkarikokset. Sen sijaan piilokorruptiossa korostuvat salailu ja näkymättömyys. Piilokorruptio hyödyntää virallisia rakenteita ja epävirallisia verkostoja. Piilokorruption tapaukset eivät pääsääntöisesti tilastoidu korruptiorikoksina poliisin, syyttäjien tai oikeuslaitoksen käsiteltäviksi. Kuviossa 1 on tätä selvitystä varten piilokorruption piirteiksi määritelty rakenteellinen korruptio, korruptoituneet verkostot ja muu näkymätön harmaan alueen korruptio.

Kuvioon 1 nojaten piilokorruptio määritellään tässä raportissa seuraavalla tavalla: ”Piilokorruptiolla tarkoitamme epäeettistä ja korruptiivista toimintaa, joka ei ole näkyvää eikä välttämättä tule ilmi. Piilokorruptiossa esimerkiksi poliittista tai taloudellista valtaa käytetään väärin vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säädösten puitteissa. Piilokorruptiolla on lisäksi tyypillistä, että suositaan pieniä piirejä ja suljettuja verkostoja. Yhteisiä varoja, etuja ja valtaa jaetaan arveluttavin perustein omille jäsenille. Piilokorruptiosta seuraa, että toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys vähenevät, ja samalla yleinen luottamus yhteiskunnan instituutioihin heikkenee.”

Käytimme raportin kyselyaineistoa hankittaessa tätä tiivistä ja yksinkertaistavaa määritelmää piilokorruptiosta. Potentiaalisille vastaajille esitettyssä määritelmässä korostettiin rakenteelliseen korruptioon kuuluvia piirteitä, kuten valta-aseman väärinkäyttöä ja huonoa hallintoa sekä korruptoituneisiin verkostoihin kuuluvia hyvä veli -verkostoja ja suosintaa.

1.3 Työtä ohjaavat kysymykset

Tämän työn tarkoituksena on kartoittaa piilokorruption anatomiaa Suomessa. Piilokorruption anatomialla tarkoitetaan kuvaannollisessa mielessä sekä yleistä kuvaa piilokorruptiosta että piilokorruption erityisiä rakennepiirteitä ja sen osien suhdetta toisiinsa. Raportti perustuu ensisijaisesti kansalaisten kertomuksiin. Kuten myöhemmin selvitetään, kansalaisilta saadut kertomukset jaotellaan määrällisesti ja laadullisesti eri korruptiomuotojen ja -tyyppien mukaan. Tämä selvitys tarkentuu kahteen kysymykseen:

- millainen kokonaiskuva muodostuu piilokorruptiosta käytetyn aineiston perusteella ja
- millaiset rakenne- ja sisältöpiirteet auttavat ymmärtämään piilokorruptiota Suomen olosuhteissa?

Työ on jaettu neljään pääosuuteen. Johdannon jälkeen raportin toisessa pääosuuudessa kuvataan nettikyselyn toteuttamiseen kuuluvat valinnat, kertomusten luonne sekä vastaajien taustatiedot. Kolmas osuus on varattu kansalaiskyselyn varsinaisten tulosten esittelylle ja jäsentämiselle. Piilokorruptiota kuvataan aluksi määrällisten huomioiden osalta: miten kansalaisten vastaukset jakautuvat eri korruptiomuotojen kesken. Tämän jälkeen analysoidaan korruptiivisten piirteiden ja korruptiomuotojen sisältöjä. Kertomusten perusteella ja niiden sisällön ohjaamana, raportissa syvennyttään tarkemmin piilokorruption seuraaviin muotoihin: vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, suosinta ja huono hallintotoiminta. Raportin viimeinen osuus keskittyy havaintojen yhteenvetoon, kertomusten tulkintaan ja piilokorruption torjunnan keinoihin.

2 KORRUPTION TUTKIMUS JA KANSALAISKYSELYN TOTEUTTAMINEN

2.1 Korruption tutkimus

Korruptiota on tutkittu eri tieteenaloilla soveltaen erilaisia lähestymistapoja ja tiedonhankintatekniikoita. Analyysit kattavat teoreettisia ja historiallisia selityksiä korruptiolle, korruption torjuntalainsäädännön vaikuttavuuden tutkimusta, tapaustutkimuksia yksittäisen maan tai organisaation korruptiosta sekä mm. integriteetin loukkauksia koskevia kansalaiskyselyjä ja asiantuntijahaastatteluja.

Vertailevalla tutkimusotteella voidaan selvittää korruption maakohtaisia eroja ja yhtäläisyyksiä. Maakohtaiset tapaustutkimukset keskittyvät esimerkiksi oikeus- ja hallintokulttuurin korruptiivisiin rakenteisiin sekä niiden valvontaan ja torjuntaan. Mitä enemmän korruptiotutkimuksissa pyritään kuvaamaan vallitsevaa tilannetta tai ratkomaan korruption valvonnan ongelmia, sitä enemmän tutkimus on luonteeltaan soveltavaa tai kehitystutkimusta.

Korruptiota ja integriteetin loukkauksia koskeva perustutkimus kattaa monia tärkeitä kysymyksiä. Aihepiireistä mainittakoon korruption ilmeneminen ja korruptiotyypittely, korruption syyt, historiallinen kehitys ja seuraukset sekä korruption kontrollointi ja korruptionvastainen lainsäädäntö (ks. esim. Isaksson 1997; Caiden 2001; Tiihonen 2003; Lambsdorff ym. 2005; Sampford ym. 2006; Heidenheimer & Johnston 2009; de Graaf ym. 2010; Quah 2013; Mendilow & Pelag 2014).

Korruption tulkinnan kannalta keskeinen kysymys on, ymmärretäänkö korruptio universaalina ilmiönä, jossa korostuvat taloudelliset kysymykset ja kannustimet, ja joiden avulla keskitytään korruptiota torjutaan. Vai onko korruptio perimmäistään erityinen, partikulaarinen ilmiö, joka määrittyy tietyn ajan, paikan ja kontekstin mukaan. Kerkhoffin (2016: 69–86) mukaan monet korruption kysymykset, kuten arvot ja odotukset sekä normit ja säännöt, ovat kontekstisidonnaisia ja määrittyvät siten myös ajallisesti. Kirjoittajat puoltavat voimakkaasti historiallisen ja kontekstisidonnaisen korruptionanalyysin merkitystä.

Korruption tieteellistä tutkimusta tehdään useissa yliopistoissa. Amsterdamin yliopistossa Hollannissa toimii korruptiotutkimuksen ryhmä (Study Group on Quality and Integrity of Governance), jonka keskeisiä aihepiirejä ovat hallinnon laatu ja välineet laadun parantamiseksi, hyvä hallinto sekä korruptio poliisiasioissa. Yhdysvalloissa toimii Harvardin yliopiston yhteydessä tutkimuskeskus (Edmond J. Safra Center for Ethics), jossa keskitytään muun muassa institutio-

naaliseen korrupioon, oikeudenmukaisuus- ja demokratiakysymyksiin sekä hallinnon ja lain väliin ongelmiin. Saksassa toimivan berliiniläisen yliopiston (Hertie School of Governance) tutkimusohjelmassa on useita korrupcion tutkimuksen alueita, kuten korrupcion torjunta ja torjuntakeinojen tehostaminen, korrupcion historialliset vertailut, media ja korrupcio sekä korrupcion vastainen lainsäädäntö ja vastuullisuuden rakentaminen. Göteborgin yliopistossa Ruotsissa toimiva tutkimusryhmä (Quality of Governance) on keskittynyt hallinnon laatuun, hyvään hallintoon ja korrupcion rooliin yhteiskunnassa. Korrupcion tutkimuksen teemoja ovat mm. korrupcion syyt, politiikan ja byrokratian korrupcio sekä korrupcio sukupuolikysymyksenä.

Useat kansainväliset järjestöt tuottavat käytännöllistä tietoa korrupcion tilasta ja korrupcion torjunnan kehittämistä. Maakohtaiset raportit, tilastot ja korrupcion tilaa arvioivat asiantuntijaneelit ovat usein järjestöjen tekemien selvitysten ja julkaisujen aineistoina.

Transparency International julkaisee vuosittain vajaan kahdensadan maan korrupcioindeksin vähiten ja eniten korrupcioituneista maista. Pysyvämpiä maakohtaisia korrupcion torjunnan suosituksia annetaan mm. OECD:n ja Euroopan neuvoston toimesta. Joidenkin järjestöjen indeksit, kuten The Legatum Prosperity Index, julkaisevat vertailutietoa suuren maaryhmän hyvinvoinnin tasosta. Esimerkiksi vuonna 2016 Suomi oli 149 maan mittauksessa ensimmäisellä sijalla, kun arvioitiin hyvää hallintoa (kriteereinä hallinnon tehokkuus, demokratia, poliittinen osallistuminen ja oikeusvaltio).

2.2 Kaikille avoin nettikysely

Kuten edellä todettiin, tässä selvityksessä kartoitettiin piilokorrupciota kansalaisen kertomusten perusteella. Tutkimusaineisto kerättiin netissä jaetun kyselylomakkeen avulla. Internetissä täytettävät lomakkeet ovat nykyään paljon käytetty tiedonhankintatapa. Nettikyselyä (online questionnaire survey) – usein suomenkielessä käytetään myös sanaa sähköinen kysely – on luonnollisesti käsitelty alan metodologisessa keskustelussa (Andrews ym. 2003; Wright 2005; Baltar ym. 2011; Kim-Keung Ho 2014). Tutkimus osoittaa, että sähköisillä kyselyillä on erityiset teknologiset, demografiset ja vastaamiseen liittyvät piirteet, jotka vaikuttavat siihen, miten kyselyaineistoa voidaan muokata ja käyttää sekä miten itse kysely voidaan käytännössä toteuttaa.

Eri tutkimuksissa tarkastellaan tämän tyyppisen kyselyn menetelmällisiä etuja ja haittoja. Nettikyselyn katsotaan säästävän aikaa ja kustannuksia, ja se on useimmiten helppokäyttöinen ja joustava tapa kerätä tietoa. Kyselyä voidaan ja-

kaa vaivattomasti eteenpäin, ja aineiston keräyksen jälkeen dataa on helppo käsitellä Excelissä tai esimerkiksi SPSS- tai SAP -ohjelmistolla. Yhtenä tavanomaisena haasteena on se, miten eliminoidaan aineistossa esiintyvät toistuvat samanlaiset vastaukset. Toinen haaste on se, että käytettävyyden kannalta nettikysely edellyttää jonkin verran tietoteknisiä valmiuksia tai ainakin mahdollisuutta vastata netissä. (Baltar ym. 2011; Kim-Keung Ho 2014). Tämä kysymys karsi oletettavasti myös tämän kyselyn potentiaalista vastaajajoukkoa.

Toisaalta nettikyselyllä tavoitetaan henkilöitä, joita on muutoin vaikea saavuttaa. Ilmeinen haitta on kuitenkin se, ettei tutkija tiedä aina tarkoin vastaajien taustatietoja kuten ikäjakaumaa tai muita piirteitä. Etuna on vastaavasti se, etteivät tutkijan omat ennakko-oletukset vaikuta hänen tulkintoihinsa.

Kyselyn onnistumiselle on tärkeää, että aineiston keräys turvaa vastaajien yksityisyyden. Tämä vaatimus liittyy ensisijaisesti siihen, että annettu tieto pysyy luottamuksellisena (Andrews ym. 2003; Wright 2005).

'Piilokorruption anatomia Suomessa' -tutkimushankkeen nettikysely oli avoinna kuukauden ajan, ajalla 15.9.2016–15.10.2016. Selvitystyötämme varten kerättiin kansalaisten kertomuksia, kokemuksia ja tuntemuksia piilokorruptiosta suomalaisessa yhteiskunnassa. Kyselyyn vastattiin e-lomakeohjelmistolla. Nettiosoitte oli saatavissa Vaasan yliopiston verkkosivun sekä valituille keskustelupalstoille lisätyn linkin kautta.

Yliopiston tietohallinto muokkasi lomakkeen, jota tutkimusryhmä täydensi sisällöllisesti. E-lomakeohjelmisto osoittautui turvalliseksi ja luotettavaksi tavaksi kerätä vastauksia internetin välityksellä tutkimuskäyttöön. Samaa menetelmää on käytetty muissakin Vaasan yliopiston tutkimushankkeissa.

Tietoa tutkimuksesta, e-lomakkeesta ja vastausmahdollisuudesta jaettiin internetissä sekä Vaasan yliopiston että julkisjohtamisen laitoksen internet-, Facebook-, ja Twitter- sivuilla. Lisäksi linkkiä jakoivat mm. useat sanomalehdet sivuillaan, Transparency International Finland Facebook- sivuillaan, sekä useat yksityishenkilöt. Tutkimuksen esittelyä ja linkkiä jaettiin tutkimustiimin toimesta Suomen suosituimmille keskustelufoorumeille, kuten Suomi24 ja vauva.fi. Useat lehdet julkaisivat tutkimuksesta pieniä uutisia, joskaan kaikissa niissä ei mainittu e-lomakkeen nettiosoitetta. Kyselytutkimuksen käynnistysvaihe sai odotettua enemmän julkisuutta ja tavoitti tuhansia henkilöitä: pelkästään Vaasan yliopiston julkisjohtamisen Facebook- sivujen kautta kysely tavoitti n. 1500 henkilöä.

Kyselylomake sisälsi avoimen vastaustilan ilman maksimi- tai minimimerkkinmäärää. Tämän vuoksi kertomusten laajuus vaihteli huomattavasti: lyhyistä

kommenttipuheenvuoroista laajoihin kuvauksiin. Keräysvaiheessa kertomuksista rajattiin liitemateriaali pois. Tämä oli tietoinen rajaus, jolla pyrittiin rajoittamaan materiaalin määrää ja helpottamaan jatkokäsittelyä. Kyselyssä käytetty lomake on tämän raportin liitteenä.

Tallennettuja e-lomake vastauksia saatiin 470 kpl ja sähköpostitse vastauksia lähetettiin 34 kpl. Useimmiten syy sähköpostitse vastaamiseen oli halu tarjota liitteitä ja korruption todistusaineistoa tämän selvitystyön ja tutkimushankkeemme käyttöön. Osa näistä sähköpostivastauksista sisällytettiin raportin vastausaineistoon. Sen sijaan varsinainen liitemateriaali jäi käsittelyn ulkopuolelle.

Useat vastaajat sisällyttivät samaan vastaukseen useita toisistaan erillisiä kertomuksia. Siksi joistakin vastauksista eroteltiin useampi kertomus tutkimuskäyttöön, koska useita toisistaan poikkeavia kertomuksia olisi ollut vaikea käsitellä yhtenä ja samana kertomuksena.

Saatuja kertomuksia oli loppuvaiheessa yhteensä 521 kpl, joista tutkimuksen käyttöön valittiin 420 kertomusta. Huomattava karsinta johtui ennen muuta siitä, ettei kaikkia vastauksia pystytty sisällyttämään selvitykseen. Ongelmina olivat luettavuus, muutamien vastausten osalta sama vastaus tallentui järjestelmään kahdesti tai se, että vastaus sisälsi lähes pelkästään yhden tai useamman linkin toiseen osoitteeseen. Näihin ei voitu perehtyä tietoturvallisuussyistä. Osa poisjätetyistä kertomuksista jäi arviomme mukaan sisällöllisesti piilokorruption määrittelyn ulkopuolelle, ja osa oli lyhyiden tai ylimalkaisuuden vuoksi vaikeasti luokiteltavissa.

2.3 Kansalaisten kertomukset

Työn empiirinen aineisto edustaa metodisessa mielessä tapausperusteisia (case-based) kertomuksia. Niitä luonnehtii 'kertomuksellisuus' (englanniksi *storytelling*) ja narratiivisuus. Narratiivisella tutkimuksella tarkoitetaan usein tutkimusta, joka jossakin muodossa tai jollain tavalla hyödyntää kertomuksia ja kertomuksellisuutta. Maallikot esittävät tarinoita ja vastaavia heille tärkeistä asioista ilman mitään rajoituksia (Andrews ym. 2009; Dahlström 2014). Tämän kaltaisissa kertomuksissa ja tarinoissa pyritään yleensä moniin tavoitteisiin. Tavanomaisinta kuitenkin on se, että kertomuksia, narratiiveja käytetään tutkimuksen tekemisessä, koska ne: a) lisäävät ja jakavat tietoa ko. aiheesta ja b) välittävät kokemuksia, tunteita ja arvoja todellisista tapahtumista.

On huomattava, etteivät kertomukset välitä samankaltaista totuutta kuin tieteellisen tutkimuksen datan antama evidenssi. Niiden arvo on lähinnä siinä, että ne

antavat parhaimmillaan toisentyypistä merkityksellistä tietoa kuin varsinainen faktatieto. Nämä huomiot soveltuvat tämänkin kyselyn tiedonhankintaan ja aiheiston käsittelyyn.

Kansalaisten kertomuksista valikoituivat lähempään tarkasteluun ne, joissa selvitettiin jokin konkreettinen tapaus ja joissa oli selvästi tunnistettavissa korruption piirteitä. Kertomusten kirjoittamista ei tutkijoiden toimesta strukturoitu millään tavalla. Ainoa lomakkeessa oleva tarkennus koski piilokorruption määritelmää, jonka toivottiin jossain määrin ohjaavan vastauksia.

Tässä selvityksessä käytetyt kertomukset perustuivat täysin vastaajien omiin näkemyksiin, mielipiteisiin ja subjektiivisiin arvioihin, ilman tutkijoiden antamia perusteluja tai muita tarkennuksia. Kansalaisen kirjoittama kertomus toimi itsessään perusteluna – kuvaten tapahtuman korruptiivisia piirteitä (epäeettisyyttä, moitittavuutta, tuomittavuutta, lainvastaisuutta) kirjoittajan itsenäisen valinnan mukaan.

Kertomukset nähdään perustavanlaatuisena ja olennaisena osana sitä, miten ymmärrämme ihmisten toimintaa ja käyttäytymistä (MacIntyre 1981: 197). Lisäksi ihmisten sekä määrittävät (konstituoivat) että esittävät (representoivat) tilanteita ja tapahtumia (narratiivisen tutkimusotteen soveltamisesta, ks. Laakso ym. 2017: 276). Tässä yhteydessä kyseessä ovat nimenomaan piilokorruption liittyvät tapahtumat.

Eräällä tapaa narratiivisuuden vahvuus liittyy myös siihen, että kertomuksien kautta on mahdollista tuoda esiin kertojan henkilökohtaista ja toimijan itsensä näkökulmasta kumpuavaa tietoa. Tämä taas avaa hyvän mahdollisuuden tuottaa piilokorruptiosta uutta ja uudenlaista tietoa – aikaisempia tutkimuksia ja selvityksiä leimaa usein se, että nojaututaan enemmän asiantuntijoiden ja virkamiesten näkemyksiin.

Kertomusten tulkinnassa painottuu ”herkistyminen” korruptiivisille piirteille. Tämä viittaa eettiseen herkyyteen ja kyvykkyyteen tunnistaa tilanteita, joihin sisältyy tai voi sisältyä moraalinen ulottuvuus. Englanninkielisessä tutkimuksessa tästä käytetään termiä ”ethical sensitivity”. Jos siis yksilö ei tunnista tilannetta eettistä harkintaa edellyttäväksi, ei eettinen päätöksenteko edes ”virity” eikä eettisellä harkinnalla ole siten todellista tarvetta. (Trevino, Brown & Hartman 2003; Brown ym. 2005).

Tähän sopii lainaus Dennis Wittmeriltä (2004: 181), jonka mukaan ”*on turha odottaa, että päätöksentekijät sitoutuisivat eettiseen päätöksentekoon, koodeihin tai toimiin, jos lähtötilannetta ei ymmärretä eettiseksi tai eettistä harkintaa*

edellyttäväksi”. Keskeinen huomio on se, että eettinen herkkyys käsitetään poikkeuksesta ensiaskeleeksi moraaliseettisiä aspekteja edellyttävissä toimissa. Jo tässä vaiheessa voi todeta, että useimmat analysoiduista kertomuksista viestivät eettisen herkkyyden olemassaolosta ja siitä, että kertomuksiaan lähettäneet kansalaiset ovat eettisesti tiedostavia henkilöitä.

Vaikka emme voineet tarkistaa tapahtumien todenperäisyyttä tai olla jälkepäin yhteydessä kirjoittajiin, oletamme kuitenkin lähes varmuudella, ettei mikään kertomus ole keksitty, tarkoituksella valheellinen eikä anekdootti. Tiedostimme koko ajan sen, etteivät tutkimusryhmän resurssit riitä yksittäisten kertomusten lisäselvityksiin, jälkikäteisiin tarkistuksiin eikä yhteydenpitoon vastaajien kanssa. Osa vastaajista päätyi lähettämään kertomuksensa liitteineen e-lomakkeessa mainittuihin tutkijoiden sähköpostiosoitteisiin, ja esitti mahdollisuuden antaa lisätietoja tarvittaessa.

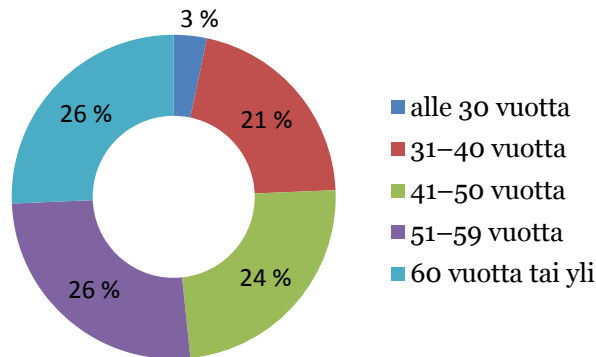
2.4 Vastaajien taustatiedot

Nettikyselyllä on omat rajoitteensa. Kysely jättää avoimeksi mm. sen, ketkä ovat tarkalleen ottaen vastaajia ja mikä on heidän taustansa. Taustatietoja voidaan kuitenkin kerätä kyselyn yhteydessä. Kansalaiskyselyssä taustavastausten antaminen oli täysin vapaaehtoista. Kyselyssä kartoitettiin ikää, sukupuolta ja asuin- aluetta (maakuntaa).

