



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä

Author(s): Salminen, Ari

Title: Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä

Year: 2017

Version: Publisher's PDF

Copyright: ©2017 EBEN Suomi ry.

Please cite the original version:

Salminen, A., (2017). Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä. *Yritysetiikka* 9(1), 16–26. https://eben--net-fi-bin.directo.fi/@Bin/f296a274d47febe56b2c40aedfa060a8/1578396279/application/pdf/182230/yritysetiikka_2017_01_web.pdf

■ Artikkelit

Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä



ARI SALMINEN

■ Tiivistelmä

Käsittelen tässä artikkelissa piilokorruption esiintymistä julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä Suomessa. Artikkelissa halutaan selvittää, uhkaako piilokorruptio ja millä perusteilla julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioita sekä millaisia korruptiivisia piirteitä esiintyy piilokorruption yhteydessä. Piilokorruptio määritellään tutkimuskirjallisuuden avulla. Tutkimusaineistona on tieteellinen tutkimus, selvitykset sekä piilokorruption esimerkkien ja tapauksien julkinen keskustelu Suomessa, lähinnä 2010-luvulla. Analyysi osoittaa, ettei piilokorruption välitön uhka ole tällä hetkellä kovin suuri. Uhka on olemassa, mutta se on enemmänkin epäsuora. Artikkelissa kuvatut tapaukset ja esimerkit eivät anna tarkkaa vastausta siihen, miten vakavasta ongelmasta on kysymys. Tyypillisimmillään piilokorruptio on laillisen/laittoman sekä eettisen/epäeettisen rajoilla, ja lahjonnan kaltaisia raskaan korruption muotoja paljastuu jokseenkin harvoin. Piilokorruptiota ilmentävät mm. huono hallinto, eettisesti huono johtaminen ja muut epäeettiset toimintatavat organisaatioissa.

Avainsanat: Piilokorruptio, epäeettiset rakenteet ja verkostot, korruption torjunta

Miksi tutkia piilokorruptiota?

Tässä artikkelissa tarkastellaan piilokorruption uhkaa julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä. Tutkimuskirjallisuuteen perustuvan määritelmän puitteissa kysytään aluksi, onko piilokorruptio todellinen ongelma? Miksi ylipäätään kannattaa tutkia korruptiota Suomen kaltaisessa alhaisen korruption maassa? Korruptiosta ei aina selvitty puhtain paperein. Ajoittain nousee julkisuuteen korruption epäilyksiä sekä esimerkkejä ja tapauksia integriteetin loukkauksista, jotka heittävät varjon julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioiden ylle. Korruptio käy kalliiksi, koska sen katsotaan heikentävän demokratiaa, lisäävän yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja hidastavan pahimmillaan taloudellista kehitystä.

Korruptio kuvaa vaikutusvallan väärinkäyttöä. Mitä tahansa julkista tehtävää käytetään väärin oman edun tavoitteluun. Korruption liitetään usein moraalinen rappeutuminen ja kyvyttömyys erottaa oikea ja väärä toisistaan. Korruptiivinen (korruption piirteitä sisältävä) toiminta vaihtelee käytännön tilanteissa aika paljon sen mukaan, kuinka vakavista integriteetin, so. rehellisyyden, lahjomattomuuden, koskemattomuuden, loukkauksista on kyse.

On huomattava, että korruption ala on laaja. Se voi olla luonteeltaan 1) tuomittavaa (lainvastaista), 2) moitittavaa (lain hengen vastaista) ja 3) epäeettistä (eettisesti epäilyttävää). Näin ollen tarkasteluun tulevat varsinainen korruptio, kuten lahjonta ja korruptiorikokset, sekä integriteetin loukkaukset, muut korruptiiviset piirteet ja huono hallinto.

Arkipäivän tilanne Suomessa on kaiken tyyppisen korruption suhteen varsin hyvin hallinnassa. Transparency Internationalin vuosittaisen korruptiomittauksen mukaan Suomi on viimeisen viiden vuoden

aikana ollut kolmen vähiten korruptoituneen maan joukossa maailmassa. Kuten jäljempänä käsiteltävät tapaukset osoittavat, korruption torjunta ei aina onnistu. Kansainväliset mittaukset kohdistuvat ilmi- ja piilokorruption selvittämiseen eikä niinkään piilokorruption. On oletettavissa, että virallinen kuva korruptiosta poikkeaa aika lailla siitä mitä ovat esimerkiksi kansalaisten arviot ja kokemukset tai median jatkuvasti julkiseen keskusteluun nostamat tapaukset.