Seuraavissa tämän selvityksen pääluvissa käsitellään kaikista saaduista kertomuksista vain niitä, jotka pystyttiin selvityksessä tutkimuksellisesti käsittelemään. Yhteensä käsiteltävä aineisto sisältää 420 kertomusta. Koska osa vastauksista on jaettu useammaksi kertomukseksi, on syytä huomata, että kunkin vastaajan antamat tiedot on laskettu alla oleviin lukuihin vain kerran. Lisäksi on huomattava, että vastaaja saattoi antaa yhden tai useamman tiedon antamatta muita, esimerkiksi kertoa vain sukupuolensa, muttei maakuntaa tai ikäänsä. Seuraavassa käsitellään lyhyesti vastaajien sukupuoli, ikäryhmä ja asuinpaikka.

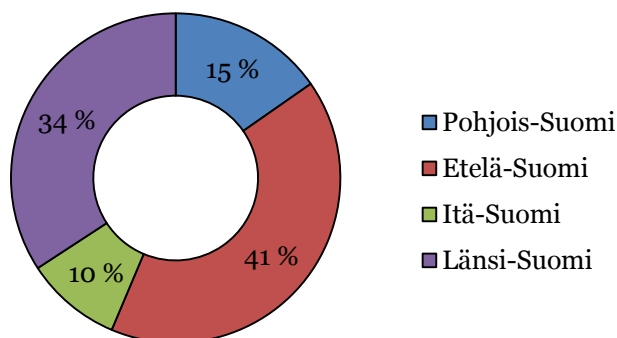
Sukupuolensa vastaajista ilmoitti 71 % (300 kpl). Kaikista vastaajista 33 % (138 kpl) ilmoitti sukupuolekseen ”nainen” ja 35 % (146 kpl) ”mies”. Vastaajista 4 % (16 kpl) valitsi vaihtoehdoista ”jokin muu”. Kirjoittajista 15 % (64 kpl) jätti tämän kohdan täyttämättä. Kertomukset, joiden kirjoittajan sukupuoli on jo ilmaistu edeltävissä ryhmissä, muodostivat 13 % (56 kpl) kaikista käsitellyistä kertomuksista.

Ikäryhmänsä ilmoitti 72 % vastaajista (304 kpl). Kuten kuviosta 2 ilmenee, kertomuksia saatiin kattavasti eri ikäryhmistä lukuun ottamatta alle 30-vuotiaita vastaajia, joiden osuus oli vain 3 %.



Kuvio 2. Vastaajien ikäjakauma (%)

Vastaajia kehoitettiin kertomaan maakuntansa, joita oli lueteltu lomakkeessa 19. Vastaajista 73 % (304 kpl) ilmoitti tämän tiedon. Vastauksien perustella muotoiltiin jälkepäin selventävä jako pohjoiseen, eteläiseen, itäiseen ja läntiseen Suomeen. Tämän pohjana käytimme vanhoja läänien rajoja. Kuviosta 3 näkyy ensinnäkin se, että yli 40 % vastaajista asuu Etelä-Suomessa. On myös huomattava, että itäsuomalaisten osuus jäi syystä tai toisesta alhaiseksi (10%). Vastaajista kolme neljäsosaa edusti etelä- ja länsi- Suomea.



Kuvio 3. Kertomusten lähettäjien asuinpaikka (%).

Kertomuksista 27 % (113 kpl) kuului ryhmään, jonka yhteydessä kirjoittaja ei ilmoittanut maakuntaansa tai kirjoittajan maakunta on jo laskettu edeltäviin lukuihin.

3 PIILOKORRUPTIO KANSALAISTEN KERTOMUKSISSA

Empiirisen aineiston laajuus antaa vahvat perusteet sille, että aineistoa kannattaa kuvata sekä määrällisenä että laadullisena.

Tämän osuuden alussa tarkastellaan kertomusten määrää. Erityinen huomio kiinnittyy siihen, miten kansalaisten kertomukset jakautuvat korruptiomuotojen ja -tyyppien mukaan sekä siihen, miten jako toteutuu yhteiskunnan sektoreiden mukaan. Kansalaisten kertomukset on jaoteltu toimialoittain ja maantieteellisten alueiden mukaan.

Valinta ei perustu pelkästään kertomusten määrään. Tarkempaan käsittelyyn valitut korruptiomuodot erottuvat selkeästi suhteessa toisiinsa, ja käsityksemme mukaan profiloivat parhaiten piilokorruption luonnetta ja sisältöä. Osittain tämän vuoksi osa piilokorruption kertomuksista jää vain lyhyen maininnan varaan, kuten epäterveet kytkennät, yhteisten varojen väärinkäyttö, hankintepäselvyydet sekä lahjonta ja kohtuuttomat lahjat.

Tässä osuudessa kertomuksia analysoidaan neljän korruptiomuodon osalta, jotka ovat sijoitettavissa piilokorruption alaan, toisin sanoen korruptiivisiin rakenteisiin, verkostoihin tai näkymättömään harmaan alueen korruptioon. Nämä korruptiomuodot ovat vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, suosinta ja huono hallintotoiminta. Ne kattavat merkittävän osan, eli 272 kertomusta koko vastausaineistosta (420).

Kyselyssä kerättyjen tapausten käsittelyssä suoria lainauksia on jatkossa jouduttu muokkaamaan ja lyhentämään muun muassa kyselylomakkeessa luvattun anonymiteetin turvaamiseksi. Suorista lainauksista on poistettu henkilönimet, organisaatiot ja paikkakunnat. Raportin kirjoittajien uudelleen muotoilemat kohdat on erotettu yksittäisten kertomusten kohdalla hakasuluilla [...]. Kursiivilla erotettuja kertomuksia tai kertomusten osia on raportissa käytetty yhteensä 74 kpl.

3.1 Yleiskuva piilokorruption riski- ja altistumisalueista

Taulukkoon 1 on koottu piilokorruption riski- ja altistumisalueiden yleiskuva. Taulukko perustuu keräämäämme aineistoon eli kansalaisten kertomuksiin.

Taulukko 1. Määrällinen jaottelu kansalaisten kertomuksista korruptiomuotojen ja yleisten sektoreiden mukaan

	Lahjonta ja kohtuuttomat lahjat	Hyvä veli-verkostot	Hankinta-epäselvyydet	Suosinta / syrjintä	Rekrytointia ja nimityksiä koskeva suosinta	Vallan väärinkäyttö	Yhteisten varojen väärinkäyttö	Epäterveet kytkennät	Huono hallintotoiminta	Yht.
Julkinen sektori	4	42	20	14	35	39	18	20	48	240 (57%)
Yksityinen sektori	13	17	5	4	5	24	9	33	12	122 (29%)
Kolmas sektori ja järjestöt	1	4	0	2	2	9	5	1	2	26 (6%)
Yksilökohtaiset tapaukset	1	1	0	1	1	14	2	4	0	24 (6%)
Muut	0	3	0	0	3	0	0	2	0	8 (2%)
Yhteensä	19 (5%)	67 (16%)	25 (6%)	21 (5%)	46 (11%)	86 (20%)	34 (8%)	60 (14%)	62 (15%)	420 (100%)

Mistä kertoo määrällinen ryhmittely?

Taulukon 1 yläreunassa aineistoa ryhmittelemässä on yhdeksän piilokorruption muotoa. Nämä pohjautuvat edellä kuviossa 1 esitettyihin korruption muotoihin. Ne asettuvat joko:

- rakenteelliseen korruptioon, joita ovat lähinnä lahjonta ja kohtuuttomat lahjat, hankintaepäselvyydet, vallan väärinkäyttö ja yhteisten varojen väärinkäyttö tai
- verkostojen ja näkymättömän harmaan alueen korruptioon, joita ovat hyvä veli -verkostot, suosinta ja syrjintä, rekrytointia ja nimityksiä koskeva suosinta, epäterveet kytkennät ja huono hallintotoiminta.

Määrällisessä tarkastelussa korruption muodot edustavat vakiintunutta jakoa alkaen raskaan korruption muodosta, eli lahjonnasta, ja päätyen ns. vähäisemmän korruption muotoon eli huonoon hallintotoimintaan. (vrt. Caiden 2001; Kolthoff 2007; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010).

Kansalaisten kertomusten perusteella korruption muotojen jakauma kertoo ainakin siitä, että kertomukset keskittyvät muutamiin korruption muotoihin, kuten vallan väärinkäyttöön, hyvä veli -verkostoon, rekrytointia ja nimityksiä koskevaan suosintaan, epäterveisiin kytkentöihin ja huonoon hallintotoimintaan. Näin jaotellen ne muodostavat valtaosan kansalaisten kertomuksista. Esitettyjen muotojen keskinäiset erot käytännön kertomuksissa ovat pienet ja häilyvät. Siksi tämän jälkeen tehdyssä laadullisessa analyysissä pyritään siihen, että kunkin korruptiomuodon kohdalla tehdään tarkempia alajaotteluja. Ne paljastavat paremmin, mitä käytännön ongelmia kansalaiset ovat tosiasiaassa kohdanneet.

Taulukkoon 1 on tehty myös toinen jaottelu. Kertomusaineisto on jaettu toimintasektoreiden mukaan. Kertomukset on jaoteltu kolmen yleisen toimialan alle: julkinen sektori, yritykset ja yksityinen sektori sekä kolmas sektori ja järjestöt. Osa kertomuksista on luonteeltaan yksilökohtaisia tapauksia tai kokonaan luokittelemattomia.

Julkinen sektori tarkoittaa tässä esityksessä valtiota, kuntia, muita julkisyhteisöjä sekä julkisia liikelaitoksia ja yhtiötä. Julkisen sektorin sisällä noin kaksi kolmasosaa kertomuksista sijoittuu kuntiin. Tämä on aika luonnollista, koska kansalaiset käyttävät arjessaan kunnan palveluja ja siksi kuntaa koskevat tapaukset nousevat esille.

Laajasti määritelty julkinen sektori on aineistossa kaksi kertaa suurempi kuin yksityinen sektori. Tästä ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä päätelmiä. Ensinnä-

kin, kertomuksista on usein vaikea erottaa kumpaan ryhmään ne lopultakin kuuluvat, koska niissä viitataan sekä viranomaistoimintaan että yritystoimintaan. Toiseksi, kansalaisten kokemukset tuntuvat keskittyvän julkisiin palveluihin ja muihin heitä koskeviin viranomaistapauksiin, joten yksityinen sektorin ja yritystoiminta jäävät lähtökohtaisesti vähemmälle huomiolle. Vähiten tapauksia on kirjattu kolmannen sektorin organisaatioihin ja yksilökohtaisiin tapauksiin.

Yksityiskohtia korruptiomoodoista

On huomattava, että taulukossa 1 esitetty jako on suuntaa-antava. Seuraavassa korruption muotoja kuvataan yksityiskohtaisemmin alan kirjallisuuden vakiintuneiden määrittelien perusteella ja täydennetään eräillä huomioilla kansalaisten kertomuksista. Seuraava järjestys on taulukossa 1 esitetyn mukainen, edeten vasemmalta oikealle.

Lahjonta ja kohtuuttomat lahjat. Tämä tarkoittaa lahjusten antamista, pyytämistä ja ottamista. Ryhmään kuuluvat myös voitelurahat, kohtuuttomat taloudelliset edut, laittomat palvelumaksut, sopimattomat lahjat sekä ylimääräisten lahjusten/lahjojen pyytäminen (esim. vapaaehtoistoimintaan).

Hyvä veli -verkostot. Näillä tarkoitetaan korruptiivisia, salailuun perustuvia verkostoja, jäsenten suosintaa ja epätervettä keskinäistä riippuvuutta, kartelleja, epävirallisia verkostoliittymiä laillisten toimintamallien sisällä, kollegoiden välisen aseman luomaa 'yhteisymmärrystä' sekä suosikkijärjestelmän ylläpitoa.

Hankintaepäselvyydet. Epäselvyydet koskevat tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden puutetta, tarjouspyyntöjen räätälöintiä, puutteellista kilpailua ja suoranaista kilpailun vääristämistä, sekä hankintalain normien näennäistä täyttämistä.

Suosinta / syrjintä. Tämä ryhmä koskee nepotismia, puoluetovereiden ja ystävien suosintaa, etujen epätasapuolista jakamista, puolueellisuutta sekä sukupuoli- ja ikäsyrjintää.

Rekrytointia ja nimityksiä koskeva suosinta. Korruptiotyyppiin kuuluvat poliittiset virkanimitykset, pätevyysvaatimusten räätälöinti, avainpaikkojen valinta 'oikeille henkilöille' sekä 'vaikeiden' henkilöiden syrjintä mm. uralla etenemisessä.

Vallan väärinkäyttö. Laaja korruptioalue sisältää valta-aseman väärinkäyttöä omaksi, yhteisön tai yrityksen eduksi, vaikutusvallan väärinkäyttöä, lakien ja määräysten kiertämistä, eturistiriitoja, jääviyksiä, tuplaedustusta ja mielivallan käyttämistä erilaisia etuja ja korvauksia maksavien yhtiöiden päätöksenteossa.

Yhteisten varojen väärinkäyttö. Ryhmään kuuluvat julkisten varojen väärinkäyttö, varojen varastaminen, petos, kiristys, kavallus, omaisuuden hävittäminen, hyödyntäminen tai myyminen ilman valtuuksia, yhdistyksen tarkoituksen kiertäminen yritystoimintana sekä ns. 'suhmurointi'.

Epäterveet kytkennät. Tämä koskee (julkisen) palvelun ja päätöksenteon liiallisia sidonnaisuuksia talouselämään, yritysten sisäisiä erityisetuja, päätöksentekoa asemien jakoa ristikkäishallinnon avulla, päätöksentekoa virallisten kanavien ulkopuolella, nimellistä omistajuutta sekä ylenpalttista lobbaamista.

Huono hallintotoiminta. Viimeiseen ryhmään kuuluu useita korruptiivisen toiminnan piirteitä. Huonoon hallintotoimintaan sisällytetään a) laittomuuksien salaaminen ja uhkailu, b) luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, c) dokumenttien 'sormeilu', d) yhteisten sääntöjen manipulointi, e) viivyttely ja velvollisuuksien laiminlyönti, f) suojele ja salailu, g) ajelehtiva ja välinpitämätön johtaminen, h) alaisten ja asiakkuuksien laiminlyönti sekä i) häirintä työpaikalla.

3.2 Kertomukset toimialoittain ja alueittain

Kymmenen suurinta toimialaa

Mitkä toimialat altistuvat herkimmin korruptiolle eli ovat ns. vaaravyöhykkeessä tai korruptiivisen toiminnan harmaalla alueella? Usein julkisuudessa viitataan suljettuihin ja suojattuihin sektoreihin kuten rakentamiseen ja julkisiin hankintoihin, kaavoitukseen, lääketeollisuuteen, säätiöihin ja poliittisiin toimintaympäristöihin (ulkopuoliseen vaalirahoitukseen ja vastaavaan). Epäilykset epäselvyyksistä koskevat lisäksi toimintoja, joiden julkinen valvonta ja joita koskeva raportointi on perinteisesti ollut heikkoa.

Edellä esitettyä yleistä sektorijaottelua (edellä taulukko 1) täydennetään kuvaamalla sitä, miten kertomusaineisto jakautuu toimialoittain. Jäljempänä oleva toimialajako kattaa yli puolet (262 kpl, 66 %) kansalaisten kertomuksista.

Tämän kaltainen luettelo ei sinällään kerro varsinaisesta piilokorruptiosta paljoakaan. Kysymys on enemmänkin tarkennus siitä, mihin konteksteihin kansalaiset ovat liittäneet epäilyksensä. Samalla luettelo kertoo epäsuorasti palveluista, muista tehtävistä ja viranomaisista, joiden kanssa kansalaiset ovat olleet eniten tekemisissä.

Kymmenen suurinta alaa – 'Top-10' – on aakkosjärjestyksessä esitetty seuraavassa. Yksittäisen toimialan kohdalla kertomusten määrä nousi muutamissa ryhmissä useisiin kymmeneen.

- Hoitosuosituksiset (Valviran rooli)
- Julkisen sektorin henkilöstöpolitiikka (rekrytointi, virkanimitykset)
- Kaavoitus, rakennustoimi ja rakennusala (tonttikauppa, valvonta)
- Kuntien hankinnat ja kilpailutusprosessit (kilpailutukset puutteet)
- Maansiirto ja louhinta
- Oikeustoimi
- Opetusala
- Terveystoiminta (alan hankinnat, lääkeyhtiökytkökset)
- Tuulivoima
- Vakuutusyhtiöt (vakuutuslääkäreiden toiminta).

Maantieteelliset alueet ja aiheet

Kertomusten määriä on mahdollisuus tarkastella lisäksi tarkemman aluejaon perustalta. Kyselylomakkeen yksi kysymys koski vastaajan maakuntaa (ks. edellä kuvio 3). Tämän kautta pyrimme täsmentämään, mihin kertomukset voisivat maantieteellisesti sijoittua. Määrien tai aihealueiden jakautumista on silti melko vaikea tulkita aukottomasti. Eräissä vastauksissa vastaajat olivat ilmoittaneet maakuntansa, mutta itse lähetetty kertomus sijoittui toiseen osaan Suomea. Erityisesti muutamia yritystoimintaa liittyvät kertomukset olivat tällaisia: yritystoiminta sijaitsee tai yritykset tuottavat palvelut vaikkapa pääkaupunkiseudulla mutta yrityksen kotipaikka on muualla Suomessa.

Näistä rajoitteista huolimatta, kertomuksia voi varovaisesti karrikoida maantieteellisen sijainnin mukaan kokoamalla ne neljään eri alueeseen Suomessa. Kertomukset painottuvat alueittain seuraavasti.

Pohjois-Suomen (Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu) kirjoittajien kertomuksien (47 kpl) aiheita olivat useimmiten rakennustoimi ja rakentaminen, julkiset rekrytoinnit erityisesti opetusalaalla, sekä uskonnollisten ryhmien epäterve verkottuminen eri aloille. Edellä mainitut muodostivat alueen vastauksista 49 prosenttia.

Länsi-Suomen (Pirkanmaa, Keski-Suomi, Varsinais-Suomi, Keski-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Satakunta) vastaajia (105 kpl) puhuttivat eritoten tuulivoima, julkiset rekrytoinnit, rakennustoimi ja rakennusala, sekä vakuutusyhtiöt ja lääkärit. Nämä muodostivat Länsi-Suomen vastaajien kertomuksista 60 prosenttia.

Etelä-Suomen (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme, Uusimaa, Kanta-Häme) maakunnista vastanneiden kertomukset (126 kpl) koskivat useimmin vakuutusyhtiötä ja vakuutuslääkärien toimintaa, rakennustoimea ja rakennusalaa, julkista terveydenhuoltoa, julkisia hankintoja ja kilpailutusta sekä oikeuslaitoksen toimintaa. Yhdessä nämä altistumisalueet kattoivat 50 prosenttia Etelä-Suomen alueen vastauksista.

Itä-Suomen (Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Etelä-Savo) alueelta vastanneiden lukumäärä (29 kpl) on pieni suhteessa muihin alueisiin. Tämän johdosta hajonta vastauksien välillä on suurta ja yhtenäisten altistumisalueiden rajaaminen kertomusten joukosta on haastavampaa. Alueen kirjoittajien kertomuksissa yhtenäisiä aiheita olivat hyvä veli -verkot, rakennustoimi ja rakennusala sekä asuminen: eritoten taloyhtiöt ja isännöitsijät. Näiden vastauksien osuus Itä-Suomen vastaajista oli 52 prosenttia.

Seuraavaksi laadullisen tarkasteluun valitaan neljä korruption aluetta. Nämä alueet ovat: 1) vallan väärinkäyttö; 2) hyvä veli -verkot; 3) suosinta ja 4) huono hallintotoiminta.

3.3 Vallan väärinkäyttö

Vallan väärinkäyttö on lähtökohtaisesti aina lailla kielletty. Valtaa käytetään kaikilla hallinnon tasoilla, ei vain organisaatioiden johdossa (Cooper 2006). Siksi väärinkäytökset ulottuvat moniin päätöksenteon ja asiakaspalvelutyön tapauksiin. Usein väärinkäyttö loukkaa yksilön oikeuksia ja lakia. Valtaa käytetään väärin omien etujen hankkimiseen yhteisen hyvän sijasta. Poliittishallinnollisessa järjestelmässä väärinkäyttäjät harhauttavat myös luottamushallinnon edustajia. Zhangin ym. (2015) mukaan vaikuttavin tapa vähentää väärinkäytöksiä on lisätä ja tiivistää väärinkäytösten tutkintaa. Tavanomaista on, että tämän seurauksena väärinkäytökset vähenevät, mutta kun tutkintaa vähennetään, johtaa se usein uudelleen väärinkäytösten määrän kasvuun.

Vallan väärinkäyttö on kansalaisten näkemysten mukaan laajin alue piilokorruptiosta. Se käsittää tässä kyselyaineistossa liki 90 kertomusta ja miltei 20 % koko

aineistosta. Tärkeimmät altistumismuodot ovat määräävän aseman väärinkäyttö, vaikutusvallan väärinkäyttö, eturistiriidat, jääviys ja tuplaedustus.

Tähän on valittu niitä kertomuksia tai kertomusten osia, jotka edustavat tyypillisimmällään näitä teemoja. Kertomukset sisältävät pienimuotoista korruptiota enemmän kuin raskaan korruption ja korruptiorikollisuuden muotoja.

Määräävä asema, mielivalta

Tyypillisiä asioita, jotka herkistävät tai nostattavat kansalaisten epäilyjä piilokorruption esiintymisestä valta-aseman väärinkäytön yhteydessä ovat kokemus kansalaisen vähättelystä ja asiantuntija-aseman liiallinen korostaminen.

Aineistossa valta-aseman väärinkäyttöepäilyksille altistaa myös se, että kansalaiset kokevat viranomaisella tai toimivaltaisella päättäjätaholla on liian laaja harkintavalta. Tällöin piilokorruption seurauksena koetaan erityisesti se, että kyseenalaistetaan kansalaisten tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu .

Kansalaisten epäilyksiä herätti luottamuksellisten tai salassa pidettävien tietojen hyödyntäminen oman edun tavoitteluun. Oheisessa kertomuksessa virkamiehen työpanosta epäillään käytettävän oman edun tavoitteluun päättävän tahon toimesta.

*”... Kerran yksi poliitikko... sai läpi ehdotuksensa, että tehtyä selvitystä ei merkitä tiedoksi vaan kaavasunnittelijoiden täytyy ensin tehdä uusi (erilainen) selvitys. Puuttumatta siihen miten kyseenalaista on, että ltk ei suostu merkittävään tiedoksi valmista selvitystä, aloimme ihmetellä sitä uutta selvityspyynn-
töä, se ei liittynyt työn alla olevaan hankkeeseen kuin etäisesti. Sitä tehdessä kävi ilmi, että kyseinen poliitikko on valittanut yhdestä toisesta kaavahankkeesta, jonka alueella hän omistaa maata. Nyt virkatyönä tehtäväksi määrätty selvitys oli sellainen, jota poliitikko selvästi aikoi käyttää oman valituksensa tukena. Hän siis käytti yhden valmistelijan usean kuukauden työajan oman henkilökohtaisen asiansa ajamiseen. Vastaavasti hän ei enää vastustanut lautakunnassa yhtä toista kaavahanketta, jota vastaan hän oli pitkään puhunut. Meille jäi epäily, että tässä oli tehty jotain vaihtokauppoja”.*

Valta-aseman väärinkäyttöepäilyksien kohdalla kansalainen kokee painostusta, joka tulee viranomaisten tai valtaapitävien suunnalta. Kokemuksia yhdistää tunne siitä, että jotain tiettyä muutosta ”ajetaan väkisin läpi”. Vastaavasti kansalaisten kokemuksissa toistuvat päätöksenteon kyseenalaiset perusteet ja vahvat, mie-

lipiteisiin perustuvat perustelut faktojen sijasta. Seuraava kertomus konkretisoi tätä hyvin.

”... Kyse on ainakin asukasmäärältään voimakkaasti kasvaneen ja tulevaisuudessa kasvavan kunnan maankäytöstä... Aika voimakas ja epäasiallinenkin painostus oli siellä nokkamiesten osalta käynnissä erimielisiä kohtaan, heitä mm. syyllistettiin käytännössä kunnan alasajosta jne. pahanteosta, oikein nimeltä mainiten (tilanne muistutti etäisesti koulukiusaamista), ja viitattiin siihen että kunnan pitkäaikainen väkimäärän kasvu on juuri tänä vuonna kääntynyt laskuksi. ...”

Läpinäkyvyyden puute herkistää useita vastaajia epäilemään ja kertomaan piilokorruptiosta. Päätökset tehdään arveluttavin perustein tai siten, että päätöksenteko täyttää vain muodollisesti kansalaisen oikeusturvan. Monet tähän liittyvistä kokemuksista koskevat vakuutuslääkäreitä, Kelaa, vakuutusyhtiöitä, muutoksenhakulautakuntia ja vakuutusosoikeutta.

Useissa kertomuksissa määräävän aseman ja mielivallan käyttöön yhdistyy kokemus siitä, että asian käsittelyä ja päätöksentekoa lykätään ja viivytellään tarpeettomasti. Vallankäytön negatiivisena seurauksena on myös ”asiakkaan pommottelu” sekä se, ettei kukaan viranomainen eikä muu taho tunnu ottavan tai kantavan vastuuta asiakkaan tilanteesta.

”... Olen joutunut taistelemaan... vakuutusyhtiön, muutoksenhakulautakuntien yms. kanssa jo yli 7:n vuotta. ...”

”... Kannattaa muistaa myös kansalaisen perusoikeus saada asiansa käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. No, kun alat kirjoittamaan valitusta vakuutusosoikeuteen, aikaa on kulunut jo 2-5 vuotta. Vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat yhdestä kolmeen vuoteen.”

Useat vastaajat kertovat jatkuvasta lausuntopyyntöjen ja asiantuntijalausuntojen kierteestä. Vireillä olevaa asiaa ”siirrellään” eri instanssien ja organisaatioiden välillä.

Aineistossa on mainintoja median (erityisesti paikallislehdet ja radiot) omistuksen keskittymisestä alueella yhden tai muutaman tahon omistukseen. Omistuksen keskittymisellä koetaan olevan vaikutusta asiasisältöihin ja sitä kautta vääristävän tiedonvälitystä alueella. Tämä puolestaan vaikuttaa vallankäyttöön ja herkistää epäilyille epäasiallisista vaikuttamisy yrityksistä median kautta yleiseen mielipiteeseen ja siten asioiden priorisoimiseen ko. paikkakunnalla.

Vastaavanlainen omistajuuden keskittyminen yhdelle tai vain muutamalle taholle nostaa pintaan epäilyksiä valta-aseman väärinkäytöstä yritysmaailmassa. Toisin sanoen, koetaan, että päätösvalta keskittyy liiaksi ”sisäpiirille”.

Seurauksena ovat usein kokemukset sen kaltaisesta päätöksenteosta, jossa kävelään pienomistajien ja osakkaiden yli ja pienosakkaiden näkemykset jätetään täydellisesti ottamatta huomioon. Yrityspuolen määräävän aseman väärinkäyttötapauksissa tulee esiin oman edun tavoittelu joskin verhotuin ja hienovaraisin keinoin. Ohessa yksi esimerkki.

”... erikoiselta tuntunut seikka oli sihteerin palvelujen käyttö perheen hyödyksi, esim. lasten kuljettaminen kouluun johtajan työsuhdeautolla, rouvan kuljettaminen ostoksille ym. Apteekissa ym. rutiiniluonteisissa paikoissa hoidin perheen asioita yksin. ... Palvelujen suorittamisesta ei keskusteltu, ne määrättiin. Kuljetuksia oli myös työajan ulkopuolella ja silloin minun käskettiin mennä kotiin johtajan autolla ja tulla illalla kuljettamaan johtaja [ravintolaan]. Hoidin siis myös taksipalveluja. Lisäksi toimin kantajana rouvan käydessä ostoksilla. Palkka tietenkin tuli vain firmalta. ...”

Piilokorruptioon viittaavia yksittäisiä esimerkkejä löytyy myös yliopistomaailmasta. Ne heijastavat erilaisten valtaklikkien syntyä organisaatioon ja valtaklikin hyödyntämistä potentiaalisten edunsaajien eduksi. Alla oleva esimerkki kuvaa rahoituksen ohjausta yhden tieteenalan ja yksikön hyväksi yhteisen hyvän kustannuksella.

”... Pääosa [ko. alan] tutkimuksesta toteutuu tappiollisesti, mutta ... takana oleva seura kuittaa kaikki laskut ja hankkii [ko. alalle] resursseja vaikka teknisesti hyötyjinä pitäisi olla koko tiedekunta. Kyseinen tutkimusyhteisö ja seuran hallitus jakavat keskenään useita päättäviä tahoja, käytännössä avoimesti järjestävät asioita yhteistoimintana. Käytännössä toiminta ja resurssillinen vapaus vastuusta johtaa pienen kuppikunnan kähmintäkomiteoihin, joiden ainoa tarkoitus on ajaa häikäilemättä omaa etuaan, ja savustaa muita tutkimusaloja pois tai [ko. alaa tukevaan toimintaan].”

Vaikutusvalta

Toinen kertomusaineistossa näkyvä vallan väärinkäytön muoto on vaikutusvallan väärinkäyttö. Piilokorruptioepäilyille herkistää erityisesti se, että on saatu kokemuksia jonkin tahon erityiskohtelusta. Tähän yhdistyy useissa vastauksista tulkittavissa oleva ”portinvartijan” elementti. Kansalaiset ensinnäkin kokevat, että tietty taho tuntuu valikoivan tietoa tai perusteita, joita sovelletaan päätöksentekotilanteessa. Toinen kysymys on, mitä asioita otetaan ja mitä asioita ei oteta huomioon päätöksiä tehtäessä. Kolmas vastaajia yhdistävä asia on se, ettei päätöksiä perustella tai perustelut jäävät vajaiksi. Perustelujen katsotaan myös jäävän kyseenalaisiksi, puolueellisiksi tai myötäilevän liikaa jonkun osapuolen kantaa.

Tavallinen esimerkki vaikutusvallan väärinkäytöstä on epäilykset yritysten epäterveestä, epätavallisen voimakkaasta lobbauksesta. Lobbaus kohdistuu kansalaisten kokemusten mukaan asiaa valmisteleviin virkamiehiin, julkisen tahon päättäviin toimielimiin ja julkisen palvelun asiantuntijoihin. Monet esimerkeistä koskivat mm. rakentamista (tuulivoima) ja palvelua (lääkärien toiminta).

Lobbauksen ja epäasiallisen vaikuttamisen seurauksena koettiin, että asiantuntijat eivät rohkene tehdä itsenäisiä ja toisista asiantuntijoista riippumattomia tai poikkeavia ratkaisuja. Tämän heikentää vastaajien mielestä asiakkaan etua ja yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista ja asiakaskohtaista hoitoa. Kansalaisen kirjoittama esimerkki huokuu suurta epäluuloa julkisen hallinnon organisaatiota kohtaan.

”... Kysyinkin, että kuinka siinä niin kävi, että hän saikin myönteisen päätöksen. Iloisena hän vastasi, että yhdistyksen taloudenhoitaja oli soittanut [ao. hallintokeskuksessa] työskentelevälle hyvälle ystävälleen, joka sattuu olemaan yksi niistä henkilöistä..., jotka hyväksyvät tai hylkäävät näitä hakemuksia. Keskus antaa ulospäin hyvinkin tarkkoja ohjeita ja kertoo sääntöjä, joiden mukaan näitä asioita muka hoidetaan. Tosiasiassa heidän käytössään on kuitenkin yksi tehokas sana, jonka avulla he voivat murskata ihmisen tulevaisuuden tai pelastaa sen, täysin oman mielensä mukaan. He voivat tulkita kaikkea täysin mieltävaltaisesti. Tämä tarkoittaa siis sitä, että yksi ihminen ko. keskuksen koneistossa voi tehdä vapaasti näitä päätöksiä. Jos esimerkiksi menetät välisi vastuuvirkailijasi kanssa, on varmaa, että [”ko. lautakunta”] tekee sinua koskien ainoastaan kielteisiä päätöksiä.”

Vaikutusvallan väärinkäyttö ulottuu kertomuksissa moniin kilpailutus- ja hankintamenettelyjen kysymyksiin. Yhteistä näille on se, että julkisessa hankinnassa

ja kilpailutuksessa valtaa käytetään väärin jonkin tahon suosimiseksi. Tähän on valittu aihetta kuvaava selkeä esimerkki.

”... estävät aidon kilpailun tarjouskilpailuissa: Kunnan liikuntaviraston urheilupaikoilla toimii lukuisia kahvila- tai ravintolayrittäjiä. Sopimukset ovat määrällisiä, mutta niitä voidaan jatkaa tarvittaessa ilman kilpailutusta, mikäli liikuntavirasto katsoo yrittäjän täyttävän heidän vaatimustasonsa. Vaatimustasoon vaikuttaa moni asia, mutta yhtenä keskeisimpänä tekijänä on liikuntaviraston henkilökunnan antamat lausunnot yrittäjän toiminnasta. Jos yrittäjä ei noudata heidän tahtoaan, niin sopimusta ei jatketa, oli toiminta muuten kuinka hyvää tahansa. Tämä asiantila mahdollistaa sen, että liikuntaviraston henkilökunta vaatii/odottaa saavansa yrittäjiltä erityiskohtelua, esimerkiksi ilmaiset kahvit ja pullat. Tästä minulla on omakohtainen kokemus; aloittaessani yrittäjänä, niin ensimmäisenä päivänä [osa henkilökuntaa] otti kahvit ja pullat myyntipisteestäni. Kun totesin, että niistä pitää maksaa ainakin omakustannushinta, niin minulle todettiin ”että ilmaiset tuotteet sisältyvät sopimusehtoihin. Ellen suostuisi, niin aikani yrittäjänä olisi lyhyt ja hankala”. Kun en suostunut, niin sitä se todella oli. Kyselin asiasta muilta yrittäjiltä, ja minulle todettiin että on parempi antaa kahvit ja pullat ja pitää kaikki tyytyväisinä. Tällöin palvelu toimii ja sopimuskauden jatko turvataan. Vaikka yksittäisessä tapauksessa kyseessä on pieni ”lahjus”, jota siis vaaditaan virkamiesten toimesta, niin kokonaisuus on melkoinen ...”

Oheiseen lainaukseen sisältyy selvästi eräänlainen eettinen ongelma vaikutusvallan väärinkäytöstä. Vastaava aihe oli esillä muutamissa muissa kansalaisten kertomuksissa.

”Toimin ... yhtiön toimitusjohtajana. Paikallisille urheiluseuroille oli tapana antaa joidenkin tuhansien eurojen vuositukea lähinnä ostamalla ylihintaisia mainoksia heidän julkaisuihinsa. Kun kiristyvän taloustilanteen takia vähensimme tukea, tilanne kiristyi ja muuttui jopa uhkailuksi. Urheiluseurojen napamiehet olivat tärkeitä paikallisvaikuttajia ja jopa sanoivat, että nyt sitten heidän firmoiltaan loppuu yhtiön palvelujen osto, jos tuki ei jatku entiseen malliin. ... Pahimmillaan kymmenisen vuotta sitten noin puoli prosenttia liikevaihdosta meni järjestöjen tukemiseen, vailla vastiketta. ... Jatkuvastihan piti olla erilaisissa kyläseuroissa tai tupailloissa tarjoamassa kahvit, vastikkeeksi sai pitää muutamian minuutin mainospuheen, jota kukaan ei kuunnellut. ...”

Valta-asemaan ja vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyy monissa kommentteissa maine ja asiaan liittyvän tahon korkea yhteiskunnallinen tai muu asema. Korkean aseman oletetaan vaikuttavan asian käsittelyyn ja lopputulokseen. Muutamis-

sa vastauksissa toistuu ajatuskulku, että viranomaisen toimintaan vaikuttavat epäterveesti toisen osapuolen julkisuusarvo, maine tai yhteiskunnallinen asema.

Yrityspuolelta kertyi muutamia esimerkkejä kartelleista ja monopoliasetelmia muistuttavista vallan väärinkäyttöepäilyistä. Saadut vastaukset koskivat puukauppaa ja metsätaloutta. Epäilyksiä korruptiivisesta toiminnasta herättivät muun muassa tuottajahintojen liiallinen yhtenäisyys, puumyyjän saamien tarjousten yhtenäisyys sekä se, että myyjälle koituvat kustannukset ja odotetut myyntitulot oli eritelty puutteellisesti.

Muut väärinkäytön epäilyt: eturistiriidat, jääviys ym.

Vallan väärinkäyttö liitettiin monissa vastauksissa eturistiriitoihin. Kertomuksissa pohdittiin useita korruptiivisia kysymyksiä, kuten ns. pyöröovi-ilmiötä, päättäjiä ja virkamiesten toimiin vaikuttavia taustatekijöitä sekä erilaisia elinkeino- ja kehittämistukitoimiin liittyviä eettisessä mielessä vahvasti tulkinnallisia asioita.

Pyöröovi-ilmiö huolestuttaa monia vastaajia. Suurin osa kansalaisten kertomuksista kosketti johtavassa tai merkittävässä julkisessa tehtävässä toimineiden henkilöiden liikkumista yrityselämän palvelukseen. Negatiivisina seurauksina koettiin tällöin erityisesti salaisen tai luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö yrityspuolella yrityksen edun edistämiseksi. Tämä joukko kertomuksia heijastaa hyvin vastaajien reagointia julkisessa keskustelussa esillä oleviin teemoihin.

Monet kertomuksista liittyvät maanomistukseen ja kaavoitukseen sekä niissä esiintyviin epäilyihin eturistiriidoista ja jääviyksistä. Kertomuksissa näitä sivuttiin terävinkin sanankääntein.

”yleiskaavan laadinnassa yksittäisiä maanomistajia todettiin esteelliseksi asian laatisessa, mutta ohjaustyöryhmässä oli henkilö, jonka yrityksillä oli merkittäviä suoranaisia intressejä asiassa.”

”Eräs kauppaketju oli aikeissa hankkia tontin kunnan mailta. ..jolle perustaa kaupan. Valtuusto ei suostunut myymään tonttia, koska paikallinen kauppa olisi kärsinyt kilpailusta. Monet kunnanvaltuutetuista istuvat myös paikallisen kaupparyhmän valtuustossa.”

”[kauppaketju] saa haluamansa kaavamuutokset ja rakentamiseen tarvittavat luvat sellaisiin paikkoihin mihin joku muu toimija ei niitä saa... Kunnallisessa päättämisessä joutuu jäävämmään itsensä, jos käsitellään omistamansa yrityksen asioita. Vaikkapa tontin ostamista. Kysyn, että kuinka monella valtuuston

jäsenellä on taskussaan [kauppaketjun] ... jäsenkortti? Eikö silloin ole omistaja ja pitäisikö silloin jäädä itsensä ko. kaupan tonttiasiaa käsiteltäessä.”

Kertomusaineistossa tulevat esiin eturistiriidat koskien omistusjärjestelyjä. Kertomuksien joukossa on tapauksia, joissa toiminta on aloitettu joko julkisena toimintana tai laajalla omistuspohjalla (esim. yrityksiä ja yhdistyksiä, jne.). Muutamien vuosien kuluessa – monesta eri syystä – toiminta on myyty tai luovutettu yksittäiselle taholle, yleensä yritykselle tai yhdistykselle. Kansalaisten epäilyt koskevat monia asioita. Epäilyt eturistiriidoista kohdistuvat toiminnan siirron, luovutuksen tai myynnin onnistumiseen, ja erityisesti eturistiriitoihin toimenpiteen aloittamisesta ja valmistelusta sekä käytännön toteutuksesta. Eturistiriidat kumuloituvat usein vielä epäilyksinä toiminnan jatkumisesta epäreiluin periaattein. Tätä kuvaa alla oleva siteeraus:

”... kunta myi tämän saman pienen porukan perustamalle markkinointiyhtiölle [toimi]nimen käyttöoikeuden ja yhtiöstä tuli pienen porukan vallankäyttöelin alueellisessa yhteismarkkinoinnissa. Yhtiölle on ... kunnan toimesta ohjattu merkittäviä summia veronmaksajien rahoja. Näennäisesti yhtiö perustettiin kaikille ja nyt siinä on muita osakkaita, mutta valta on itse asiassa kolmella yhtiöllä. Esimerkiksi kaikki maailmalta tulevat asiakastiedustelut [matkailuyhtiön] taholta ohjataan ko. kunnan markkinointiosakeyhtiölle ja äänivallan omaavat yritykset päättävät miten näitä asiakkaita ohjataan alueella eteenpäin.”

Eturistiriidoissa toistuvat epäilyt esimerkiksi negatiivisten tutkimustulosten peittelystä, piilottelusta ja systemaattisesta vähättelystä. Samalla osa vastaajista kokee vahvaa kyynisyyttä selvityksien ja tutkimustulosten puolueettomuutta kohtaan.

Kansalaiset viittaavat useiden toimialojen eturistiriitaepäilyihin. Eturistiriitoja esiintyy elinkeinojen tai alueen kehittämiseen sekä tukia myöntävien tahojen välisessä suhteessa. Epäilyjä piilokorruptiosta ja erityisesti eturistiriidoista herää tavallisimmin silloin, kun kehityshankkeen tai kehittämiseen tähtäävän toimenpiteen hakijana ja myöntäjätaholla epäillään olevan ristikkäisiä kytköksiä.

Eräissä vastauksissa ristikkäisiä kytköksiä konkretisoidaan esimerkeillä, joissa joku henkilö on perustanut yhdistyksen, liiton tms. organisaation kehittämään ja edistämään jotakin toimintaa. Epäilyksiä alkaa nousta esiin silloin kun ko. henkilö on siirtynyt kehittämistukia myöntäviin tehtäviin. Samalla kuitenkin henkilö ei ole ”tehnyt selvää pesäeroa” perustamaansa tai johtamaansa kehittämisestä vastaavaan organisaatioon.

Useissa kertomuksissa on eritelty johtajien ja asiantuntijoiden taustoja ja heidän aikaisempaa työkokemusta ja asemaansa työnantajina. Näillä epäillään olevan kytkentöjä siihen, miten lopultakin valitaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Erityinen huolenaihe on riippumattomuuden, tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Näissä tilanteissa nousevat esille monet epäilyt, jotka koskevat kiitollisuuden velkaa, epäasianmukaisia ammatillisia tai kollegiaalisia yhteyksiä sekä haluttomuutta selvittää eri näkökulmista päätösten taustoja. Jääviys saa monenlaisia muitakin piirteitä kuin rahaan liittyvät tai pelkät taloudelliset kysymykset.

”Päätettäessä tuulivoimalan suunnittelutarveratkaisusta teknisessä lautakunnassa, ei esittelijänä toimiva rakennustarkastaja suostunut ottamaan kuultavaksi meluasiantuntijaa, vaan ... virkamiehen, joka on itsekin tuulivoimayrittäjä. Henkilö painosti lautakuntaa sanomalla, että suunnitteluratkaisu on pakko hyväksyä.”