Moniin maihin verrattuna julkisorganisaatiot ja yritykset Suomessa ovat kyenneet paremmin turvaamaan integriteettinsä ja vahvistamaan eettisiä toimintamalleja. Usein on myös niin, että yritykset omaksuvat kansainvälisen toimintaympäristön kautta hyviä käytänteitä (corporate governance). Kansainväliset järjestöt, kuten OECD, suosittelevat eri maille ja niiden hallinnoille uusia eettisiä toimintamalleja.

Sekä julkisessa hallinnossa että elinkeinoelämässä on valmistauduttu korruptionvastaiseen työhön. Vuonna 2016 oikeusministeriön piirissä on valmistumassa korruptionvastainen strategia ja rikkeiden raportointia ja ilmoittajien suojelua käsittelevän työryhmän mietintö. Myös lainsäädäntöuudistuksia on vireillä mm. valtion virkamiesten karenssiajoista ja vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista julkista hallintoa ja yritystoimintaa koskien.

Artikkelissa keskitytään piilokorruption ja sen esiintymiseen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä Suomessa. Koska piilokorruptio on vaikea todentaa, on oletettavissa, että sen mahdolliset haitalliset vaikutukset saattavat olla merkittävät horjuttaen julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioiden eettisyyttä. Siksi artikkelissa kiinnitetään huomiota myös korruption torjuntaan. Tarkka tutkimuskysymys kuuluu seuraavasti: uhkaa-

ko piilokorruptio ja millä perusteilla julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioita, ja millaisia korruptiivisia piirteitä esiintyy piilokorruption yhteydessä?

Artikkelin tutkimusaineistona käytetään alan tieteellistä tutkimusta, selvityksiä sekä osaa korruptiotapauksia koskevista julkisesta keskustelusta (media, sanomata ammattilehdet, selvitykset ja tiedotteet yms.). Julkinen keskustelu Suomessa korruption mahdollisuudesta käsittää spekulatioita, mielipiteitä ja väitteitä. Esimerkkiaineistoa on kerätty lähinnä 2010-luvulla. Koska piilokorruption käytännöistä on vain vähän selvää näyttöä, aihetta on tarkasteltava arvioimalla korruption altistumisalueita. Altistumisalue kuvaa vaihtoehtoja, ns. vaaravyöhykkeitä, joissa korruptio on todennäköinen mutta täyttä varmuutta ei voida saada sen olemassaolosta.

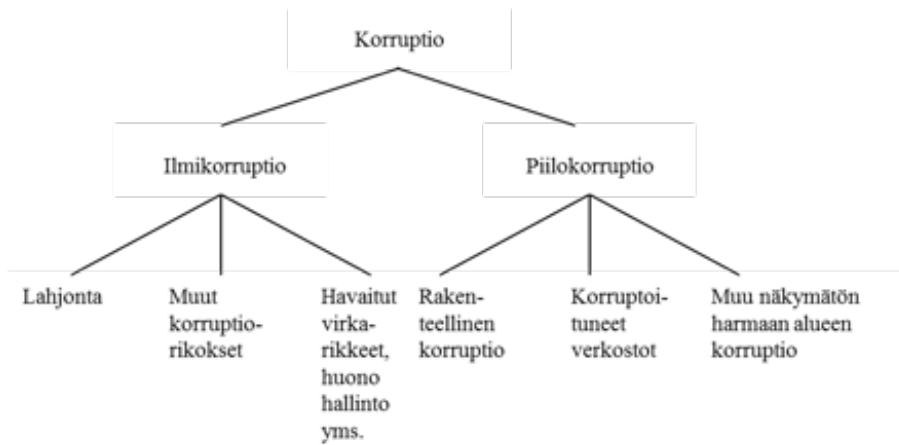
Piilokorruptio suhteessa ilmi- ja piilokorruptioon

Korruption ja integriteetin loukkauksia on mahdollista arvioida mitalin molemmilta puolelta, eli kysymällä aluksi mikä on piilokorruption vastakohta. Se on il-

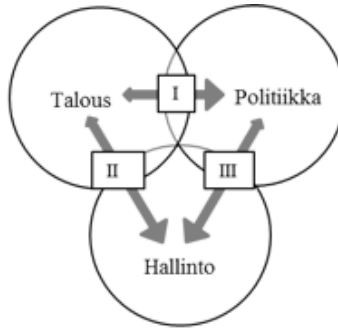
mikorruptio, toisin sanoen, jotakin mikä on näkyvää, tunnistettavaa ja jota oikeusviranomaiset käsittelevät. Korruption koko kuvaa ajatellen ilmi- ja piilokorruptio edustaa huippua, joka on kaikkien nähtävissä ja piilokorruptio pinnan alla olevaa osaa, joka jää näkymättömiin.

Raja ilmi- ja piilokorruption välillä ei ole täysin selkeä. Korruptiolla on taipumus pysyä julkisuudelta piilossa ja viranomaisten ulottumattomissa. Paremminkin on niin, että korruption paljastuminen ja julkinen käsittely muuntavat piilokorruption ilmi- ja piilokorruption keskeisiä muotoja on esitetty kuviossa 1.

Ilmi- ja piilokorruption luetaan rikoslain sanktioima lahjonta eri muodoissaan, muut korruptiorikokset, kuten petos ja kavallus sekä erilaiset virka-aseman väärinkäytökset (toimivaltarikkeet, virka-asemaan koskevat rikkeet). Jaottelu on yksinkertaista mutta selkeä siltä osin, että ilmi- ja piilokorruption muodot ovat pääosin lainsäädännössä sanktioitu. Jaottelu on likipitään sama kuin rikosten jaottelussa ilmi- ja piilokorruptioiden ja piilokorruptioiden välillä. Edellistä



Kuvio 1. Piilokorruption suhde ilmi- ja piilokorruptioon



- I. Rakenteita koskeva vaikuttaminen: esim. demokraattisten vaalien tulosten vääristäminen
- II. Instituutioihin vaikuttaminen: esim. viranomaistoiminnan tai yritystoiminnan lahjonta
- III. Poliittishallinnolliseen järjestelmään vaikuttaminen: esim. puoluepoliittisesti väärittyneet nimityspoliittikka

Kuvio 2. Rakenteellisen korruption vuorovaikutussuhteita

koskevat selvät tilastoinnit. Niitä ovat poliisi tietoon tulleet rikokset, oikeus- ja valvontaviranomaisten käsittelevät tapaukset sekä tuomioistuinten käsittelyssä olleet rikokset. (Juslen & Muttilainen 2009).

Varsinaiset julkisuuteen tulevat ja tuomittaviksi joutuvat korruptio- ja lahjusrikokset ovat ensisijaisesti ilmi korruptiota. Peurala ja Muttilainen (2015) ovat tilastoineet tapauksia 2000-luvun puolestavälistä eteenpäin. Kyseessä ovat poliisin tietoon tulleet lahjusrikokset ja lahjusrikos tuomiot. Määrät eivät ole erityisen suuria. Tietoon tulleita rikoksia on ollut 2010–2014 keskimäärin vuosittain runsaat 30. Vuosina 2005–2012 tuomioita on annettu yhteensä 69. Toisin sanoen, tuomioita on keskimäärin vuodessa selvästi alle 10.

Piilokorruption kohdalla ei ole käytettävissä lainsäädäntöön perustuvaa luontevaa jaottelua eikä selkeitä määrällisiä tietoja. Kuten jäljempänä osoitetaan tarkemmin, rakenteellisenä korruptiona piilokorruptio on näkymätön ja enemmän instituutio-

kuin yksilökeskeinen, ja korruptiivisena verkostona suljettu ulkopuolisilta tehtävänänsä suojella jäseniään. Tämä on ongelma ihmisten tasa-arvoiselle ja yhdenvertaiselle kohtelulle.

Piilokorruption teoreettiset ulottuvuudet

Vaikka piilokorruptiota on tutkittu suhteellisen vähän, korruptiota ja integriteetin loukkauksia koskeva laaja tutkimuskeskustelu kattaa monia kysymyksiä, kuten korruption ilmeneminen ja tyypit, syyt ja historiallinen kehitys, seuraukset ja korruption kontrolli sekä korruptionvastainen lainsäädäntö (ks. esim. Isaksson 1997; Caiden 2001; Tiihonen 2003; Lambsdorff et al 2005; Sampford et al 2006; Heidenheimer & Johnston 2009; de Graaf et al 2010; Quah 2013; Mendilow & Peleg 2014).