Vaikutusvallan väärinkäyttöön sisältyy myös tuplaedustus. Se koskee tilanteita, jossa julkisella puolella johtavassa asemassa oleva henkilö istuu esimerkiksi yhdistyksen johtoryhmässä (puheenjohtajana tai jäsenenä). Epäilyjä pahentaa se, että yhdistysten tai organisaatioiden hallituksessa on myös jäseniä lobbausorganisaatioista, ammattiliitoista tai muista etujärjestöistä. Yllättävää on tavallaan se, että tämän koettiin vahvistavan olemassa olevan toiminnan ja toimintatapojen jatkuvuutta. Samalla järjestely kuitenkin heikentää uusien toimintatapojen omaksumista ja laimentaa toimintatapoja koskevaa kriittistä keskustelua.

”... tällaiset lukuisat ”kahdella tuolilla istuvat päättäjät” voivat ohjailta, jos ei nyt suoraan rahaa niin läheisen puoluekaverin avulla - niin voivat myös junailta lukuisia hankkeita etenemään ministeriöissä jne. Tämä toiminta taas on omiaan heikentämään vaikkapa uusia ja tehokkaita ratkaisumalleja kehittävien järjestöjen toimintaa, kuten vaikkapa [kolmannen sektorin järjestö ry]. Tämän järjestön onnistuneet hankkeet nimittäin suoraan ovat uhka vanhoille sosiaalialan järjestöille, joita jälkihoito nimenomaan työllistää - usein lasten ja toisen vanhemman hyvinvoinnin kustannuksella - yhteiskunnan maksaessa siis huonosta ja pöhöttyneestä toiminnasta käytännössä moninkertaisesti jopa - viitataan ns. huoltoriitihin ja lasten vieraannuttamiseen. Asia johon ei tunnu olevan millään virallisella taholla halua alkaa rakentamaan tehokkaita ennalta-ehkäiseviä toimintamalleja...”

Kansalaisten epäilykset siitä, että lakeja ja määräyksiä pyritään kiertämään, toivat esille seuraavan tyyppisiä aihepiirejä:

- Asioiden valmistelu päätöksentekoa varten näyttäytyy monilla eri tavoilla salaisena tai erityisen pienen ryhmän suljettuna valmisteluna.
- Valmistelu vaikuttaa puolueelliselta eikä eri osapuolten näkemyksiä ole otettu huomioon asian valmistelu- tai selvittelyvaiheessa.
- Valmistelua leimaa lisäksi heikko ennakoitavuus, koska asioiden sisällöt vaihtuvat todella nopeasti. Valmisteluvaiheeseen tulee koko ajan uusia aiheita ja osa pitkälle valmistelluista asioista ”tippuu” tässä vaiheessa pois. Ennakoitavuutta vähentää myös se, että aiemmilla päätöksillä ei tunnu olevan vaikutusta tulevien ratkaisujen sisältöihin.

Kertomusaineistossa on esimerkkejä, joiden mukaan kansalaiset kokevat jopa suoranaista valehtelua, salailua ja piilottelua. Tähän ongelmaan tiivistyy seuraava lainaus.

”... Kunnan rakennuslupaohjeistuksessa on ohje, että isommat rakennukset pitää lautakunnan hyväksyä. Näin ei kuitenkaan aina ole, vaan eräässä kunnassa on isoja voimaloita (kokonaiskorkeus 220 m) hyväksynyt rakennustarkastaja yksinään ... Lupahakemuksessa on mainittu monta erilaista voimalamallia, ja monta erilaista tehoa. Myönnettyissä luissa mallit ovat tippuneet pois, mutta monta eri tehoa on jätetty. Siltikään ei kuntalainen tiedä millaisia voimaloita sinne ollaan rakentamassa. Vähän sama kuin tavallinen tallaaja hakisi rakennuslupaa kerrostalolle tai omakotitalolle, ja sanoo, että talomalli tarkentuu suunnitelmien edetessä. Ei taitaisi mennä läpi. Mutta miksi sitten näillä menee? ... ”

3.4 Hyvä veli -verkostot

Korruptiivisia verkostoja on kuvattu eri näkökulmista alan kirjallisuudessa. Monet tutkijat, kuten Heald (1983), Khatri, Tsang & Begley (2006), Huberts ym. (2006), Arasli ja Turner (2008), Begley ym. (2010) ja della Porta ja Vanucci (2012) nostavat esiin tällaisten verkostojen tunnuspiirteitä kiinnittämällä huomiota mm. verkostojen organisointiin. Verkostomalleja tarkastellaan järjestelmän sidonnaisuuden (klikkimäinen/yritysmäinen) tai verkostomallin horisontaalisen ja vertikaalisen luonteen perusteella.

Della Portan ja Vanuccin (2012) mukaan korruptiiviseen verkostoon kuuluvat kolmen tyyppiset toimijat: lahjojat (lahjuksen antajat), lahjottavat ja välittäjät (ns. välikäsi). Korruptiivisella verkostolla kuvataan verkoston jäsenten salailua ja suojelua, suosintaa ja edusta sopimista, epäterveitä ystävyys-suhteita ja keskinäistä riippuvuutta sekä valta-asemien ja taloudellisten etujen jakamista verkoston jäsenille (Salminen & Mäntysalo 2013).

Kertomuksissa näkyy erityisen selvästi hyvä veli -verkostojen vaikea ja monimutkainen luonne. Verkostojen olemassaolo on vaikea osoittaa toteen, vaikka jonkun etua olisi loukattu merkittävästi tai koettu kohtuutonta syrjintää. Erityisen vaikeaa on osoittaa, että hyvä veli -verkostojen toimien seurauksena on kärsitty konkreettisia taloudellisia menetyksiä tai muutoin väärää ja kohtuutonta kohtelua.

Muita esiin nousseita asioita ovat kansalaisten epäilykset vastavuoroisuudesta ja kiitollisuuden velan lunastamisesta. Varsinkin pienillä paikkakunnilla aktiivinen henkilö on usein monen eri tahon toiminnassa (päättävässä roolissa) mukana. Roolit ja intressit sekoittuvat helposti tai ainakin näyttävät ulkopuolisin silmin herättävän epäilyksiä. Näihin liittyy joskus myös kohtuuton suosinta esimerkiksi tonttijaoissa, rakennus- ja remontointiurakoissa ja vastaavissa. Kaikkiaan hyvä veli -verkostojen seurauksena kansalaiset kokevat, että he syrjäytyvät päätöksenteosta tai jäävät päätöksenteon ulkopuolelle. Kertomuksista 67 kappaletta koski hyvä veli -verkostoja ja ne muodostivat 16 % koko aineistosta.

Epäviralliset ja epäterveet verkostoliittymät laillisten toimintamallien sisällä

Varsin kuvaavaa ja kertomuksia yhdistävää on se, että hyvä veli -verkostojen jäsenet osaavat käyttää verkostosuhteita rikkomatta lakeja tai toimintaa koskevia yleisiä menettelytapasäännöksiä. Monissa vastauksissa toistuu ”näennäinen laillisuus”, ”pykälän venyttäminen”, ”tarkoituksellinen väärintulkinta”. Epäterve verkottuminen puhutti vastaajia erityisesti kaava- ja rakennusasioissa.

”... kunnassa myönnettiin rakennusoikeutta 165 neliötä mökille, vaikka kaavassa suurin sallittu ala olisi sata. Lisäksi jätettiin huomioimatta entinen aittarakennus, jolloin koko tontin rakennusalaksi tuli lähes 200 neliötä. Vaikka kaavassa oli 145. Lisäksi mökki sijaitsee kaavamääräysten vastaisesti liian lähellä rantaa. Osa naapureiden kuulemisista jätettiin tekemättä. Naapuritontille lisärakentamisen torjui rakennustarkastaja, koska rakentaminen ylittää hieman kaavaneliöt. Eräälle samalla kylällä rakentavalle, joka olisi halunnut hieman enemmän rakennusoikeutta sanottiin: ”Jos ei kaavamääräykset passaa, niin

pitää hankkia tontti muualta" Ilmeisesti ko. kunnassa kaavamääräykset eivät koske, jos rakentajan isällä on rakennusliike ja rakentajan puolison isä on rakennustarkastajan kaveri."

Hyvä veli -verkostoja koskevia epäilyksiä herättävät julkiseen hallintoon liittyvät tapaukset, joissa samaan asiaan sovelletaan kahta tai useampaa menettelytapaa. Oheinen kertomus kuvaa erään kunnan omakotitonttien jakoa.

"... alueesta riippuen ollut kova kysyntä uusilla omakotitonteilla. Uuden alueen tontit arvotaan siten, että kaikkien halukkaiden nimet ovat samassa astiassa ja sieltä nostetaan nimiä ja nostojärjestyksessä saa valita haluamansa tontin. Tonteista osa on merkitty KH eli kaupunginhallituksen varaama eli ns hyvävelitontti. Joskus lehdessäkin ao. kaupungin virkamies puolusteli asiaa sillä että jos esimerkiksi muualta päin olisi lääkäri tulossa kuntaan niin olisi antaa tontti tällaiselle paremmalle henkilölle. No asia on vieläkin huonommin koska erään alueen parhaan tontin joka oli KH:n varaama sai eräs hyvätuloinen tilitoimistoyrittäjä, joka oli jo aikaisemmin teettänyt kaksi taloa kunnan alueelle ja viimeisin oli noin kilometrin päässä tästä nykyisestä. ... kukaan ei asiaan puutu ..."

Tuulivoiman rakentamista koskevissa kertomuksissa hyvä veli -verkostojen epäilyt koskevat mm. päätöksentekomenettelyjen eturistiriitoja, esteellisyyskysymyksiä ja omistusjärjestelyjä. Vastaaja näkee tässä tapauksessa epätervettä verkottumista.

"... varsinkin pienissä kunnissa päätöksentekijät ovat usein samanaikaisesti maanvuokraajina tai muulla tavoin hyötymässä tuulivoimaloista, oma etu vaikuttaa monella tavalla päätöksentekoon. ... Ympärivuotiselle vapaa-ajanpaikkakunnalleni suunnitellaan tuulivoimaloita... kaikkien valmistuttua muodostuu [monen] tuulivoimalan yhtenäinen tuotantoalue. Kaikissa on sama toiminnanharjoittaja. Asukkaat vastustavat näitä hankkeita raivoisasti... Kunnan päättäjät haluavat tuulivoimaa verotulojen toivossa ja lisäksi maanomistajat, joiden maille voimaloita suunnitellaan, ovat kunnan suurimpia veronmaksajia, joten näyttää siltä, että kunnan päättäjiä kiinnostavat heidän halunsa enemmän, kun tavallisten asukkaiden mielipiteet. Paikkakunnalla toimii melko aktiivinen kyläseura... tuulivoimatoimija lupasi kyläseuralle 100.000 euroa "kylänkehitysraha", mikäli seura pyrkii edistämään tuulivoimaloiden pääsyä paikkakunnalle. Lisäksi tuulivoimatoimija on tarjonnut kaikille hankealueiden rajanaapureille "naapurisopimusta", jolla se lupaa maksaa maanomistajille vuosittaista korvausta siitä, että he "eivät rakenna mailleen sellaisia korkeita rakennuksia, jotka haittaavat tuulivoimaloiden toimintaa". Korvauksen maksaminen alkaa lupauksen mukaan siinä vaiheessa, kun tuulivoimalat on otettu

kaupalliseen käyttöön. Aika monet maanomistajista hyväksyivät tarjouksen, vaikka eivät kannatakaan tuulivoimaloiden rakentamista.”

Seuraava kertomus tuo esille hyvä veli -verkostoihin liittyviä vaihtokauppaepäilyksiä.

”Olin työpaikalla, jossa johtajani oli kunnallispolitiikassa mukana ns. ”kärki-ryhmässä”. En voinut uskoa silmiäni ja korviani, kun näin, miten hyvä veli järjestelmä toimi hienosti yli puoluerajojen. Olimme ammattiopetuspuolella ja työnkuvaani kuului työmaiden valvominen ja ohjeistaminen. En aluksi ymmärtänyt, että kaikki työmaat, jossa oppilaat olivat, olivatkin pomon sukulaisia, poliittisia tuttuja tai hyvä veli verkostoon kuuluvia henkilöitä. Työmaa saattoi kestää parikin vuotta ja huipentumana edellä mainitusta kohteesta esim. laskutettiin jokunen sata euroa, kun todellinen työnarvo olisi ollut jopa 200 000 euroa. Näitä työmaita oli parhaimmillaan 20 kpl yhtä aikaa. Vastapalveluina tuli matkoja kaukomaille (ei itselleni), edullisia asunto-osakkeita joissa oli hyvä tuotto, jne. Otin asian esille kokouksessa ja kerroin tämän olevan veronkiertoa ... 2kk:n kuluttua sain lopputilin tuotannollista syistä.”

Tyypillinen ’käsikassara’ piilokorruptiolle ja hyvä veli -verkostoille on vihjailujen, epämääräisten ja perättömien viestien ja ”villien huhujen ja juorujen” levittely. Monet vastaajat kokivat tämän ensiaskeleena siihen, että heidän epäilemänsä hyvä veli -verkosto on alkanut toimia heitä vastaan. Lopullisena tavoitteena on syrjäyttää heidät päätöksenteosta.

Epäilyihin kytkeytyy myös tietynlainen ”hiljaisuus” ja avoimuuden puute. Monet vastauksista liittyvät kilpailutuksiin ja julkisiin hankintoihin. Kertomuksista on tulkittavissa, että varsinkin hankintojen perustelut ovat puutteellisia ja niistä on vaikea löytää niitä kriteereitä, jotka ovat ratkaisseet kilpailutuksen.

”... Itse olen törmännyt ettei omaa tarjousta ole hyväksytty ja kumminkin kauppoja on tehty kaikessa hiljaisuudessa. Virkamiehet ovat vain vaikertaneet että näin kävi. Kyse sora alueista. ...”

Samalla tavoin, kilpailutuksissa epäilyksiä herättää ”liian täpärät voitot”. Epäilyjä yhdistää näissä tapauksissa se, että salaisia tai luottamuksellisia tietoja jaetaan hyvä veli -verkoston sisällä, ja suositaan tiettyä tahoja hankintamenettelyssä. Kilpailun vääristämistä kuvaava esimerkki on seuraava.

”... vuokrakilpailutuksen tulos parin vuoden takaa on erittäin hämärä. Ao. viiranomainen kilpailutti saaren rakennusten vuokrasopimuksen lyhyessä ajassa, kesken vuokraneuvotteluiden aiemman pitkäaikaisen toimijan kanssa, ja kilpai-

lun voitti parilla sadalla eurolla naapurisaaren laivanvarustaja. Epäilyjä on ollut ilmassa että tarjoushinta on ollut vastatarjoajan tiedossa. ...”

Samankaltaisesta asiasta on toinenkin esimerkki. Tässä tapauksessa tuplaedustus antaa aiheita epäillä epätervettä verkostoa.

”... kaupungilla on tekninen johtaja, joka suosii päätöksissään sellaisia henkilöitä, jotka äänestävät lautakunnissa tai muualla hänen toiveensa mukaan. Esim. kaupungin työntekijä kertoi, että tekninen johtaja valitsee erään rakennus/remonttifirman tarjoukset, koska firman johtaja on valvontalautakunnan puheenjohtaja ja tekninen johtaja on ko. lautakunnalle kuuluvia asioita esittelemässä ja tekee lausuntoja ja haluaa asioiden menevän tietyllä tavalla. Firman johtaja tietää mitä tarjota, että on halvin tarjous. Kun on rakentamisen aika, firmalta tulee ylimääräisiä laskuja, jotka muiden firmojen tarjouksissa oli laskettu jo hintaan ja on saattanut olla myös valitun firman tarjouksessa. Eli rakentaminen onkin paljon kalliimpaa kuin mitä muilla olisi ollut, mutta kaikki maksetaan.”

Kollegoiden välinen liallinen ’yhteisymmärrys’

Kollegoiden välisen aseman luoma liallinen yhteisymmärrys konkretisoituu kertomusaineistossa epäilyinä sekä esteellisyydestä että siitä, että epäterveitä kytkeäntöjä pyritään hyödyntämään. Kansalaisen kritiikki on melko rankkaa.

”... Kaavoittamattomilla rannoilla on rakennuskielto. Uusia rakennuksia saa tehdä vain mikäli saa poikkeamisluvan rantarakentamiskiellosta. Kaavatyö näillä rannoilla oli jo käynnissä, joten oli tiedossa, että sinne on tulossa rantaan julkinen kävelytie. Siksi alueen poikkeamislupiin kirjoitettiin rakentamisen ehdoksi, että ranta-alue tulee jättää vapaaksi ja varautua siihen, että sinne tulee rantaraitti. Kyseiset rannan omistajat rakensivat huvilansa ja vastoin lupapäätöstä täyttivät merenrantaa ja ottivat rannat tarkkaan omaan käyttöön. Kun asiaan yritettiin virkamiesten puolelta puuttua, he väittivät virallisia lupapapereita väärennetyiksi. Vaikka toimitimme poliittisille päättäjille oikeaksi todistetut leimatut arkistokappaleet, poliitikotkin väittivät niitä väärennetyiksi ja kielsivät meitä virkamiehiä enää tuomasta niitä papereita keskusteluun. Rannat jätetään näiden varakkaiden henkilöiden yksityiskäyttöön ja julkinen kävelyreitti linjataan sisämaan kautta. Tämä oli ehkä räikein, konkreettinen näyttö siitä, että rahalla ja suhteilla saa mitä vaan. Sama porukka yritti jopa saada puomin yleiselle tielle, ettei läheisen kerrostaloalueen asukkaat tule heidän

naapurissaan olevalle yleiselle uimarannalle. Se sentään ei onnistunut, koska sitä ei voinut tehdä kulisseissa. ...”

”... Kaikki olivat jo lähtökohtaisesti esteellisiä tehtävänsä. He hyötyvät itse ja hyödyttävät toisiaan tekemällä palveluksia toisilleen, antamalla toimeksiantoja ja hyötymällä kiistattomasti taloudellisesti yhtiön varoilla tehdyistä, yhtiön kannalta turhista toimenpiteistä. Yhtiön varat siirtyivät heidän taskuihinsa. ...”

Seuraavassa kertomuksessa yhdistyvät vaikutusvalta ja korruptiivinen verkottuminen.

”... Minulla on kokemusta isommista konkurssista ja siitä kuinka pesänhoitaja(t) ja heidän käyttämänsä asiantuntijat ja lausunnon antajat ovat Suomessa pienehkö piiri, joka pyörittää kuviota oman taloudellisen edun tavoittelun takia. 'Hyvä veli' -piiriltä saa aina omaa toimintaa tukevan lausunnon ja lausuntoa vastaan toinen saa laskuttaa. Kun tarvetta on toisinpäin, niin verkostosta voi aina saada apuja. Kun asiaa hiukan kyseenalaistaan vedotaan kiireellisyyteen tai johonkin lakijargoniin. Esteellisyyttä ei pesänhoidossa tunnusteta tai tuoda julki ja lause: 'laskutus menee esteellisyyden edelle' tuntuu olevan tapa. Sehän on niin, että jos esteellisyydestä jää kiinni, tulee nuhteita ja pientä nöyryytystä, mutta ei mitään sanktiota, joten miksipä olla ottamatta riskiä. ...”

Epätervettä verkottumista arvellaan esiintyvän, koska kertomuksien kirjoittajilla on epäilyksiä päätöksenteosta arveluttavin perustein. Lisäksi moneen kertomukseen liittyy epäilyksiä siitä, että päätöstä koskevat tiedot ovat kadonneet tai niitä on päätöksentekotilanteessa peitelty. Tämän kaltaisia eettisiä ongelmia kuvaavat alla olevat esimerkit.

”... Yllättäen lapsen isä saikin yksinhuoltajuuden. Lapsen isänisä on vaikutusvaltainen poliitikko ja saman puolueen tunnettu jäsen löytyi sosiaalivirastosta, missä hoidettiin huoltajuuskiistaa. Valitin päätöksestä, mitä varten vaadin yksilöpsykologiset tutkimukset tuekseni, mutta en saanut niitä, koska ne olivat yhtäkkiä "kadonneet...”

”... Ihanteellista päätöksentekoa olisi sellainen, missä kuunneltaisiin mahdollisimman monia mielipiteitä, jotta yllätyksiltä säästyttäisiin ja lopputulos olisi hyvä. ... Hankkeen edistäminen on ollut koko ajan kaukana tästä ihanteesta. Luontoväen esille tuomat tiedot on syrjäytetty ja niitä on yritetty saattaa epäluotettaviksi puhein ja epäpätevin vastatutkimuksiin...”

3.5 Kansalaisten huomioita korruptiivisten verkostojen toimintamalleista: esimerkkejä

Seuraavassa esitetyt lyhyet otteet koskevat kartelleja, suosikkijärjestelmiä ja aatteellisia kerhoja. Kaikkien näiden kohdalla kansalaiset esittivät useita esimerkkejä.

Kartelli on tyypillinen hyvä veli –verkoston muoto. Kansalaisten kertomuksissa kartelleihin liittyvät epäilyt koskivat paljon julkisuudessa käsiteltyjä toimialoja. Kansalaisten kokemuksia kertyi aineistoon rakennusosalta, kaupan keskusliikkeistä ja puukaupasta. Näitä yhdistää se, että hyvä veli -verkostojen esiintymisestä seuraa, että sopimukset tehdään sillä tavalla etukäteen, että hinnat ja kilpailu vääristyvät ja sopimusehdot ovat epäreilut eri osapuolille. Seuraava lainaus kuvaa monien kertomusten kulkua.

”... ystäväni työskentelee yritysmyyjänä suuressa rakennustarvikeliikkeessä pääkaupunkiseudulla. Hän on ansainnut pikku hiljaa suurten rakennusliikkeiden johtajien luottamuksen. Hän kertoi minulle, että Suomen suurimpien rakennusliikkeiden johtajat tekevät ”asiakasmatkan”... työnantajan kutsumana, ... ystäväni isännöi näitä yritysmatkoja, tänä vuonna syksyllä tutustumaan Puolassa suurille rakennusmessuille, vai oliko se suureen puolalaiseen rakennustarviketehtaaseen. Nämä johtajat sopivat sitten yhdessä illanvietoissa seuraavan vuoden suurten rakennusprojektien tarjousten alimmasta hinnasta. Sopivat siis etukäteen, minkä suuren rakennusprojektin hintakilpailutuksen kukin yritys ”voittaa” ”tiukimmalla” hinnalla seuraavana vuonna. Tässä on mielestäni kyse epäterveestä kartellista, jolla varmistetaan itselle jäävien voittojen suuruus.”