Tässä esityksessä keskitytään piilokorruption piirteisiin soveltamalla teoreettista viitekehystä, jossa piilokorruptiota pyri-

tään ymmärtämään ensisijaisesti rakenteiden ja verkostojen avulla.

Rakenteellinen korruptio: Rakenteellista korruptiota esiintyy sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Se kuvataan pitkälle kehittyneenä järjestelmänä, joka kytkee organisaatioita yhteen taloudelliset, oikeudelliset, yhteiskunnalliset, hallinnolliset ja poliittiset alajärjestelmät. Kuviossa 2 esitetään yksi jaottelu rakenteellisen korruption vuorovaikutussuhteista talouden, politiikan ja hallinnon alueilla. Vaikutuskanavien esimerkit koskevat rakenteita, instituutioita ja poliittishallinnollista järjestelmää.

Tutkimus (Della Porta & Vanucci 2012; Lessig 2013; Salminen 2015) kokoaa rakenteellisen korruption pääpiirteet keskeisten kriteerien osalta seuraavasti: Rakenteellinen korruptio ilmenee laillisissa rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia. Koska rakenteellinen korruptio on instituutioille tyypillinen korruption muoto, sitä ei kyetä selittämään yksinomaan korruptoituneiden yksilöiden teoilla. Vaikka korruption aiheuttavat yksittäiset henkilöt, rakenteellinen korruptio keskittyy järjestelmien piirteisiin. Rakenteellinen korruptio heikentää hyvää hallintotoimintaa ja horjuttaa yleistä luottamusta julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioihin. Ääritilanteissa rakenteellinen korruptio vääristää instituutioiden perustehtävää ja demokraattisen yhteiskunnan toimintaa. Heikosti tunnistettavana korruption muotona sen torjunta vaatii erityisiä toimenpiteitä.

Thompson (2013: 5) esittää yhden tarkennuksen rakenteellisesta korruptiosta. Kirjoittajan mukaan rakenteellisessa korruptiossa ei ole kysymys sellaisten menettelyjen torjunnasta, jotka jo tiedetään korruptioksi, kuten selvät korruptiorikokset. Rakenteellisen korruption kohdalla joudutaan etsimään säännöt ja menettelyt,

joilla määritetään korruptio. Kyse on enakoivista säännöistä: jos teko täyttää rakenteellisen korruption kriteereiksi määritellyt ehdot, siihen pystytään reagoimaan määritellyillä menettelyillä, vaikka tekoa ei olisi mainittu voimassa olevissa säännöksissä.

Sandoval-Ballesteros (2013: 11) esittää toisen hyödyllisen tarkennuksen. Hän selvittää rakenteellista korruptiota mallin avulla, johon sisältyy kolme peruspiirrettä. Kirjoittajan esittämä kaava näyttää seuraavalta:

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

Korruptiiviset verkostot: Teoreettisen viitekehyksen toinen ulottuvuus koskee korruptiivisia verkostoja. Monet tutkijat, kuten Heald (1983), Khatri ja Tsang (2006), Huberts ym. (2006), Arasli ja Turner (2008) ja Begley ym. (2010) nostavat esiin tällaisten verkostojen tunnuspiirteitä kiinnittämällä huomiota mm. verkostojen organisointiin.

Kirjallisuudesta löytyy useita verkostotyyppisiä. Verkostomalleja tarkastellaan esimerkiksi järjestelmän sidonnaisuuden (klikkimäinen/yritysmäinen) tai verkostomallin horisontaalisen ja vertikaalisen luonteen perusteella. Mainittakoon neljää tyyppiä kuvaava jaottelu:

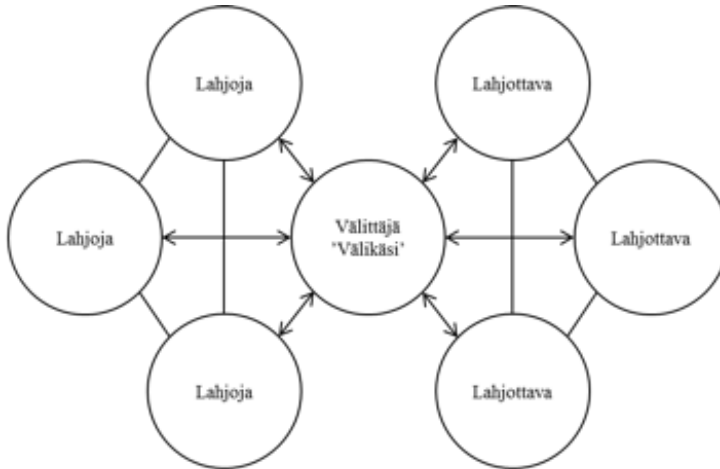
- 1) Klikkimäinen tiukan sidonnaisuuden järjestelmä, jossa verkosto on pieni ja tiheä;
- 2) Heikkojen sidonnaisuuksien yritysmäinen verkosto, jossa kontaktit ovat löyhiä ja usein hajallaan. Verkosto on luonteeltaan