Epäilyjä suosikkijärjestelmän ja tiettyjen tahojen suosinnasta yhdistää monessa vastauksessa asetelma, jossa ovat läsnä poliittiset päättäjät ja jonkin vahvan, pitkälle koulutetun ammattiryhmän edustajat. Näissä epäilyt kohdistuvat maallikoiden kykyyn tehdä päätöksiä ilman ammattilaisten tai ammattiryhmien konkreettisia ja ”pitkälle valmisteltuja” päätösehdotuksia. Useissa vastauksissa nousee esiin kysymys siitä, onko ammattiryhmien valmistelussa havaittavissa hyvä veli -verkoston piirteitä ja ominaisuuksia.

”... Lautakuntaan on laitettu muutamia nätisti sanottuna hyväuskoisia henkilöitä, jotka saadaan äänestämään käskemällä kuten halutaan. Muita tekninen johtaja hämää esittämällä asiat kertomalla vain ne osat, joilla hän saa halutun äänestystuloksen, ja jättää muut hyvinkin tärkeät kohdat mainitsematta. Jos viisaammat lautakunnan jäsenet hoksaavat, että eipäs menekään näin, tekninen johtaja uhkailee, että jäsenet joutuvat korvauksiin.”

”... Tekninen johtaja jättää myös kysymättä tarjouksia töistä sellaisilta paikallisilta firmoilta, joiden omistajien kanssa hänellä on kiistaa. ...”

Usein viranomaisten reagoimattomuus tai se, ettei viranomainen vastaa tiedusteluihin, koetaan eräänlaisena epäterveenä verkostona, suosintana tai vastuun välttelynä. Aineistossa on monta kertomusta, joissa on pyydetty ylempää tai valvovaa viranomaista tutkimaan tai selvittämään vastuussa olevan viranomaisen toimintaa. Kansalaisten viesteihin ei ole reagoitu millään tavoin – vaikka tutkinta tai selvitystyö on saatettu aloittaa.

Kertomusaineistossa tuli esiin muutamia tapauksia, jotka kytkeytyvät aatteellisten tai uskonnollisen yhteisöjen toimintaan, ja joissa saattaa olla epäterveen verkottumisen piirteitä. Oheinen kertomus luonnehtii hyvin näitä tapauksia.

”... [iso rakennusliike] rakennutti kaupungin vuokratontille ... kovan rahan myynti kohteita ja samalla yhden vuokratalo kohteen. Tontin saamisen ehtona oli että kortteliin rakennetaan myös vuokratalo kohde, josta ei ilmeisesti ole sovittu kirjallisesti vaan suullisesti, kävi ilmi sivullisen kuultua kahvipöytä keskustelussa. Ko. yhtiön johtajana toimi [henkilö, joka oli samaan aikaan kaupungin teknisenä johtajana ja kuului uskonnolliseen liikkeeseen]... vaikuttaen tonttien saantiin. ... (vuokratalon) myynti hoidettiin kaikessa hiljaisuudessa ns. pöydän alta, julkisessa markkinoinnissa asunnot eivät koskaan olleet. Kun asunnot oli myyty lähipiiriin, oli saman tein [yhdelle uskonveljellä ja hänen firmallaan] myynnissä ko. yhtiön esim. yksiöt jopa 15.000 euroa kalliimmalla hinnalla netissä. Ensiksikin tontin saannin edellytys oli vuokratalon rakentaminen, josta ei myytäisi kohteita ja toiseksi myynti hoidettiin tiskin alta hiljaisesti ko. firman asiakkaille ilman julkista markkinointia lähipiiriin. Isännöinti oli myös [samalla firmalla]. Jotkut piirit vetivät välistä aika ison tilin.... Samanlaista kiinteistö ja asuntokauppaa on tehty [useammassa kunnassa tuolla alueella]. [Uskonnollinen väki] on verkostoinut todella vahvasti ja käyttävät väkensä piirissä toimivien yritysten palveluja mieluummin kuin muiden jos mahdollista. ...”

3.6 Suosinta

Yleisen määritelmän mukaan suosinta muuttuu epäeettiseksi silloin kun sitä osoitetaan perusteetta tai vähintäänkin kyseenalaisin perustein. Tämän ja seuraavan osuuden (3.7) kertomusten määrä on yhteensä 67, mikä muodostaa 16 % koko aineistosta.

Kertomuksissa nostetaan esiin epäilyjä siitä, että suosinta eri muodoissaan on jatkunut monia vuosia ja siksi kansalaiset peräänkuuluttavat viranomaisten ja julkisen vallankäytön tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa valvontaa ja ohjausta.

Vastauksia yhdistävät epäilykset viranomaisten toimintatavoista. Toisen periaatteen mukaan edetään siellä ”missä aita on matalin” tai ”suoraviivaistetaan” asioita liiaksi. Kansalaiset kokevat viranomaisten ”laskelmoivan” päätösten tekoa.

Seuraava sitaatti kuvaa tätä hyvin: *”syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksissä pienissä jutuissa sillä perusteella, että vain muutama sadasta valittaa ja se ei rasita taloudellisesti.”*. Sama epäily toistuu verottajan (henkilö- ja yritysveroitus), sosiaalitoimiston, Kelan ja vakuutusyhtiöiden päätöksentekoa käsittelevissä kertomuksissa. Näiden lisäksi epäillään, että tarpeetonta laskelmointia tapahtuu tutkimusrahoitusta koskevissa päätöksissä.

Etujen epätasapuolinen jakaminen ja puolueellisuus

Aineistoon sisältyy kertomuksia, jotka koskevat ensinnäkin tutkimusrahoitusta ja erilaisia taide-, kulttuuri- ja tiedeapurahoja. Etujen epätasapuoliseen jakamiseen on hankalaa puuttua koska: a) on vaikea todistaa, että jotain jaettu epätasapuolisesti ja epätasapuolisin perustein ja b) ihmiset eivät tuo avoimesti esiin aiheuttajaa eli esim. ”uskontoa” tai ”puoluetta”. Myöskään epäeettiseksi koetun toiminnan vaikutusta on melkein mahdotonta todentaa.

Toinen aihepiiri on kuntien tukemat tai muuten sosiaalisesti tuetut asunnot ja vuokra-asunnot. Niiden kohdalla epäillään sukulaissuhteiden, uskonnon tai puolueustan vaikutusta. On yllättävää, että osassa vastauksista todetaan, että etujen epätasapuolista jakamista ei edes peitellä eikä niitä tarvitse peitellä, koska mitään seuraamuksia ei ole eikä toiminta johda edes negatiiviseen julkisuuteen tai julkisuuskuvaan. Seuraavat kertomukset kuvaavat näihin sisältyviä eettisiä ongelmia.

”... Piilokorruptiota on tiettyjen työntekijöiden suosiminen esim. työtehtävien jaossa. Osa työntekijöistä saa yritykseltä ilmaiset harrastustilat ja toiset joutuvat maksamaan vuokraa vastaavista. Joillekin maksetaan ylitöistä korvaus ja toisille taas ei. ...”

”... [Kaupungin] sossussa suositaan työntekijöiden lapsia. Lapset kehuu et saavat toimeentulotukea melkein kaikkeen esim. televisio, huonekalut, jne. ostoihin. Kun tietävät mitä pitää hakee ja miten. ...”

”... Isoäitini mikä noin 4-6kk sitten siirtyi vanhainkotiin hiljattain kertoi että aikoinaan vanhainkoti paikkoja tiettyihin hoitolaitoksiin jaettiin todennäköisesti Poliittisen suuntautumisen mukaan [ko. kaupungissa] tai ainakin se helpotti huomattavasti sinne pääsyä. [Tietyn puolueen] kannattajana pääsi tiettyyn paikkaan...”

”... Ihmiset voivat käyttää omaa autoa työtehtävien hoitoon ja saavat siitä korvauksen, vaikka yritykseen on hankittu autoja työtehtävien hoitamista varten. ...”

Monet kansalaisten kertomuksista koskivat julkisen sektorin kilpailutuksia ja hankintoja. Epäilyt kohdistuivat erityisesti hankinnoissa sovellettaviin kriteereihin ja siihen, miten kilpailutusmenettely viedään läpi.

”... Kilpailutuksessa käytetään yhden toimijan ominaisuuksia ehtokriteereinä, joten muut eivät "pysty" tarjoamaan. Näin menee jokainen kilpailutettu julkinen hanke sinne minne se haluttiin menevän. Kilpailutuksen toinen tapa on pyytää ei halutuilta tarjoajilta tarjous kalleimmasta mallista ja osoittaa näin ostaneensa edullisimman.”

”... järjestetään "muodollinen" kilpailutus. Halutulle toimijalle varataan mahdollisuus parantaa tarjoustaan muiden lyömiseksi. Tästäkin minulla on oma kohtainen kokemus; [Suuren kaupungin] kaupungin virasto kilpailutti [tietyn yksikön] kahvilan toiminnan tässä eräänä vuonna. Voiton vei yrittäjä, jolla oli läheiset poliittiset suhteet silloiseen viraston johtajaan. Tarjousten jättämisen jälkeen yrittäjälle varattiin mahdollisuus parantaa tarjoustaan. Näin tehtyään, hän sai sopimuksen. Muille tätä oikeutta ei annettu. ...”

Kertomuksissa sivuttiin myös hankintapäätösten jälkeistä aikaa. Eräät vastaajista esittivät huolensa siitä, miten väljästi ja puolueellisesti valvotaan hankintapäätösten jälkeen varsinaista toteutusta ja miten hyvin pidetään kiinni hankinnassa esitetyistä kriteereistä. Seuraava kertomus sopii hyvin tämän kaltaiseen eettiseen ongelmaan.

”... tarjouskilpailun voittajan ei tarvitse sitoutua tekemäänsä tarjoukseen voittaakseen kilpailun. ... [voittaja] saa käyttää yhteistyökumppaneita palvelujen tuottamiseen... ja maksaa vuokraa myynnistään 18 %:a. Kun puolivuotta oli umpeutunut, niin vuokra %:a laskettiin, ja ravintolan aukioloaikoja supistettiin.... Palattiin siis takaisin "vanhaan malliin". Vanhan mallin mukaisesti liike-toiminta oli huomattavan tuloksellista. Mikä on muiden kilpailutukseen osallistuneiden yritysten asema, jos kilpailutuksen voittajan ei tarvitse täyttää kilpai-

lutuksessa voittajalle asetettuja vaatimuksia? Herää suuri kysymys siitä, oliko koko kilpailutus vain suuri "kusetus" jolla saatiin voittajaksi haluttu taho? ..."

Sukupuoli- ja ikäsyrijintä

Epäeettiseen suosintaan liittyy myös syrjintä. Sukupuoli- ja ikäsyrijintä aiheuttaa monia epäilyksiä kansalaisten keskuudessa. Näiden tulkinnassa on kuitenkin huomioitava aito kytkentä piilokorruptioon. Toisin sanoen, sukupuoli- ja ikäsyrijintää koskevat kertomukset eivät aina koske piilokorruptiota suoraan ja kertomukset eivät sinällään sisällä korruptiivisia piirteitä. Siksi osa kertomuksista rajautui tämän selvitystyön käytön ulkopuolelle. Aiheen merkittävyyden vuoksi seuraavassa esitetään pari kertomusta, jotka kuvaavat piilokorruption ja sukupuoli- ja ikäsyrijinnän aihetta.

"... Keskisuomalaisessa pikkukaupungissa ... hakemuksia tuli kunnan nuorisotyöntekijän paikkaan yli kymmenen: yksi nuoren miehen ja usea naisen hakemus. Nuori mies oli kokematon ja moni nainen oli kokenut ja pätevä. Kunnan vapaa-aikatoimen johtaja, mies hänkin, totesi kerran työhuoneessani, että hänen työmääränsä oli niin suuri, että hän halusi jakaa omaa työlastiaan myös tulokkaalle. Siksi hän aikoi vaikuttaa valintaan mieskandidaattia suosivasti. Latukoneen ajaminen, urheilukenttien huolto ja muutamat muut pikkukaupungin vapaa-aikatoimelle kuuluvat työt eivät olisi sopineet kuulemma naistyöntekijälle."

"Surkeimmassa asemassa ovat nuoret naiset, joiden odotetaan jäävän äitiyslomalle kuitenkin muutaman vuoden sisään. Samaan aikaan yrityksessä tapahtuu palkkasyrjintää, jota on kuitenkin vaikea näyttää toteen koska kaikki palkat ovat salaisia. Lisäksi johto nostaa joitakin naisia - näin syrjintä ei ole niin systemaattista, että sitä voisi helposti osoittaa. Lähes kaikki työntekijät kuitenkin tunnistavat ilmiön ja työpaikalla vallitsee epäilevä ja kyräilevä ilmapiiri. Työaika kuluu valtataisteluihin johtajien välillä, työntekijät yrittävät luovia parhaansa mukaan. Ulospäin työnantaja esiintyy eettisyyden perikuvana ja mainostaa vastuullisuuttaan."

Nepotismi, puoluetovereiden ja ystävien suosinta

Suosinnassa toistuvat epäilyt sukulaissuhteiden käyttämisestä oman edun tavoitteluun. Useat kokemukset liittyvät kahteen tyyppiin: kokemuksiin, jossa aviopuolisot toimivat samassa organisaatiossa sekä kokemuksiin, jossa hakijalla ja asias-

ta päättävällä taholla on sukulaissuhde. Myös uskonnollinen tausta on tekijä, joiden kohdalla kansalaiset epäilevät suosintaa. Toisin sanoen, päätöksentekijä ottaa huomioon sen, että etu koituu sille, joka edustaa samaa uskonnollista liikettä hänen kanssaan.

Nepotismissa johtavassa asemassa olevat henkilöt vaikuttavat tai myötävaikuttavat päätöksiin, joilla heidän sukulaisensa tai läheisensä saavat sen kaltaisia etuja organisaatiossa, että suosintaepäilyt heräävät. Suosinta asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan. Kertomusten kriittiset pohdinnat kuvaavat tilannetta seuraavasti.

”... Lisäksi yksi johtajista otti vähäksi aikaa sukulaisensa töihin, ja kertoi kuinka he olivat työajalla esim. kierrelleet kaupungilla. Sukulaisten palkka oli verrattavissa omaani, vaatimukset sen sijaan eivät. ...”

” ... yliopiston kirjaston henkilöstöpäälliköksi tuli valituksi kirjastonjohtajan puoliso henkilökunnan vastustuksesta huolimatta”

”Työnantajallani on tapana palkata usein johtajien tuttuja tai sukulaisia/lapsia, kun rekrytoidaan uusia ihmisiä. Nämä sitten saavat parempaa palkkaa ja hienommat tittelit.”

”Työpaikalleni tarvittiin muutama vuosi sitten äitiyslomasijaista, ja kuten ennenkin, toiminnanjohtajan vaimo löysi verkostoistaan sopivan, joka sattui olemaan hänen paras ystävänsä ja heidän yhteisen lapsensa kummitäti.”

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

Muutamia vastaajia puhutti myös kaupungin tai muuten julkisessa omistuksessa olevan tilan tai maan osoittaminen yksityiseen käyttöön. Kronyismia tässä yhdesä avaa seuraava sitaatti eräästä kertomuksesta.

” Kaupunki on tehnyt ja ajaa väkisin läpi kaavamuutosta, jolla rantapuisto pilkkotaan puiston viereisten tonttien lisämaiksi. Heidän tonteistaan tehdään rantatontteja. Muut asukkaat menettävät lähivirkistysalueensa, ja heidän tonttiansa arvot laskevat.. .. Valituksesta käy ilmi törkeä hyvässä sosiaalisekonomisessa asemassa olevien kuntalaisten suosiminen muiden asukkaiden kustannuksella. Mitkään asukkaiden mielipiteen lausunnot, ilmaukset tai yleisönosaston kirjoitukset eivät ole saneet päättäjiä muuttamaan asioiden etenemistä.”

Kansalaisten kertomusten mukaan erityisesti muutostilanteet 'herkistävät' epäilyille tämän kaltaisesta piilokorruptiosta. Tavanomaisia muutostilanteita kertomuksissa ovat organisaatiomuutokset ja toimivaltasuhteiden muutokset organisaatioiden välillä sekä yt-neuvottelujen aloittaminen. Kronyismia konkretisoivat seuraavat kertomusten lainaukset.

”Meillä on yrityksessä käytössä niin sanottu ohituskaista. Sitä pitkin voi ohittaa virallisen virkatien. Kesätyöt jaetaan sukulaisille, vaikka oikeita päteviäkin hakijoita olisi. Osaamattomuus peitellään taitavasti samanhenkisen johtajan avustuksella.”

”... Erilaiset ”ystävyyssiirit” kukoistavat ja ystävyysuhteiden perusteella valitaan ihmisiä töihin tai irtisanotaan yt-neuvotteluissa, jos naama ei miellytä ...”.

3.7 Suosinta nimityspolitiikassa

Suosintaan kuuluvat käsitteet patronage ja klientelismi. Patronage viittaa asiakaskuntaan, ns. tukijärjestelmään (poliittinen tuki), tai poliittiseen nimitysoikeuteen. Käsite kattaa poliittiset virkanimitykset, ja sen oletetaan johtavan mm. vastavuoroisuuteen ja kiitollisuudenvelkaan. (de Graaf ym. 2010) Klientelismien käsite viittaa sosiaaliseen ja poliittiseen hierarkiaan, asiakkuussuhteeseen, joka pohjaa poliittiseen kannatukseen ja virkanimitykseen. Julkisen hallinnon toimintaperiaatteet ja säännökset joutuvat sivuun ja henkilökohtainen suosinta tulee valitsevaksi. Julkiset toimet kääntyvät henkilökohtaisiksi palveluksiksi.

Poliittisissa virkanimityksissä näkyvä politisoituminen on eräänlainen kaksiteräinen miekka. Nimitettävä tulee riippuvaiseksi poliittisesta tahdosta. Poliittiset tekijät saattavat vaikuttaa uraan enemmän kuin varsinaiset professionaaliset ansiot. Poliittiset nimitykset eivät aina ole kuitenkaan epäpätevyyden lähde, koska tämän kaltainen nimitys voi johtaa pätevän ja asiansa osaavan henkilön rekrytointiin. Poliittisesti nimitetty virkamies voi olla sitoutuneempi yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin kuin henkilö jolla ei ole tämän kaltaista kokemusta (Rouban 2012).

Kertomusaineistossa kansalaisten kommentit olivat suhteellisen kriittisiä poliittisiä nimityksiä kohtaan. Kertomusten perusteella suurimmat epäilykset poliittisiin nimityksiin koskivat seuraavia asioita:

- pätevyysvaatimusten kiertäminen; valitsijan tahallisen väljät tulkinnot.
- samat vaatimukset eivät kohdistu kaikkiin hakijoihin tai kaikkien hakijoiden ei tarvitse täyttää kaikkia esitettyjä kriteereitä. Esimerkkinä koulutus-

tausta; valitaan henkilö jolla ei ole tutkintoa vaikka työpaikkailmoituksessa edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa.

- Myös tarkempien soveltuvuusvaatimusten tarkoituksellinen kirjoittaminen mahdollisimman laajasti; vaatimukset eivät sisällä mitään selkeitä kriteereitä valinnan tekemiselle.

Useita kertomuksia yhdistää se, että mikäli nostaa esiin ilmeisen ongelman tai valittaa ko. päätöksestä, joutuu vaikeaan asemaan. Tästä on seurauksena pelko syrjinnästä tulevissa hauissa, toisin sanoen se, että joutuu ”mustalle listalle”. Monien kansalaisten mukaan tieto liikkuu organisaatioiden välillä, mikä tarkoittaa, että tämän kaltainen henkilö leimautuu ”hankalaksi tyypiksi” ja tämän tyyppinen tieto saavuttaa samalla myös muut työnantajat.

Pätevän sijasta sopiva

Useat kertomukset koskettelevat henkilöstön rekrytointi- ja palkkaustilanteita. Näistä erottuu omana joukkonaan kertomukset, jotka osuvat hyvin kansanomaiseenkin sanontaan – ”pätevän sijasta sopiva”. Haasteet ovat suurimmat julkisessa hallinnossa. Alla olevat lainaukset eivät ole ainoita tästä aihepiiristä.

”Mieluisten alaisten nimittäminen ohi pätevyysjärjestyksen on myös yleistä. Päätävässä asemassa oleva yhteisö ei tähän puutu, koska omat edut ja asema vaarantuvat.”

”... Hain työnjohtajan paikkaa, jossa vaatimuksena oli joko koneteknikon tai -insinöörin koulutus. En päässyt edes haastatteluun ja kysyessäni, kuka oli valittu, sain vain nimen tietooni. Osasin kuitenkin nimen perusteella jäljittää henkilön, joka oli työskennellyt rinnakkaisessa organisaatiossa. Miehellä ei ollut vaadittua koulutusta ...”.

”... julkisen puolen sairaalassa vapautui eräs johtavan viranhaltijan paikka. Paikka olisi pitänyt panna julkiseen hakuun, mutta sairaalan johtoryhmä päätti panna sen vain sisäiseen hakuun. Meitä pätevyysvaatimukset täyttäviä ja kokeneita oli sairaalassa muutama. Emme kuitenkaan katsoneet tarpeelliseksi hakea virkaa, koska meille kaikille oli tullut selväksi, että virkaan valitaan eräs henkilö, joka oli poliittisesti sopiva vaikkakin alemmalla koulutuksella kuin me muut. Sairaalan johtaja kuitenkin pyysi meitä muita potentiaalisia ehdokkaita hakemaan virkaa käsitykseni mukaan siksi, että hakuprosessi edes muodollisesti näyttäisi pätevältä. Virkavalinta meni ennakoidusti eikä meistä koulutetuimmista ja poliittisesti sitoutumattomista ketään edes haastateltu. Meistä ku-

kaan ei valittanut, koska koimme sen turhaksi ja valittaminen olisi vain vaikeuttanut työskentelyä organisaatiossa.”

”Jo töissä oleva opettajaäiti yleensä saa puhuttua juuri koulusta valmistuneelle lapselleen viran vaikka päteviä, kymmenenkin vuotta määräaikaisuuksia tehneitä opettajia olisi hakemassa paikkaa. Kunnan päättäjillä ja virkamiehillä ei ole mitään vastuuta eikä kukaan uskalla olla se joka puuttuu pielessä oleviin asioihin.”

”Olin töissä yhdessä yläasteen peruskoulussa. Siellä oli muodostui tavaksi, että kun opettajat ottivat virkavapaata, niin sijaisiksi omia lapsiaan, joilla ei ollut mitään pätevyyttä opettamiinsa aineisiin. Esimerkiksi opettaja otti lomamatkansa ajaksi oman ylioppilaslapsensa, joka joissain tapauksessa saattoi opiskella yliopistossa, ammattikorkeakoulussa tai ei ollut vielä päässyt jatko-opintoihin. Opettajat saivat itse valita sijaisensa. ... Läheisistä yliopistokaupungeista olisi löytynyt sekä koulutettuja päteviä sijaisiksi sekä myös alaa opiskelevia, mutta heitä otettiin vasta sitten jos ei omia lapsia saatu sijaisiksi.”

Kuten kertomukset osoittavat, kokemukset ovat usein voimakkaita ja viittaavat samalla siihen, mitä voi seurata piilokorruption mahdollisesta esiintymisestä. Lainauksista välittyy turhautuminen vallitseviin käytäntöihin ja kasvava epäily tulevia hakutilaisuuksia kohtaan. Kansalaisten kuvaukset viestivät hyvin siitä, miten luottamus vähenee ”normaalia” toimintaa kohtaan tilanteissa, joissa epäilykset piilokorruptiosta nousevat esiin.

Seuraavassa on taas esimerkki, joka avaa pienen piirin merkitystä ”sopivan valinnassa” ja päätösten tekemistä ”liian pienessä piirissä”. Aineistossa oli useita vastaavanlaisia kertomuksia.

”... Yksi piilosuosinnan mahdollisuus tulee silloin kun opettajanvirat saavat täyttää rehtori ja sivistysjohtaja kahdestaan: rehtori esittää ja sivistysjohtaja nimittää. Kun rehtori saa yksin valita määräaikaiset opettajat, niin se mahdollistaa suosikkijärjestelmän, mitä voinee pitää piilokorruptiivisena rakenteena. Lautakunnissa olisi tasapuolisemman nimitystoiminnan edellytykset.”

Pätevyysvaatimusten räätälöinti ja avainpaikat ’oikeille henkilöille’

Tässä yhteydessä kansalaiset epäilevät virkojen pätevyys- ja kelpoisuusvaatimusten räätälöintiä ja jopa ”peukalointia”. Alla oleva kertomuksen osa kiteyttää paljon muidenkin kertomuksien sisällöstä.

”Olen töissä oppilaitoksessa. Täällä huomasin, että jonkun lähisukulaiselle piti ”järjestää” työpaikka jollain nimikkeellä tai joku työntekijä nimitettiin työhönsä ilman sisäistä hakuakaan tai keksittiin uudenlaisia virkanimikkeitä, että palkkaa saadaan nostettua tälle henkilölle.”

Useassa kertomuksessa kuvataan yksityiskohtaisesti, miten virka tai tehtävä täytetään väliaikaisesti selvästi epäpätevällä henkilöllä. Virkaa hoidatetaan määräaikaisena niin kauan, että ko. valittu henkilö päteviytyy. Kertomukset päättyvät siihen, että asianomaisen päteviytymisen jälkeen virka julistetaan haettavaksi, ja kyseinen henkilö valitaan tehtävään. Alla oleva lainaus kertoo hieman toiselta, mutta muutamissa kertomuksissa toistuvasta juonteesta.

”Vuosikausia työpaikkailmoituksia seuranneena olen hämmästellyt sitä että virka/toimi julistetaan auki ja siihen on useita erittäin päteviä hakijoita vaan ketään ei valita [olen itsekin vuosia hakenut koska olen kouluttautunut eli suorittanut muodollisen tutkinnon]. Toimeen/virkaan valitaan väliaikaisesti kaikessa hiljaisuudessa joku henkilö jolla ei ole vielä edes muodollista pätevyyttä vaan hän sitten opiskelee ja saavuttaa vuosien saatossa pätevyden sen jälkeen laitetaan virka/toimi uudelleen auki ja ko. henkilö valitaan paikkaan koska on kokemusta.”

Seuraavat lainaukset kertovat pätevyysvaatimusten sivuuttamisesta ja ns. räätälöinnistä. Niistä huokuu hyvin myös se, miten kertomusten lähettäjät ovat turhautuneet siihen, miten virantäyttöprosessit kehittyvät. Tätä kautta rakentuu vahva kuva siitä, mitä seuraa kun epäillään piilokorruption olemassaoloa.

”... sijaisuutta hoitamassa koulutuspäällikön puoliso ja äidinkielenopettajana erään äidinkielen opettajan tytär, joka oli [alan] opiskelija ja [myöhemmin] sen alan maisteri. Tämä henkilö oli ollut siellä töissä jo vuosia opiskeluaikanaan suoraan kotoa kutsuttuna ja yleensä äitinsä sairauspoissaolojen tuuraajana. Ihmettellessäni kieliohjelmien puuttumista sain tyyliä vastauksia siihen suuntaan, että nämä hommat osaa kuka vain. Tämä henkilö käytti äitinsä muistitikkaa, jossa oli opetukseen tarvittava materiaali. Kyllähän se aika paljon keljutti, kun itselläni oli myöskin taustalla ... maisterin tutkinto ja olin juuri tehnyt toisen [akateemisen] alan maisterin tutkinnon ja opettajan opinnot.”

”... Äitiyslomansijaiseksi valittu henkilö kuitenkin vaati, että hänen pestinsä kestää vähintään kaksi vuotta. Koska tällä kertaa oli kyse vaimon hyvästä ystävästä, vaatimukseen myönnyttiin. Kun vuosi oli kulunut, äitiyslomalainen palasi töihin. Kummitädille perustettiin uusi toimi, jonka työnkuva oli tehdä kontrolloimatta kaikkea, mitä huvittaa, lähinnä juosta seminaareissa ja pelata tietokonepelejä työpaikalla. Vastineeksi tämä ”paras ja mitä pätevin ihminen”

tuli sairauslomaltakin komppaamaan toiminnanjohtajaa kun hallitukselle oli esitetty epäilyjä epätasapuolisesta henkilöstöpolitiikasta.”

Kertomuksista välittyy vahvoja kokemuksia syrjinnästä ja epätasapuolisuudesta täytettäessä virkoja tai tehtäviä. Useita kertomuksia yhdistävät kokemukset ns. oikeiden tai sopivien henkilöiden valitsemisesta avoimena oleviin tehtäviin. Toki on muistettava hiuksenhieno ero täydellisen objektiivisuuden ja käytännössä hankitun kokemuksen välisestä rajanvedosta. On luonnollista, että varsinkin pienellä paikkakunnalla ystävyys-suhteet ovat läheisiä, joten tehtävää hakeneet henkilöt ovat saattaneet aiemmin työskennellä samassa työpaikassa. Selvää on, että aikaisempi saavutettu työkokemus ei saa olla rasite tehtävää haettaessa eikä myöskään se, että osa hakijoista jo työskentelee työntekijää hakevassa organisaatiossa. Alle valitut sitaatit kansalaisten kertomuksista kertovat ehkä korostetun räikeistä epäilytapauksista, mutta samalla ne paljastavat hieman sitä, mistä ”oikeiden henkilöiden” valinnassa on kyse.

”[Valtion ko. keskusvirasto] työpaikkana on aikamoisen korruptoitunut. Aina-kin [ko. kaupungissa] ei palkata organisaation ulkopuolisia henkilöitä kenellä ei ole lähisukulaisia tai ystäviä töissä [ao. keskusvirastossa]. Samaa juttu koskee työvoimatoimistoa.”

”Olin itse aktiivinen etsiessäni itselleni tukityöpaikkaa. Otin yhteyttä kaupungin työllisyysvastaaviin. He kertoivat pienestä mahdollisuudestani tukityöllistyä kaupungin ko. laitokselle. Sen jälkeen soitin laitoksen johtajalle suoraan. Hän tiedusteli mahdollisuutta organisaatiostaan ja näin minulle avautui lopulta pääsy tukityöllistetyksi. Kun olin ollut muutaman viikon töissä ja työkavereiden kanssa tuntui menevän hyvin, niin he alkoivat tenttaamaan minua siitä, kuka sukulaiseni on [ko. organisaatiossa] töissä, kun kerran pääsin sinne tukityöllistetyksi. Kun kerroin, että yksikään sukulaiseni tai tuttavani ei ole siellä töissä, niin työkaverini hämmästyivät, koska vain omat sukulaiset olivat ennen otettu tukitöihin. Tämän jälkeen työkavereideni asenne minuun kylmeni, koska olinhan täysin ulkopuolinen ja olin lisäksi vienyt kenties heidän vakituisen työntekijäkaverin sukulaiselta tukityöpaikan.”

3.8 Huono hallinto ja johtaminen

Huonolla hallintotoiminnalla tarkoitetaan epäeettisiä ja kyseenalaisia toimintatapoja, jotka ovat vastoin lain henkeä ja heikentävät yleistä luottamusta institutioihin kuten valtionhallinnon virastoihin tai kuntiin taikka poliittiseen päätöksentekoon.

Huonon hallinnon perusmerkitys on, että integriteettiä ei ole pystytty säilyttämään tai että on rikottu rehellisyyttä ja muita hyvän hallinnon arvoja. Huonon hallinnon ja hallintotoiminnan torjuminen kuuluu viranomaisvalvonnan piiriin, mutta sitä torjutaan myös kansalaisten toimesta. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 89–90).

Yhteisymmärrystä siitä, mitä huono hallinto tarkkaan ottaen on, ei ole tutkimuskirjallisuudessakaan onnistuttu muodostamaan. Tämä heijastelee hyvän hallinnon käsitettä, jolle on tutkimuskirjallisuudessa löydettävissä useita eri määritelmiä. Esimerkiksi kehitysavusta vastaavat virastot ja määrittelevä huonon hallinnon institutionaaliseksi vajeeksi: asianmukaisten hallintoelinten puutteeksi tai puutteellisuudeksi (Moore 2001: 387).

Kansalaisykselyssä huonon hallintotoiminnan ryhmä käsittää 72 kertomusta joka on noin 16 % koko kertomusaineistosta.

Sääntöjen ja velvollisuuksien laiminlyönti

Kansalaisten kertomuksissa tulevat esille kokemukset lakien, sääntöjen ja velvollisuuksien laiminlyönnistä, manipuloinnista tai näennäisestä täyttämisestä. Kokemus velvollisuuksien laiminlyönneistä juontaa kertomuksissa usein juurensa kansalaisen kokemaan vähättelyyn. Johtopäätös velvollisuuksien laiminlyönneistä on useassa kertomuksessa seuraus kansalaisen tuntemuksesta, ettei hänen ongelmaansa oteta tosissaan, että viranhaltija ei halua puuttua siihen jostakin syystä, tai että viranomaisen suhtautuu asiaan muuten välinpitämättömästi.

”... Kaikki tiedämme, että mikäli esteellinen virkamies on ollut laatimassa lausuntoa, niin se on käyttökelvoton. Poliisi ei ilmoittanut asiasta [vastuulliselle aluevirastolle], jolle se oli lausuntonsa antanut. [Virasto] oli puolestaan kansalaisten toimesta informoitu tästä esteellisyydestä ja se ei virastoa kiinnostanut. Tämä poliisin antama lausunto on ko. viraston päätöksen perusteena. Näin ollen päätöksessä on virhe, mutta sen enempää poliisia kuin virastoakaan se ei näytä kiinnostavan. Lisäksi poliisin lausunnosta puuttuu heidän tietyille tahoille henkilökohtaisesti epäedullisia seikkoja, jotka olisi siinä ilman muuta pitänyt mainita...”

Toisinaan viranomaisen välinpitämättömyys saa kansalaisen epäilemään, että viranhaltija valitsee olla puuttumatta asiaan, koska hänellä on ns. henkilökohtainen motiivi olla sekaantumatta tai jopa, että viranhaltija on osallinen hyvä veli – verkostoon.

”[Viraston] maksupisteellä oli tapana jättää ajoissakin toimitetut laskut maksumatonta, niin että niistä tuli aina muistutuskirje kotiin. Sitten kun tämän maksumuistutuskirjeen... toimitti, ilmoitettiin, ettei muistutusmaksua makseta vaan se jää asiakkaan itse maksettavaksi! Tämä oli siis jatkuvaa mitä ilmeisimmin tahallista ja tietoista kiusantekoa. Asiasta valittaessa maksupisteen työntekijää puolusteltiin esimiestaholta. ”Paperit kun häviävät niin helposti!” Vein sitten maksupisteen työntekijälle joululahjan. Sen jälkeen laskut maksettiin ajoissa.”

”Kaksi ... tuomaria muisti oman esteellisyytensä ja kytköksensä mainittuihin asianajajiin vasta kun todisteet toimitettiin käräjäoikeuteen. Oikeus vähätteli asiaa. Ei seuraamuksia tuomareille. ... Kaikki olivat jo lähtökohtaisesti esteellisiä tehtäväänsä. He hyötyvät itse ja hyödyttävät toisiaan tekemällä palveluksia toisilleen, antamalla toimeksiantoja ja hyötymällä kiistattomasti taloudellisesti yhtiön varoilla tehdyistä, yhtiön kannalta turhista toimenpiteistä. ...”

Kansalaisten kertomusten mukaan velvollisuuksien laiminlyönnit johtavat usein ongelmien peittelyyn. Monissa kertomuksissa tuodaan esille turhautuminen mm. siihen, että sisäilmaongelmien ratkaiseminen on laiminlyöty tai jätetty kokonaan hoitamatta. Tätä havainnollistaa seuraava kommentti.

”... Kaupunki työntajana kieltää edelleen rakennuksessa olevan sisäilmaongelman vaikka ihmiset ovat sairastelleet, osa sairastunut pahasti, kroonisesti ja puhuneet siitä jo vuosia. Johtajat keskittyvät yksikön yhtiöittämiseen ja ongelman peittelyyn.”

Yksityisellä sektorilla huono hallinto liitetään usein vakuutusyhtiöiden toimintaan ja päätöksiin. Seuraava esimerkki havainnollistaa huonon hallinnon suhdetta asioiden hoidon viivyttelyyn. Useasta kansalaisten kertomuksesta oli havaittavissa turhautuminen muutoksenhakuprosesseihin ja niiden keston.

”Itsellä ainakin heräsi jossain vaiheessa, kun taistelin vakuutusyhtiötä vastaan (14 vuotta 6 kuukautta) ettei ihan rehtiä toiminta ollut... Esimerkkinä tämä oma työtapaturma/liikenneonnettomuus ... ja sitten oli nämä 3 instanssia: muutoksenhakulautakunta, vakuutusosoikeus ja ei muista kolmatta, mutta minun tapauksessani se kävi 3 kertaa läpi tuon saman ruljanssin kaikkienensa, josta en todellakaan tiedä mikä sen tarkoitus oli, muu kuin pelata aikaa, lyödä lyötyä. ... havahduin,... kun yhdeksän vuotta hain korvauksia työtapa-turmana eikä vaan mennyt työtapaturmana läpi, mutta liikenneonnettomuutena loppujen lopuksi meni läpi.”

Konsulttien käyttö julkisessa hallinnossa

Konsulttien käyttö julkisessa hallinnossa on normaalia arkipäivää. Kunnat tekevät taloudellisesti merkittäviä sopimuksia yksityisten konsulttiyhtiöiden kanssa. Tästä syystä niitä kohtaan osoitetaan kiinnostusta ja kärjekästäkin arvostelua. Toki muutamat kertomukset sisältävät ideologisesti sävyttyneitä huomioita konsulttien ja hankintamenettelyiden oikeutuksesta ja tarpeellisuudesta, ja näissä suora yhteys piilokorruptioon on varsin ontuva.

Ajoittain jotkut järjestelyt kuitenkin näyttävät herättävän epäilyksiä epäeettisestä toiminnasta ja eräänlaisten korruptiivisten piirteiden mahdollisuudesta. Seuraavassa esitetään muutamia poimintoja kertomusaineistosta.

Monissa kertomuksissa otettiin kantaa kunnan ja sen palkkaamien konsulttien ”palkollisuuteeseen”. Konsulttien laatimat raportit ja niiden tulokset kyseenalaistetaan. Konsulttien lausunnoilla on taipumus olla ’monitulkinnallisia’, koska he ovat viime kädessä riippuvaisia kuntien tulevista tehtävänannoista.

”... Myös kaavoja varten tehtäviin selvityksiin liittyy piilokorruption vaara, koska toimeksiantaja on kaupunki ja suorittaja usein yksityinen konsulttiyritys. Koska konsultit ovat riippuvaisia toimeksiantajilta saatavista tilauksista, on riski, että selvitysten tulokset kirjoitetaan sellaiseen muotoon, joka mahdollistaa tilaajan haluaman tulkinnan.”

Konsulttien käyttö erilaisten taustaselvitysten tekemisessä vaikuttaa joskus käytännön päätöksiin epäterveellä tavalla esimerkiksi ympäristöä koskevissa selvityksissä. Eräissä kertomuksissa viitataan siihen, että konsultti voi joutua toimimaan paineen alla ja hän saattaa tiedostaa, millaista lopputulosta selvitykseltä halutaan joko päättäjien, suunnittelutoimien kohteena olevien asukkaiden tai elinkeinoharjoittajien taholta. Paine tulee myös siitä, että konsultti tarvitsee töitä jatkossa. Lopputuloksena saattaa olla siinä määrin pyöreä teksti, että päättäjät voivat tulkita sitä toivomallaan tavalla. Olennaisia asioita on mukana, mutta teksti mahdollistaa erilaiset tulkinnat.

Kansalaiset kyseenalaistavat konsulttien roolin erityisesti niissä tilanteissa, missä konsulttiyhtiöllä on kytköksiä tutkimansa alan muihin yhtiöihin tai päättäjiin. Kansalaisten kertomuksissa tuntuu herättävän ”epätoivoa” kokemus, jonka mukaan viranomaiset uskovat konsultteja ”sokeasti”. Tämä saattaa vaarantaa kansalaisten oikeusturvan.

”... Poliisia ei saa tutkimaan talovaurioita vaan konsultti firma räjähdetehtaan omistama [yritys] antaa poliisille lausunnon ja poliisi tekee tutkimatta jättä-

mispäätöksen... lausunnon perusteella. Räjähdetehtaan konsultit tarkistaa talot ei vaurioita.... lausunnossa oli paljon virheellisyyksiä ja se meni sellaisenaan oikeuteen todisteeksi. Kaikki tuntuivat olevan vain vanhoja vikaantumisia, jotka nyt sattuivat laukeamaan.”

Toimien ja tietojen salailu, peittely ja suojele

Eettisesti huono hallintotoiminta liittyy useissa kertomuksissa viranhaltijoiden tai viranomaisten tarpeeseen salailla toimiaan tai dokumentteja, sekä taipumukseen suojella työntekijöitään mahdollisilta jälkiseuraamuksilta. Kansalaisille syntyy epäily laittomuudesta tai liikkumisesta laittomuuden rajoilla, mikäli läpinäkyvyys hallinnossa ei toteudu eikä päätöksille saada kunnon perusteluja. Informaation saatavuus, kulku, sekä siihen reagointi ovat kertomuksissa esillä.

Kansalaiset kokevat tulleen sivuutetuiksi tilanteessa, jossa ongelma on dokumentoitu, mutta asiakirjoja ei saada nähtäväksi. Epäily koskee sitä, etteivät dokumentit silloin saavuta oikeita viranomaisia eikä niihin myöskään reagoida.

”Kunnan julkiset rakennukset etenkin koulu, päiväkoti sekä lasten harrastuspaikat. Ovat sisäilmaltaan ”viallisia”. Osassa tiloista normaali ihminenkin oireilee. Kunta on hyvin tietoinen asiasta ja lakihan sanoo myös että oppimisympäristön pitää olla terveyttä vaarantamaton. Jatkuvasti vedotaan ettei muut oireile, vaikka oireilijoita sekä sairastavia ihmisiä on. Tiedot sairastumista eivät mene eteenpäin ja näin saadaan viivytettyä tarpeellisia korjauksia. Lisäksi vedotaan rahaan, mutta laki vaatii ettei tilat saisi sairastaa. Yhteydenottoihin ei vastata vaan odotetaan että ihminen väsyy. Vasta sitten kun uhkaa julkisuudella voi saada jotain tietoa. julkisia asiapapereita esim. sisäilmaraportteja ei saa katsottavaksi.”

Vaitiolovelvollisuuden rikkominen tai salassa pidettävän tiedon vuotaminen katsotaan kansalaisten näkökulmasta vakavaksi rikkeeksi. Useissa kertomuksissa erityiseksi ongelmaksi nostetaan se, etteivät viranomaiset vaikuta suhtautuvan esiintuotuihin rikkeisiin tai tehtyihin yhteydenottoihin riittävän vakavasti.

Kansalaiskertomuksista on tulkittavissa myös se, että luottamusta julkisiin instituutioihin rasittaa viranhaltijoiden taipumus olla ensisijaisesti viranhaltijoiden eikä kansalaisen puolella. Jos kansalainen ei pysty lähtökohtaisesti tunnistamaan, kenen asiaa viranhaltija ajaa, kasvattaa se epäilyksiä. Kertomuksien sävyistä voisi päätellä seuraavaa: kansalaisen kannalta jotenkin ymmärrettävältä

tuntuu vielä se, että viranomainen suojelee viranomaista. Sen sijaan pöyristyttävää on se, mikäli viranomainen suojelisi jostain syystä kolmatta osapuolta.