ad hoc -tyyppinen, ja perustetaan tiettyjä tilanteita varten; 3) Horisontaalinen verkosto, jossa jäsenten tausta on samanlainen ja he edustavat samaa toimi- tai hallinnon alaa; ja 4) Vertikaalinen hierarkkinen verkosto, jossa jäsenet ovat eri aloilta kuten julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioista. (Vrt. Salminen & Mäntysalo 2013.)

Korruptiota sisältäviä verkostoja on kuvattu monella eri tavalla. Yksi tapa on esitetty kuviossa 3, joka nojaa Della Portan ja Vanuccin (2012) ideaan. Korruptiiviseen verkostoon kuuluvat kolmen tyyppiset toimijat: lahjojat (lahjuksen antajat), lahjottavat ja välittäjä (ns. välikäsi). Kuvion alaosaan on kirjattu keskeisiä ominaisuuksia, jotka koskevat verkostoa, välittäjää sekä lahjojan ja lahjottavan suhdetta.

Kuten kuvio 3 osoittaa, välittäjän tehtävänä on yksinomaisesti pitää yhteyttä muihin osapuoliin, ja suorittaa luottamuksellisesti varojen, etujen ja vallan jakaminen sekä sopia ja neuvotella osapuolten kanssa (vrt. Della Porta & Vanucci 2012: 135-171). Verkostossa julkinen etu korvautuu yksityisellä edulla. Koska kyseessä ei ole pääsääntöisesti lainvastainen tai selkeästi lakia rikkova toiminta, epäeettiset ja korruptoituneet verkostot jäävät useimmiten paljastumatta, ja niiden torjunta vaikeutuu.

Miten nämä näkyvät käytännössä julkisorganisaatioissa ja yrityksissä? Alan tutkimuksessa (vrt. Salminen & Mäntysalo 2013) viitataan vielä muihinkin korruptiivisen verkoston piirteisiin. Epäeettiseksi suosinta muuttuu silloin, kun sitä osoi-



Verkosto (perustaminen) = Verkoston toimijat perustavat verkoston

Verkosto (ominaisuudet) = Salaailu, suojele, epäterve lojaliteetti

Välittäjä (ominaisuudet) = Jakaa muiden varoja; taloudellisia etuja tai valtaa; luottamussuhde sekä lahjoihin että lahjottaviin; sopiminen ja neuvottelu

Lahjojan ja lahjottavan

suhde (ominaisuudet) = Suosinta, vastavuoroisuus, kiitollisuudenvelka, riippuvuus

Kuvio 3. Välittäjän ja toimijoiden roolit korruptiivisessa verkostossa

tetaan perusteetta tai kyseenalaisin perusteiden. Yksi suosinnan muoto on sukulaisten tai muiden läheisten suosinta eli nepotismi. Kronyismi tarkoittaa vastaavasti ystävien, kollegoiden ja puolueystävien nimitämistä korkeisiin asemiin tai tehtäviin. Erityisesti tätä pidetään vastakohtana meriitti- ja ansioperusteiselle rekrytoinnille. Klientelismi taas viittaa sosiaaliseen hierarkiaan, asiakkuussuhteeseen, joka pohjaa esimerkiksi poliittiseen kannatukseen ja virkanimitykseen.

Valtaosa verkostoista on yhteiskunnassa laillisia, jopa tarpeellisia ja eettisesti terveellä pohjalla. Korruptiota ilmentävät ja Suomelle tyypilliset hyvä veli -verkostot ovat korruption toimintamallin ydintä (vrt. Salminen & Ikola Norrbacka 2009). Piilokorruptiona ne edustavat turmeltuutta verkottumista yhteiskunnassa ja ne on suunnattu tarkoituksiin, jotka ovat kansalaisten kannalta haitallisia. Tämän kaltaisia verkostoja tavataan kaikilla yhteiselämän alueilla.

Piilokorruption käytännöt julkisissa organisaatioissa ja yrityksissä

Seuraavassa on kuvattu keskeisiä korruption ja eettisten loukkausten riski- ja altistumisalueita viime vuosien aikana Suomessa. Käytännön tapaukset paljastavat niitä potentiaalisia alueita, jotka ovat ainakin tulkittavissa pääosin piilokorruptioksi. Vaikka julkisuudessa konkreettisia esimerkkejä korruption epäilyistä on ollut esillä kymmenittäin, esitys ei ole tyhjentävä eikä systemaattinen juuri sen vuoksi, ettei tarkkoja tietoja ole käytettävissä siitä, miten tapaukset tosiasiaa jakautuvat julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän toimijoiden kesken. Tässä kuvatut riski- ja altistumisalueet koskevat politiikkaa, julkista hallintoa ja elinkeinoelämää:

- **Julkiset hankinnat:** Vuosien aikana julkisuudessa on viitattu usein siihen, ettei

muutaman vuoden ikäinen hankintalaki ole toiminut odotetulla tavalla. Hankinnat ovat ilman kunnollista kilpailua ajautuneet ns. etukäteen sovituille osapuolille. Kaupoista on muodostunut ns. kaverikauppoja, joihin ei ole sovellettu avointa kilpailua. Osa hankintakilpailuista jää pimentoon ilman julkista ilmoitusta. Eduskunnalle annetussa uudessa hankintalakiesityksessä hankintamenettely yksinkertaistuu ja pk-yritysten asema paranee tarjouskilpailussa.

- **Vaikutusvallan kauppaaminen:** Vaikutusvallan väärinkäyttöä ollaan kieltämässä lailla. Lailla pyritään torjumaan tilanne, jossa joku tarjoaa toiselle palkkion, jonka avulla voisi vaikuttaa epäasiallisesti virkamieheen tai poliitikkoon. Myös yritys antaa palkkio tuomitaan. Tätä sovelletaan sekä julkiseen hallintoon että yrityksiin. Tarkoitus on lisätä luottamusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

- **Kansainvälisen bisneksen voitelut:** Kansainvälisessä bisneksessä on aika ajoin noussut esiin epäilyjä ja tapauksia, joissa voitelurahoja on maksettu ja vastaanotettu sopimusten aikaansaamiseksi. Julkisuuudessa näitä tapauksia on käsitelty lahjonnan epäilyksinä.

- **Kartellit ja pienten piirien edut:** eettisessä mielessä perusongelma on se, että reilu kilpailu rajoittuu. Viranomaiset joutuvat valvomaan ja tutkimaan erilaisia tapauksia ja epäilyksiä. Kartellien kohdalla on ajoittain paljastunut tapauksia, jotka ovat johtaneet sanktioihin eli sakkoihin. Viime ajoilta tunnetuimpia ovat epäilyt puun hinnan ja asfalttialan kartelleista.

- **Tuplaroolit:** Varsinkin paikallistaloudessa on syntynyt tilanteita, joissa samat henkilöt ovat valmistelleet päätöksiä tai myötävaikuttaneet päätöksiin. Tämä koskee sekä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä että yrittäjiä. Syntyy tilanteita, joissa päätöksentekijät ovat 'molemmiin puolin pöytää', toisin sanoen, ovat olleet valmis-

telemassa päätöksiä esimerkiksi luottamusasemissa ja sitten päättämässä samasta asiasta yrityksen edustajana.

- Suosinta: Poliittisia virkanimityksiä on pidetty korruptiivisina tai jopa lain vastaisina. Toinen esiin noussut suosinnan muoto on sukulaisten suosinta, joka liittyy julkisen sektorin organisaatioissa esteellisyteen. Tilanne on moitittava, mikäli henkilö kykenemättä jääväämään itseään pyrkii auttamaan sukulaistaan uralla eteenpäin.

- Virka-aseman väärinkäyttö: Esiintyy tapauksia, joissa taloudellisia ja muita etuja pyritään hankkimaan arveluttavin perustein. Virka-asemaa käytetään oman edun tavoitteluun. Korruptiotilanteessa korkea virka-asema tarjoaa mahdollisuuksia huonoon palveluun ja asiakkaiden laiminlyöntiin, henkilöstön manipulointiin ja työilmapiiriin heikentämiseen sekä huonoon johtamiseen (lupausten pettäminen, välinpitämättömyys, syrjintä).