”Ostin sijoitusasunnon ... keskustassa sijaitsevasta funkkiskerrostalosta ja vuokrasin sen. Puolen vuoden kuluttua pörssiyhtiö ... perusti taloon [yökerhon]. ... Sen ajan taloista puuttuu äänieristys, toisin kuin yleisesti luullaan. Vuokralaiseni luonnollisesti lähti pois koska asuntoon kuuluva melu oli kestämaton. Muut osakkaat ovat muuttaneet melun takia huoneistonsa toimistoiksi. Teetin äänimittauksen joka maksoi minulle 1.000 euroa ja otin toistuvasti yhteyttä kaupungin ympäristöterveydenhuoltoon. Sieltä vastattiin aina samalla tavalla että ”[yökerhon] kanssa on asiasta neuvoteltu”. Kokonainen vuosi kului eikä mitään tapahtunut. Menin kaupungin rakennusvalvontaan kysymään kuinka oli ollut mahdollista saada karaokebaarille rakennuslupa kun se sijaitsee asuinhuoneistojen joukossa. Kohtelu oli epäystävällistä. Pyysin saada tavata rakennustarkastajan, mutta ”hän ei ollut paikalla”. Otin häneen yhteyttä sähköpostitse mutta hän ei vastannut. Sitten soitin karaokebaarin suunnittelun arkkitehdille. Kun rupesin kyselemään rakennusluvasta, hän iski luurin korvaani. Sitten eräs kauppias osti naapuriasuntoni tietämättä, että sen alapuolella sijaitsi [yökerho]. Hän toimi sen verran tarmokkaasti, että ympäristöterveydenhuollon päällikkö poisti meluongelman määräämällä [yökerholle] uhkasakon. Melun takia jouduin pitämään huoneistoani tyhjänä 9 kuukauden ajan ja maksamaan äänimittauksen mutta en lähtenyt niitä oikeusteitse perimään koska olisin hävinnyt jutun. Siksi että [yökerho] oli tarjoutunut vuokraamaan asuntoni. En ollut suostunut siihen koska silloin ei meluongelmaa olisi poistettu ja olisin ollut heikoilla jos olisin joutunut myymään asunnon. Kun menin rakennusvalvontaan pyytämään rakennusmääräyksiä minulta kysyttiin että ketä vastaan niitä tarvitaan”...

Kansalaisten kritiikki on aika rankkaa. Kertomuksissa tulee esille, että luottamuksellisen tiedon väärinkäytön, dokumenttien ”sormeilun” ja tosiasioiden vääristelyn katsotaan sisältävän korruptiivisen hallinnon piirteitä. Huonoksi hallintotoiminnaksi voidaan katsoa jopa se, ettei julkisista toimista saada asianomaisille tarpeellisia ilmoituksia ja informaatiota eikä neuvonta ole näin ollen riittävää. Monissa kansalaisten kertomuksissa tulee esille vieläpä epäily siitä, että kunnat ovat välinpitämättömiä eivätkä kykene osallistamaan kuntalaisia päätöksentekoon. Mikäli päätettäviä asioita ei tuoda riittävästi julkisen keskustelun piiriin, on helppoa olettaa, että niissä on jotakin salattavaa tai taustalla olisi muitakin kuin yleishyödyllisiä intressejä.

Kansalaiset kokevat tärkeäksi, että päätöksentekijöillä on riittävästi tietoa päätettävistä asioista ja niiden perusteista. Myös päättäjien jääviys lupamenettelyissä

puhuttaa kansalaisia. Olisi perusteltuja syitä tunnistaa ja tunnustaa omat kytköksensä ajoissa ja vapaaehtoisesti, jotta korruptioepäilyt eivät saa tuulta siipiensä alle. Epäsuoriakin kytköksiä asianosaisiin pidetään korruptiivisina; toisin sanoen, jääviys ei useiden vastaajien mielestä rajaudu vain suoriin hyötyihin päättäjille itselleen, vaan myös tilanteisiin, joissa hyöty päätöksestä ohjautuu päättäjien sidosryhmälle.

”[Kunnan] valtuustossa piilokorruptiota esimerkiksi [tietyn alueen] louhintalu-pien käsittelyssä. Valtuutetuista ainakin kahdella [yhtiön] toiminnalle tukea antavalla asiakkuussuhde työelämänsä kautta [yhtiöön]. Toinen valtuutetuista ei jäävää itseään kertoen syyksi, että hänen yrityksensä liikevaihdosta vain viisi prosenttia tulee [yhtiöltä]. Toinen toimii ... päällikköasemassa yrityksessä, jolla yhteistyötä [yhtiön] kanssa mittavissa määrin. Valtuuston kokouksessa pyydetty heitä jäävämmään itsensä, mutta kieltäytyneet. Molemmat johtavat puolueitaan ... kunnassa. Kuntien valtuutettujen yhteyksiä päätöksen teossa ei juuri kukaan seuraa. [Kunnan] tapaus lienee yksi monista, jotka sovitaan ka-bineteissa puolue ryhmien johdon kesken ja äänestys valtuustossa valtuutetuille sanellaan heidän toimesta. Hyvänä esimerkkinä toimii kuntalaisaloitteen käsit-tely juuri tuon [yhtiön] louhinnan tapauksessa. Valtuutetuista vain kolme tiesi mistä alueesta oli kyse. Selvästi huomattavissa, että määräys äänestyskäyttäy-misestä oli tullut edellä mainituilta tahoilta.”

Huonot johtamiskäytännöt

Huono johtaminen on laaja kysymys. Kirjallisuudessa käsitellään muun muassa korruptiolle altistuvaa johtajaa suhteessa organisaation ympäristöön, asiakkai-siin ja omistajiin. Johtajan osaamattomuus, välinpitämättömyys ja räikeä suosin-ta johtavat huononevaan työilmapiiriin, toiminnan epävarmuuteen ja tehotto-muuteen. Huono johtaminen (mismanagement) yhdistetään organisaation heik-koon suorituskykyyn (esim. Andrews et al 2006).

Johtajan vastuu korostuu tulosvastuun kautta. Joskus pitkälle viety tulosvastuu aiheuttaa tilanteita, joissa joudutaan toimimaan eettisyyden rajoilla. Seuraavassa kertomuksessa vastaaja kertoo viraston menettelystä, jossa sivutoimia käytetään ko. viraston tuloksina, ja siten parannetaan keinotekoisesti viraston tulosta. Sa-malla kun kyseessä on organisaation johtaminen, kertomuksessa korostuu myös se, miten yksityisen ja julkisen toiminnan roolit ja rajat voivat pahimmillaan hä-märtyä.

”Virastossa oli vuosikymmeniä tapana omia viraston tuloksiksi myös tuloksia, joita työntekijät tekivät sivutoimisissa ansiotöissään, omin päin ja (periaatteessa) omalla ajallaan. Ongelma kärjistyi, kun alettiin seurata kustannustehokkuutta eli työajan ja suoritusten suhdetta. Sivutoimisesti tehdyt työt tulivat harmaana massana virkatyönä tehtyjen tulosten ohelle mutta ilman merkintää niihin kuluneesta ajasta (tietenkin). Niillä siis kasvatettiin virheellisesti viraston tulosta... Tavoitteisiin pääseminen edellytti siis työn tekemistä myös virka-ajan ulkopuolella. Menettely oli monella tapaa myös avoimuusongelma. Viraston omimiin tuloksiin kuuluivat myös sivutoimisesti tehdyt julkaisut. Nämä kirjattiin julkisesti viraston suoritteiksi viraston julkaisuluetteloon verkkoon. Näin suurelle yleisölle ei tullut selväksi, missä puitteissa ja roolissa mikäkin julkaisu oli tehty. Myös media hairautui pitämään yksityisesti tehtyjä julkaisuja viraston tuloksina ja yksityiset julkaisut saivat viraston nimissä mainosta ja muuta julkaisuutta. Viraston fokus ja toimenkuva vääristyi samalla. Myöskään viraston sisällä ei tiedetty, missä roolissa mikäkin suoritus oli tehty ja mitä kenenkin työntekijän työnkuvaan kuului. Tilannetta hämärsi/hämärtää edelleen se, että näkyviä julkisia sivutoimia saa säännöllisesti tehdä kesken työpäivän. Henkilöstölle ei ole koskaan millään tavalla selitetty sitä, millä järjestelyllä jonkun työntekijän tällainen menettely on mahdollistettu. Sivutoimien omimisen myötä viraston johto menetti uskottavuutensa seurata sivutoimisen työnteon asianmukaisuutta. Koska kaikki otettiin viraston tuloksiksi, vaikutti siltä, ettei ollut niin väliä, edistettiinkö omaa bisnestä työajalla ja käytettiinkö virastoa hyväksi oman sivutoimen edistämiseen. Se vähensi myös johdon uskottavuutta seurata sivutoimisten töiden kuormittavuutta. Runsaasti sivutoimia tehnyt henkilö käyttäytyikin tavalla, jonka voisi ajatella johtuvan loppuun palamisesta. Sivutoimisesti tehtyjen töiden omiminen hämärsi yleisesti rajaa virkaroolin sekä yksityisroolin välillä. Tämä johti virkamiesmoraalin murenemiseen ja useisiin epäeettisiin ja omituisiin tilanteisiin...”

Erään vastaajan mielestä nimenomaan johtaminen on syynä useisiin ongelmiin mm. sosiaali- ja terveysalalla. Hän kiinnitti huomiota alan johtajien pätevyysvaatimuksiin, ja nykyiseen taipumukseen valita johtajia, joilla ei välttämättä ole mitään johtamisen alan koulutusta tai edes kiinnostusta johtamisen arkipäivään. Sen sijaan asemaa käytetään tekemään oma toiminta organisaatiossa kannattavammaksi ja jätetään seuraukset koko organisaatiolle huomioimatta.

”... Sairaanhoidopiirissä, jossa nyt työskentelen, on pikku hiljaa paalutettu kaikki johtajapositiot (esim. liikelaitosten johtajien paikat) lääkäreille muuttamalla kelpoisuusehtoja siten, että tehtäviin voi hakeutua vain lääkäri. Näen tämän olevan tietyn ammattiryhmän etujen voimakasta ajamista, mutta samalla jätetään ulkopuolelle valtava määrä muiden ammattiryhmien ja tutkinnon omaa-

vien koulutettua ja pätevää johtamisosaamispotentiaalia. Kelpoisuusehtona satojen ihmisten johtamistehtävään saattaa silti olla lääketieteellinen tutkinto ja vieläpä dosenttuuri, joka sekin karsii muita fiksuja lääkärihakijakandidaatteja. Muutaman vuoden takaisen organisaatio- ja johtamisuudistuksen (ei päästy maaliin) yhteydessä yritimme mallia, jossa lääkäreille tulisi vastuu myös muusta henkilökunnasta, mutta lääkäreillä on hyvin vähän kiinnostusta hoitajien ja muun henkilökunnan johtamiseen... Fakta on myös se, että etenkin yliopistopaikkakunnilla on vahvoja sukuperinteitä: lääkäreitä saattaa olla kolmannessa, jopa viidennessä sukupolvessa. Johtajien tehtäviin valitaan omia kurssikavereita tai muita tuttuja, jolloin johtamisen dynamiikka helposti & inhimillisesti kieroutuu henkilökohtaisten intressien näkökulmista. Mille muulle toimialalle tai organisaatioon rekrytoituu iso joukko opiskelukavereita?... Nykyinen malli edesauttaa lääkäreiden valinnan johtaviin tehtäviin, vaikka kyseessä ei ole lääketieteellistä koulutusta edellyttävä tehtävä. Eihän autoliikkeisäkään mekaanikot toimi toimitusjohtajina. Nykyinen malli mahdollistaa myös lääkäreiden duaaliroolin: työskentelyn samanaikaisesti sekä julkisen että yksityisen sektorin palveluksessa.... Näkemykseni voi olla kyyninen, mutta kovin turhauttavaa on yrittää kehittää organisaatiota kulttuurissa, jossa osa lääkärijohtajista ei edes ole kiinnostunut johtamistehtävästään ja toimialueen tai potilaan yksikköraajat ylittävien hoitoketjujen kehittämisestä.... Sairaanhoidopiirin johtajan tehtävään valinnassa tulisi myös noudattaa erityistä varovaisuutta: mitään tiettyä ammattiryhmää ei saisi suosia vain siksi, että näin on ennenkin ollut...”

Epäily huonosta johtamisesta aiheuttaa useissa organisaatiossa konflikteja työntekijöiden välille. Kun johtaja ei huolehdi näiden konfliktien selvittämisestä, ei havaitse eikä tunnista niitä, ja jopa osallistuu konfliktien luomiseen, tilanne kärjistyy. Osa kansalaisten kertomuksista kuvasi työpaikkakiusaamista ja syrjintää työpaikalla.

”Tämä johdossa oleva henkilö on vuosien varrella palkannut pysyvään työsuhteeseen omia kavereitaan. Hänen suosikkinsa voidaan siirtää myös merkittäviin tehtäviin ilman edes viraston sisäistä hakua. Sanomattakin selvää, että suosikin projekteille järjestetään vuodesta toiseen suuri osa ylimääräisistä projektirahoista, joita virastolle tulee. Jos huomauttaa tämän johdon edustajan ja hänen lähipiirinsä selkeistä menettelyvirheistä (vaikkapa hankintalain noudattamatta jättäminen), joutuu häirikkölistalle. Verkkovastaava noudattaa omaa suosikkijärjestelmää verkkosisältöjen kanssa. Hän nostaa räikeästi esille omia tuotoksiaan ja jättää systemaattisesti omaan mustaan listaansa kuuluvien tuotokset pois. Tämä täyttää hienovaraisen työpaikkakiusaamisen kriteerit, mutta

siihen on todella vaikea tarttua, koska aina voi sanoa, että jokin päivitys on vaikkapa vielä kesken...”

4 LOPPUKESKUSTELU

Tämän raportin aiheena on piilokorruption anatomia Suomessa. Selvityksessä on haettu vastausta siihen, millainen kokonaiskuva piilokorruptiosta muodostuu käsitellyn aineiston perusteella sekä millaiset rakennepiirteet auttavat ymmärtämään piilokorruptiota Suomen olosuhteissa.

Piilokorruption käsitettä täsmennettiin alan tutkimuskirjallisuuden perusteella. Korruptio määriteltiin alusta lähtien laajasti. Myös piilokorruption kohdalla nostetaan esille erilaisia piirteitä. Korruptio voi olla tuomittavaa eli lainvastaista, moitittavaa eli ensisijaisesti lain hengen vastaista ja epäeettistä eli vähintäänkin eettisesti epäilyttävää.

Kuten raportin alussa todettiin, piilokorruptiolla viittaamme epäeettiseen ja korruptiiviseen toimintaan, joka ei ole näkyvää eikä välttämättä tule viranomaisten tietoon. Valtaa käytetään väärin vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säädösten puitteissa. Piilokorruptiolle on luonteenomaista, että suositaan pieniä piirejä ja suljettuja verkostoja. Taloudellisia etuja ja poliittista valtaa jaetaan arveluttavien perustein omille jäsenille.

Varsinaiset havainnot perustuvat raportissa kansalaisten kertomuksiin piilokorruptiosta. Kertomukset kerättiin avoimella nettikyselyllä syys-lokakuussa 2016. On syytä kuitenkin korostaa, että emme pyrkineet vastaamaan esimerkiksi siihen, miten tavanomaista tai epätavanomaista piilokorruptio on Suomessa. Aineistosta johtuen emme myöskään ottaneet kantaa siihen, miten laajasti piilokorruptiota esiintyy ja onko se tavanomaisempaa nyt kuin vaikkapa kymmenen vuotta sitten. Lopuksi keskustellaan kolmesta aiheesta:

- Työn tuloksia kuvaavat keskeiset huomiot
- Kansalaisten kertomuksista nousevat tärkeimmät tulkinat ja
- Piilokorruption torjuntaan ja ehkäisyyn soveltuvat keinot.

4.1 Keskeiset huomiot

Ensimmäinen huomio koskee piilokorruption käsitteellistä rajausta ja kertomusten määrää. Piilokorruptio pyrittiin erottamaan ilmiikorruptiosta sen keskeisten piirteiden osalta. Tässä työssä piilokorruptio kattaa erityisesti rakenteellisen korruption, korruptoituneet verkostot ja muun harmaan alueen näkymättömän korruption. Kirjallisuuden ja aiemman tutkimustulosten perustalta piilokorruptiota

eriteltiin yhdeksän korruption muodon avulla. Nojasimme näihin piilokorruption määritelmällisiin lähtökohtiin kyselyaineiston hankinnassa ja myöhemmässä käsittelyssä. (raportin 1. ja 2. pääosuuksia).

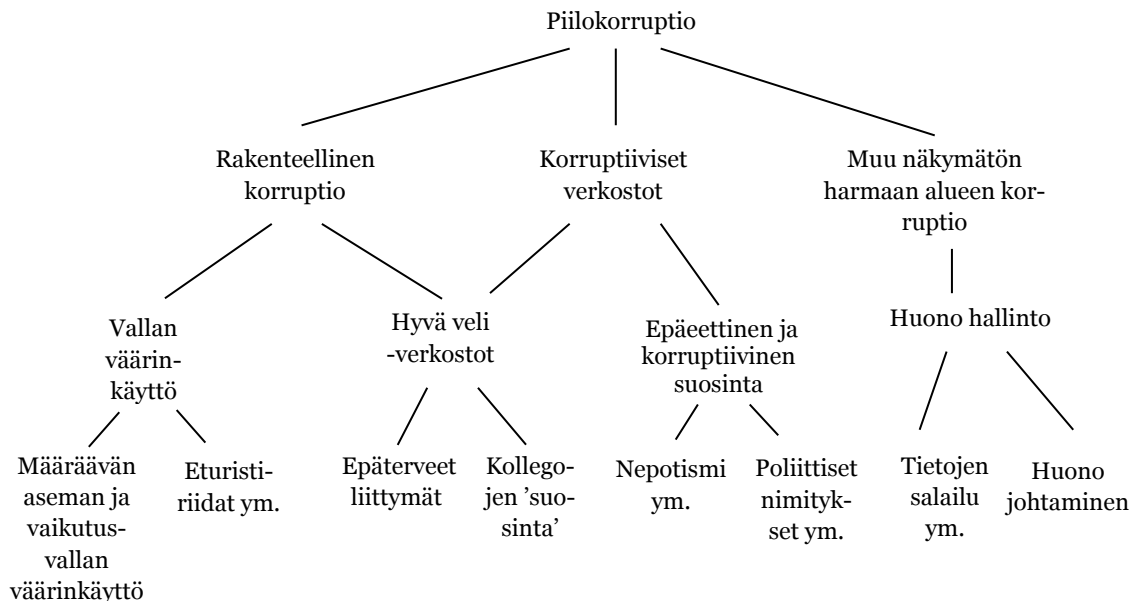
Käsiteltyjen kertomusten varsin iso määrä (420 kpl) mahdollisti sen, että pystyimme tekemään aineistosta oletettua kattavammat narratiiviset tulokset. Vaikka kansalaisten kokemukset ja tapahtumat olivat usein henkilökohtaisia ja ainutkertaisia, löytyi kertomuksista ja niissä esiintyvistä kokemuksista yhtäläisyyksiä. Nämä yhtäläisyydet mahdollistivat kertomusten tarkemman tyypittelyn (raportin 3. pääosuuksien alku).

Toiseksi, keskeinen tehtävä oli se, että kertomukset analysoitiin laadullisesti (3. pääosuuksia). Koska tarkasteluun valitut ryhmät edustavat suurta osaa kaikista annetuista vastauksista (ks. edellä taulukko 1), ne antavat käsityksemme mukaan riittävän monipuolisen kuvan suomalaisen piilokorruption oleellisista piirteistä. Yksityiskohtainen tarkastelu keskittyi neljään korruption alueeseen: a) vallan väärinkäyttöön (86 kertomusta); hyvä veli -verkostoihin (67 kertomusta); suosintaan (67 kertomusta) ja huonoon hallintotoimintaan (62 kertomusta).

Kolmanneksi voidaan todeta, että kansalaisten piilokorruption liittyvät epäilykset kohdistuivat ensisijaisesti tiettyihin toimialoihin yhteiskunnassa. Raportin kolmannen pääosuuksien alussa kuvattiin kymmenen suurinta, korruptiolle herkintä riski- ja altistumisaluetta; eli se konteksti, mihin kansalaisten kertomukset on 'istutettavissa'. Alueet eivät edusta sellaisenaan korruptoituneinta osaa yhteiskunnassa, vaan kuuluvat lähinnä piilokorruption vaaravyöhykkeisiin. Mainittakoon esimerkiksi vakuutusala, kaavoitus ja rakentaminen, terveydenhuollon toiminnot, julkisen hallinnon henkilöstöpolitiikka sekä tuulivoimasuunnitelmat ja -päätökset.

Neljänneksi, yhdistämällä teoreettinen ja empiirinen kuva päästään tarkentamaan piilokorruption anatomian sisältöä. Tätä havainnollistetaan kuvion 4 avulla. Oheinen esitys kokoaa yhteen epäilyksiä ja huolta herättäneitä asioita. Esityksessä tiivistyy se, mille piilokorruptiossa herkistytään ja mitkä asiat kertomusten perusteella puhuttivat kansalaisia.

Kuten huomataan, määrävän aseman ja vaikutusvallan väärinkäyttö sekä eturistiriidat ovat keskeisin osa vallan väärinkäyttöä. Epäterveet liittymät ja kollegojen suosinta nousivat esiin hyvä veli -verkostojen tyypillisistä korruptiivisista verkostoista. Epäeettinen suosinta kattoi nepotismin, muunlaisen suosinnan ja puoluepoliittisesti värityneet nimitykset. Huonoa hallintoa kuvaavat tyypillisimmillään mm. huono johtaminen ja tietojen salailu.