- Ristikkäishallinnointi: Pörssiyhtiöiden hallinnossa on ainakin aikaisemmin ilmennyt menettelyjä, joissa samat jäsenet toimiessaan eri yhtiöiden hallituksissa ovat jakaneet merkittäviä taloudellisia etuja toisilleen.

- Kontrolloimaton varojen jako: Jotkut säätiöt, kuten Nuorisosäätiö, omaksuivat arveluttavia menettelytapoja jakaessaan taloudellista tukea politikoille irrallaan säätiön varsinaisesta tarkoituksesta. Toiminta on laajentunut 'maan tavaksi', eli ns. eettisesti huonot käytännöt ovat jatkuneet vuodesta toiseen.

- Liiallinen ulkopuolinen rahoitus: Poliittisen toiminnan ulkopuolinen rahoitus joutuu viranomaisvalvontaan sekä läpinäkyvyyden vuoksi että sen vuoksi, ettei liiallinen rahoitus vaikuta epäterveellä tavalla vaalien tulokseen. Eettisesti huonoja esimerkkejä on olemassa. Kehittyvien maakuntien Suomi -yhdistys jakoi valituille poliitikoille taloudellista tukea aiheuttaen

monivuotisen ns. ulkopuolisen vaalirahastokun. Tuomioistuinkäsittely johti lahjustuomioihin.

- Suljetut ja suojatut toimialat: mikäli raportointi on puutteellista joltakin toimialalta, voidaan tietyin perustein epäillä epäselvyyksistä tai harmaan talouden toiminnasta. Näitä 'herkkiä' aloja ovat olleet mm. lääketeollisuus, ravintola-ala, rakentaminen, kaavoitus ja yhdyskuntasuunnittelu, poliittiset toimintaympäristöt (puolueiden vaalirahat).

Korruption torjunta

Riski- ja altistumisalueet ovat korruption torjunnan kohteita. Tai ainakin niiden pitäisi olla. Aktiivinen torjunta on monesta syystä mielekästä sekä julkisessa hallinnossa että elinkeinoelämässä. Koska kansainväliset korruptiomittaukset eivät aina tunnista piilokorruptiota ja sen haittoja, on mahdollista, että todellisiin uhkiin suhtaudutaan välinpitämättömästi. Jotta Suomi pysyy jatkossakin ns. puhtaana maana, tarvitaan valmiutta torjua ja kontrolloida korruptiivisten ilmiöiden syntyä ja kehittymistä. Sitä paitsi alhaisen korruption tuomasta hyvästä maineesta ja luotettavasta kumppanuudesta hyödyttään kansainvälisessä yhteistyössä.

Korruption torjuntaan sisältyy laaja keinovalikoima (vrt. Salminen 2013). Valvontaan kuuluvat monet instrumentit kuten lainsäädäntö ja oikeusviranomaisten toiminta, tilintarkastus, hyvän hallinnon arvot, kansalaisyhteiskunnan rooli ja tutkiva journalismi. Piilokorruption rakenteiden ja verkostojen torjuntaan muodostuu kaksi vaihtoehtoa, joko sääntelyn, regulaation lisääminen tai moraaliseettisiin arvoihin perustuva kehitystyö ja koulutus. Molemmat strategiat ovat käyttökelpoisia ja täydentävät toisiaan.

Mikäli halutaan sääntelyn keinoin torjua piilokorruptiota ja vastaavia integriteetin loukkauksia, yksi mahdollisuus on

vahvistaa lainsäädäntöä ja lisätä oikeusviranomaisten toimivaltuuksia ja valvontaa (reilun kilpailun turvaaminen; vaikutusvallan kauppaamisen sanktiointi; kompetenssien valvonta virkanimityksissä). Sääntelyssä korostuvat myös velvoittavat koodit, kiellot ja rangaistusten uhka.

Kehitettävässä eettisiä arvoja, yksilöiden ja yhteisöjen ammattietiikkaa ja integriteettiä piilokorruptiota torjutaan lisäämällä julkisen hallinnon ja talouselämän avoimuutta (avoimuusrekisterit; corporate governance -ohjeistukset, yksityisten rahavirtojen kontrolli). Suomea koskeva kansallisen integriteettijärjestelmän selvitys (2011) toi esille elinkeinoelämän haasteita. Yritysten toimintaan tarvitaan lisää läpinäkyvyyttä, sidonnaisuudet tulee selvittää ja eettisiä koodeja tulee ottaa käyttöön. Eettisiä johtamiskäytäntöjä ja organisaatiokulttuuria kehitetään parhaiten eettisillä roolimalleilla ja yksilön vastuuta korostavilla eettisesti hyvillä esimerkeillä.