Kuvio 4. Piilokorruption anatomian piirteet: narratiivinen kuvaus

Viidenneksi, korruptiiviset rakenteet, verkostot ja harmaan alueen korruptio ovat vahvasti läsnä kertomusaineiston sisällöissä. Kansalaisten epäilykset kohdistuvat siihen, että valtaa käytetään väärin sinänsä laillisissa rakenteissa, ja asiantuntijavaltaa käytetään usein mielivaltaisesti. Toiminnan tavoitteet ja päätösten perustelut eivät vakuuta kansalaisia. Mikäli päätösvalta pääsee keskittymään, valtaklikit ajavat omia tavoitteitaan yhteisten tavoitteiden sijasta. Vaikutusvalttaan liittyy ajoittain epäasiallinen lobbaaminen. Päätöksentekotilanteissa myös eturistiriidat ovat ilmeisiä.

Hyvä veli -verkostot toimivat epäterveen vastavuoroisuuden periaatteella. Avoinmuuden puute ja suosinta vaikuttavat kilpailutilanteiden vääristymisiin. Pienet piirit vahvistavat sen, että edut jaetaan vain harvoille ja tiettyjä henkilöitä suositaan. Henkilösuosinta vahvistuu kansalaisten mielestä erityisesti silloin, kun virkojen ja toimien pätevyys- ja soveltuvuusvaatimuksia kierretään tiettyjen hakijoiden hyväksi.

Huonoa hallintoa leimaa toimijoiden välinpitämätön asenne velvollisuuksia kohtaan. Tuplaedustuksen haitat ja eturistiriidat ovat näkyvissä erilaisissa päätöksentekotilanteissa. Hallinnon valitus- ja muutoksenhakuprosessit koetaan hitaik-

si. Kansalaisille jää hetkittäin epäselväksi, ovatko viranhaltijat heidän puolellaan ja heidän asiallaan vai puolustamassa hallintoa.

4.2 Keskeiset tulkinnot

Kokonaiskuvan lisäksi on aiheellista vielä koota piilokorruptiolle ominaisia muita kysymyksiä, jotka ovat samalla tutkimusmenetelmään läheisesti liittyviä narratiiveja. Toisin sanoen, millaisia yleisiä ajattelu- ja toimintatapoja, merkityksiä ja asenteita tuntuu liittyvän kertomusten kohteena oleviin asioihin.

Piilokorruptiossa ei ole yleensä rikottu lakia eikä muita määräyksiä. Kansalaisten epäilykset viittaavat pääsääntöisesti lakien ja määräysten väljään tulkintaan ja venyttämiseen. Osaa tapauksista leimaa se, että jos tehtyä päätöstä arvioitaisiin esimerkiksi ”lain hengen” tai lainsäätäjän esittämän toiveen valossa, rajanveto ei olisi enää yhtä yksioikoinen. Toisin sanoen, osa tässä tutkimuksesta käsittelevistä asioista valaisi tapauksia jossa lakia ei ole rikottu, mutta lain henkeä on tulkittu hyvin omavaltaisin tavoin.

Kuten aineisto osoittaa, tyypillisimmillään piilokorruptio on laillisen/laittoman ja eettisen/epäeettisen rajoilla. Mahdollisuudet ovat suhteellisen vähäiset kontrolloida määrävän aseman tuomia väärinkäytösepäilyjä, korruptiivisten verkostojen haittoja, virkanimityksiin liittyviä suosintoja, ja huonon hallinnon seurauksia. kansalaisen taholta on myös mahdotonta perustella, miksi esimerkiksi viranomaisen pitäisi tehdä uusi päätös tai pyörittää jo tehty ratkaisu. Päätöksen kohteella ei ole kunnollisia mahdollisuuksia osoittaa virhettä toimintatavassa tai päätöksen lopputuloksessa.

Vaikka kansalaisten epäilyksiin sisältyy raskaita ’syytöksiä’ ko. organisaatioita tai henkilöjä kohtaan, on huomattava, että monissa kertomuksissa näkyy pettymys ennen muuta prosessin tai asian etenemiseen liittyvään käsittelytapaan. Kaikkiaan on kysymys pienen ihmisen kamppailusta instituutioita vastaan. Voimattomuuden tunne tai turhautuminen ruokkivat kansalaisen epäilyjä piilokorruptios- ta, oli se sitten totta tai ei. Pettymys kohteluun on yllättävän monen tarinan taustalla. Kertomuksista selviää tietysti myös se, että ihmiset ovat pettyneitä lopputulokseen, koska päätös ei ole ollut heidän toivomansa eikä heille edullinen.

Piilokorruptiolle ominainen piirre on henkilökohtainen ja vahva kokemus, mikä osin syntyy myös selvityksen toteutustavasta: kysimme henkilökohtaisia kokemuksia e-lomakkeella. Suuri osa kertomuksista viestii vahvasta kokemuksesta itselle tärkeässä asiassa. Tapaukset ovat osa kertojien omaa elämää ja arkea eikä persoonattomasta tapahtumasta oman elämän tai kokemuspiirin ulkoreunalla.

Tämän kaltainen läheisyys vahvistaa kokemusta vaikutusvallan väärinkäytöstä, eturistiriidoista, epäterveestä verkostoitumisesta tai muusta piilokorruption muodosta. Kääntäen voi tulkita, että kansalaisten kokemukset ilmikorruptiosta tai sen seurauksista eivät ehkä olisi yhtä vahvoja eikä henkilökohtaisia. Tätä selittää se, että suuren luokan korruptiotapauksissa on selvemmin erotettavissa ”rikkolliset” ja ne lailliset pelisäännöt, joita on rikottu.

Vahvaan kokemukseen kytkeytyy lisäksi se, että kertomuksista välittyy suora viesti henkilöiden omasta intressistä raportoimaansa piilokorruptiotapaukseen tai sen epäilyyn. Eräänlainen oma etu syventää kokemusta piilokorruption seurauksista ja piilokorruption mukanaan tuomista haitoista ja ongelmista julkiselle hallinnolle, politiikalle ja yritystoiminnalle. Tämän voi tulkita lisäävän aineiston luotettavuutta. Toisin sanoen, suurin osa tapauksista liittyy henkilöiden omaan elämään ja he eivät kerro tapauksista abstraktisti tai vihjaillen joidenkin muiden osapuolien toimista.

Piilokorruptioepäilyt ovat kiinni ajassa ja mediasisällöissä. Piilokorruptio näyttää olevan monissa tapauksissa reflektioita omiin kokemuksiin ja asioiden julkisuus medioissa toimii epäselvyyksien herättelijänä omassa elämässä ja omalla paikkakunnalla. Kansalaisia ovat puhuttaneet myös lehdissä ja muussa mediassa esillä olleet tapahtumat. Samalla nämä ovat kirvoittaneet näkemään itseään lähellä olevien tapahtumien yhteydet, mahdolliset epäselvyydet ja väärinkäytökset. Monia mainintoja ja vertauksia on tehty esimerkiksi Kittilän kunnan tapaukseen, isojen tuulivoimapuistojen tapauksiin, ym.

4.3 Miten piilokorruptiota voidaan torjua ja ehkäistä?

Piilokorruption seurauksena ei ole näyttäviä oikeudenkäyntejä eikä laajaa mediahuomiota saavia rajanvetoja tai ratkaisuja. Tyypillistä piilokorruption seurauksien ja piilokorruptio-ongelmien hoidolle on vähäinen julkisuus ja se, ettei asioita useinkaan kyetä korjaamaan.

Käsityksemme mukaan piilokorruptiolla saattaa olla vakavia seurauksia, jotka rapauttavat yksilöiden ja ryhmien luottamuksen kansalaisyhteiskuntaan. Monesta kertomuksesta huokuu täydellinen luottamuksen menettäminen julkiseen hallintoon ja virkamiesten toimintaan. Ihmiset eivät enää koe hallintoa tai virkamiestoimia oikeutetuiksi ja heidän usko on alati koetuksella esimerkiksi virkoneiston puolueettomuuteen, integriteettiin ja toimintatapoihin.

Voidaan perustellusti olettaa, että piilokorruption yhtenä hankalana seurauksena on se, että ihmisten halukkuus osallistua ja toimia jonkin asian edistämiseksi las-

kee tai katoaa kokonaan. Tämä on vakava ongelma, koska Suomessa on viime aikoina korostettu osallistumisen ja vaikuttamisen osuutta ja merkitystä sekä julkisessa hallinnossa että yritystoiminnan piirissä.

Riski- ja altistumisalueet ja korruption ns. vaara-alueet, ovat korruption torjunnan kohteita. Aktiivinen torjunta on monesta syystä mielekästä sekä julkisessa hallinnossa että yrityssectorilla. Koska kansainväliset korruptiomittaukset eivät aina tunnista piilokorruptiota ja sen haittoja, on mahdollista, että todellisiin uhkisiin suhtaudutaan välinpitämättömästi.

Kuten tämä selvitys osoittaa, piilokorruptiota esiintyy rakenteissa, instituutiossa ja erilaisissa verkostoissa. Tämän vuoksi on erittäin haasteellista, miten se voidaan havaita ja paljastaa.

Laillisiin rakenteisiin piiloutuvat monimutkaiset korruptiiviset 'lonkerot' lisäävät vaikeutta täsmällisesti osoittaa piilokorruption olemassaoloa. Vaikka yksilöt ovat lähtökohtaisesti syypäitä korruptiiviseen käyttäytymiseen, piilokorruptio selittyy perimmiltään rakenteiden ja verkostojen kautta.

Periaatteessa piilokorruptiota voidaan torjua joko lisäämällä sääntelyä, regulatiota tai perustamalla torjunta moraaliseettisiin arvoihin, eettiseen kehitysohjelmaan ja koulutukseen. Molemmat toimintatavat täydentävät toisiaan.

Mikäli halutaan torjua sääntelyn keinoin piilokorruptiota ja vastaavia integriteetin loukkauksia, keinot ovat olemassa ja käytössä. Lainsäädäntöä ja oikeusviranomaisten toimivaltuuksia vahvistetaan ja lisätään valvontaa (reilun kilpailun turvaaminen; vaikutusvallan kauppaamisen sanktiointi; kompetenssien valvonta virkanimityksissä). Sääntelyssä korostuvat myös velvoittavat koodit, kiellot ja rangaistusten uhka.

Painottamalla sääntelyn sijasta eettisiä arvoja piilokorruptiota torjutaan lisäämällä julkisen hallinnon ja talouselämän avoimuutta (avoimuusrekisterit; corporate governance -ohjeistukset, yksityisten rahavirtojen kontrolli). Yritysten toimintaan tarvitaan lisää läpinäkyvyyttä, sidonnaisuudet tulee selvittää ja eettisiä koodeja tulee ottaa käyttöön. (vrt. esim. Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi 2011).

Millaisin muunlaisin keinoin sitten suomalaista yhteiskuntaa pitäisi muuttaa tai kehittää piilokorruption vähentämiseksi? Taulukossa 2 on esitetty muutamia ehdotuksia. Erotamme taulukossa ns. pehmeät keinot järjestelmän kehittämiskeinoista. Samalla osa keinoista koskee yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja osa pieniä yhteisöjä ja yksilöitä.

Taulukko 2. Keinoja piilokorruption vähentämiseksi

	”Pehmeät keinot”	Järjestelmän kehittämistä koskevat keinot
Yhteiskuntataso	<ul style="list-style-type: none"> - Painostuksen ja liiallisen nopeuden kulttuuri vähemmälle yhteiskunnallisissa uudistuksissa - Riippumattoman tiedotuksen ja tiedonvälityksen korostaminen sekä fakta/tietopohjan alituinen vahvistaminen - Keskustelukulttuurin edistäminen politiikassa, yrityselämässä ja hallinnossa; vastakkainasettelujen ja ”huutelukulttuurin” vähentäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Korruptiivisen toiminnan ja korruption vastaisen lainsäädännön täsmentäminen - Tilintarkastuksen ja toiminnallisten tarkastusten sisällöllinen laajentaminen - Väärinkäytösten paljastaminen ja raportointi (whistleblowing ja ilmoittajien suojelu)
Yhteisö- ja yksilötaso	<ul style="list-style-type: none"> - Kansalaisten tiedonhankintataitojen vahvistaminen; varsinkin digitaaliset välineet, mediat - Moraalinen tietoisuus ja eettinen itsekontrolli 	<ul style="list-style-type: none"> - Virkamiesten toimi- ja harjontavallan suitsiminen; ylilyönnit toimivallan lisäämisestä pois. - Tuki muutoksenhakuun ja oikaisumenettelyjen toteuttamiseen (keskusteluforumien ja etujärjestöjen chat-palvelujen tuki oikaisuvaatimusten laadintaan varten)

Pitkälle viedyt eettiset käytännöt yksityisellä sektorilla voivat osaltaan edistää julkisten organisaatioiden eettisyyttä. Ne ’pakottavat’ benchmarkkaukseen ja mallien hakemiseen oman toiminnan ja käytäntöjen ulkopuolelta. Vertaamisesta seuraa helposti tarve nostaa eettisen johtamisen tasoa. Yleiskuvaltaan Suomen tilanne näyttää siltä, että eri sektorit ovat vasta heräämässä eettisten kysymysten käsittelyyn. Suomessa on meneillään vastaava vaihe kuin Alankomaissa eli uudet johtamismallit (NPM ja sen jälkeinen New Public Governance eli uuden julkisen hallinnan teoriapainotukset) ovat nostaneet tietoisuutta julkisorganisaatioiden eettisen toiminnan ja kehittämisen tarpeellisuudesta (Viinamäki 2009). Lisäksi osin hankalat rajanvedot jatkuvat julkisten tehtävien ja valtion ja kuntien liiketoimien välillä.

Ulkoistaminen, palvelusopimukset, tulosjohtaminen ja laatujärjestelmät parantavat prosessien ja rakenteiden läpinäkyvyyttä (ks. Kolthoff ym. 2006). Käytän-

nöt lisäävät mallintamista, evaluointia ja ulkoista kontrollia, kuten tilintarkastusta, auditointia ja poliittista ohjausta. Kilpailun kiristyminen voi johtaa kilpailutamisprosesseihin, joissa tilaajalla ei ole varaa jättää perustelematta tehtyä valintaa eikä erittelemättä tarkasti hankintaperusteita. Meneillään oleva SOTE-uudistus valinnanvapauksineen, yhtiöittämisineen ja moninaisine palvelutuottajakuvioineen herkistää piilokorruptiolle aivan uusilla tavoilla.

Lähteet

Andrews, R., Boyne, G.A. & Enticott, G. (2006). Performance failure in the public sector. *Public Management Review*. 8 : 2, 273-296.

Andrews, D., Nonnecke, B. Preece, J. (2003). Electronic survey methodology: A case study in reaching hard to involve Internet Users. *International Journal of Human-Computer Interaction*. 16: 2, 185-210.

Andrews, D.H., Hull, T.D. & Donahue, J.A. (2009). Storytelling as an Instructional Method: Descriptions and Research Questions. *Interdisciplinary Journal of Problem-Based Learning*. 3 : 2, 6-32.

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

Baltar, F. & Brunet, I. (2011). Social research 2.0: virtual snowball sampling method using Facebook. *Internet Research* 22: 1, 57-74.

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

Brown, M.E. & Treviño, L. K. (2005). Ethical Leadership: A Review and Future Directions. *The Leadership Quarterly*. 17, 595-616.

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

Cooper, T. L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. John Wiley & Sons.

Dahlström, M.F. (2014). Using narratives and storytelling to communicate science with nonexpert audiences. *National Academy of Sciences* 111 : 4, 13614-13620.

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

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

Frederickson, G.H. (1999a). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management*. 4:2, 299-324.

Frederickson, G.H. (1999b). Public Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity*. 1:3, 265–277.

Gardiner, J.A. (2002). Defining Corruption. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, s. 25–40. Toim. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston. New Brunswick: Transaction Publishers.

Heald, D. (1983). *Public expenditure: Its defence and reform*. Martin Robertson.

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

Huberts, L.W.J.C., Lasthuizen, K. & Peeters, C.F.W. ym. (2006). *Ethics and Integrity of Governance. Measuring Corruption: Exploring the Iceberg*. *Measuring Corruption*, (toim.) Sampford C.A., Shacklock C., C. Connors & F. Galtung. SAGE Publications.

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

Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi (2011). Peruseräraportti. Laatineet Salminen, A., Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V. Vaasan yliopisto.

Kerkhoff, T. (2016). Princely Patronage and Patriot Cause: Corruption and Public Value Dynamics in the Dutch Republic (1770s–1780s). *Public Integrity*. 18: 1, 25-41.

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

Kim-Keung Ho, J. (2014). A Research Note on Facebook-based questionnaire survey for academic research in business studies. *European Academic Research* 2: 7, 9243-9257.

Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and new public management: Empirical research into the effects of businesslike government on ethics and integrity*. The Hague: Boom Legal Publishers.

Kolthoff, E., Huberts, L., & Van Den Heuvel, H. (2006). The ethics of new public management: is integrity at stake? *Public Administration Quarterly*, 30: 4, 399-439.

Laakso, N., Sintonen, T. & Takala, T. (2017). Kentältä kokemuksen kautta huipulle: narratiivinen tutkimus suomalaisten urheilujohtajien etenemisestä liikunnan ja urheiluhallinnon ylimpään johtoon. *Hallinnon tutkimus* 35: 4, 273-286.

Lambsdorff, J. G., Schramm, M., & Taube, M. (2005). *The new Institutional Economics of Corruption: Norms, Trust, and Reciprocity*. London: Routledge.

Lessig, L. (2013). *Institutional Corruptions*. Edmond J. Safra Working Papers. No. 1. Cambridge: Harvard University

MacIntyre, A. (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

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

Moroff, H. (2004). A polychromatic turn in corruption research? *Crime, Law and Social Change* 24:1, 83–97.

Moore, M. (2001). Political underdevelopment. What causes 'bad governance. *Public Management Review*. 3:3. 385-419.

Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere.

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

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

Salminen, A. (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. *Vaasan yliopiston julkaisuja*. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. (2017). Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä. *Yritysetiikka* 1/2017, 16-27.

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

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29: 3, 195–207.

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

Salminen, A. & Mäntyselä, V. (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korrup-tio ja hyvä veli- verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvi-tyksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

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

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

Tiihonen, P. (2003). *Good Governance and Corruption in Finland*. Toim. Tiihonen, S. *The History of Corruption in Central Government*. IOS Press, Amsterdam. Hampshire: Ashgate Publishing. 99-118.

Trevino, L.K., Brown, M. & Hartman, L.P. (2003). A Qualitative Investiga-tion of Perceived Executive Ethical Leadership: Perception from Inside and Out-side the Executive Suite. *Human Relations*. 55, 5-37.

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


Wittmer, D.P. (2004). Ethical Sensitivity in Management Decisions: De-veloping and Testing a Perceptual Measure among Management and Pro-fessional Student Groups. *Teaching Business Ethics*. 4:2, 181-205.

Von Maravic, P. (2007). Decentralized corruption in Germany. *Public Administration Quarterly*. 30:3/4, 440-478.

Wright B., Lepora, E., Manigault, J. & Tamika R. B. (2004). Quantitative Research Measurement in Public Administration: An Assessment of Jour-nal Publications. *Administration & Society*. 35: 6, 747–764.

Zhang, W., Peng, H., Li, G., & Zhou, M. (2015). An Empirical Analysis of the Abuse-of-Power Crime. Conference Paper. 3rd international conference on advanced information and communication technology for education (ICAICTE 2015).

Liite: Nettikyselyn lomake



Vaasan yliopisto

Piilokorruption anatomia Suomessa

Arvoisa vastaanottaja,

Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksella toteutetaan tutkimushanketta nimeltään "Piilokorruption anatomia Suomessa".

Tarkoitus on tutkimusta varten kerätä kansalaisten kertomuksia ja kokemuksia piilokorruptiosta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Toivomme, että kirjoitate oman kertomuksenne piilokorruptiosta alla olevaan tilaan ja lähetätte sen tutkimushankeemme käyttöön.

Piilokorruptiolla tarkoitamme epäeettistä ja korruptiivista toimintaa, joka ei ole näkyvää eikä välttämättä tule ilmi. Piilokorruptiosta esimerkiksi poliittista tai taloudellista valtaa käytetään väärin vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säädösten puitteissa. Piilokorruptiolle on lisäksi tyypillistä, että suositaan pieniä piirejä ja suljettuja verkostoja. Yhteisiä varoja, etuja ja valtaa jaetaan ärveluttavin perustein omille jäsenille. Piilokorruptiosta seuraa, että toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys vähenevät, ja samalla yleinen luottamus yhteiskunnan instituutioihin heikkenee.

Käsitlemme kaikki saamamme tiedot erityisen luottamuksellisesti ja huolellisesti. Kukaan ei saa selville henkilötietoja tai sitä, kuka on lähettänyt tiedot. Kerätty aineisto käytetään yksinomaan tieteellistä tutkimusta varten.

Vastausaika on 15.9.2016 - 15.10.2016.

Lisätietoja antavat

Vastuullinen johtaja professori Ari Salminen, ari.salminen@uva.fi, 029 449 8342
 Dosentti Olli-Pekka Viinamäki, olli-pekka.viinamaki@uva.fi, 029 449 8420
 Vaasan yliopisto

Kertomuksenne tai kokemuksenne piilokorruptiosta

✶ Oheinen tila kirjoittamista varten, ei max merkkimäärää

Jos tahdotte, voitte kertoa meille seuraavia taustatietoja:

Suomen alue	<input type="text" value="-- Valitse maakunta --"/>
Ikä	<input type="text" value="-- Valitse ikä --"/>
Sukupuoli	<input type="text" value="-- Valitse sukupuoli --"/>

Tietojen lähetys

Kiitos vastauksesta, hyvää syksyn jatkoa!

Järjestelmä Eduix E-lomake 3.1 | www.e-lomake.fi