Lopuksi

Tässä artikkelissa pyrittiin selvittämään piilokorruption käsitettä ja ilmiön esiintymistä julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä Suomessa. Teoreettista viitekehystä hyödyntäen aluksi kuvattiin piilokorruption suhdetta ilmiökorruptioon sekä kansainvälistä tutkimusta korruptiivisista rakenteista ja verkostoista. Tämän jälkeen käsiteltiin piilokorruption käytäntöjä, toisin sanoen riski- ja altistumisalueita, ja lopuksi korruption torjunnan välineitä julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä. Varsinainen tutkimuskysymys kuului: uhkaako piilokorruptio ja millä perusteilla julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän organisaatioita, ja millaisia korruptiivisia piirteitä esiintyy piilokorruption yhteydessä?

Piilokorruption uhka on olemassa. Käytäntöä ajatellen uhka on tulkittavissa enemmänkin epäsuoraksi, koska tapaukset antavat vain osittaisen vastauksen sii-

hen, miten vakavasta ongelmasta on kysymys. Tyypillisimmillään piilokorruptio on laillisen/laittoman ja eettisen/epäeettisen rajoilla, joita ilmentävät mm. huono hallinto, eettisesti huono johtaminen ja kansalaisten vähäiset mahdollisuudet kontrolloida vallan väärinkäyttöä. Vain osa tapauksista viittaa suoraviivaisesti raskaan korruption muotoihin kuten lahjontaan. Sen sijaan sellaiset kehityspiirteet, joissa a) kansalaisten luottamus vähenee yhteiskunnan instituutioita kohtaan, b) organisaation perustehtävä vääristyy, ja c) keskinäiset sopimukset johtavat räikeään suosintaan, ovat selviä merkkejä piilokorruption olemassaolosta.

Kuten artikkelissa edellä kuvattu esimerkkijoukko osoittaa, monet alueet altistuvat piilokorruptiolle, toisin sanoen ovat piilokorruption vaaravyöhykkeellä. Korruptiiviset rakenteet ja verkostot ilmentävät usein keskenään samantyyppisiä laittomuuksia, väärinkäytöksiä ja integriteetin loukkauksia.

Organisaatioiden perimmäiset tavoitteet vääristyvät mikäli julkisissa hankinnoissa suositaan tiettyjä tuottajia ja syrjitään toisia. Sama vaikutus on lahjontaa muistuttavilla voitelurahoilla kansainvälisessä yritystoiminnassa. Korruptiivisia rakenteita ja verkostoja esiintyy heikosti valvotuilla, maan tavaksi muuttuneilla aloilla kuten eräiden säätiöiden rahanjaossa tai niiden suojatuissa liiketoimissa, joilla jaetaan etuja vain harvoille ja valituille. Liiallisella ulkopuolisella vaalirahoituksella vääristetään vaalien tuloksia ja rakennetaan kiittolisuudenvelkaa sisältäviä pitempiäaikaisia hyvä veli -verkostoja.

Suomea vaivaavat hyvä veli -verkostot ovat yleisiä siellä missä valvonta on heikkoa ja asioita käsitellään erityisen salaisesti ilman perusteita. Pienet suljetut piirit jakavat muiden varoista taloudellisia etuja toisilleen. Organisaatioiden ristikkäishallinnointi ja päätöksenteon tuplaroolit tar-

joavat vallankäyttöasemia sulle-mulle -periaatteella.

Piilokorruption paljastamisen ja torjunnan haaste on se, että se esiintyy instituutioiden ja verkostojen tasoilla. Laillisiin rakenteisiin piiloutuvat monimutkaiset korruptiiviset 'lonkerot' lisäävät vaikeutta täsmällisesti osoittaa piilokorruption olemassaoloa. Vaikka yksilöt ovat lähtökohtaisesti syyppäitä korruptiiviseen käyttäytymiseen, tässä artikkelissa on pyritty osoittamaan, että piilokorruptio selittyy perimmiltään rakenteiden ja verkostojen kautta.

Suppea empiirinen aineisto antoi mahdollisuutta vain alustaviin tulkintoihin piilokorruptiosta. Vaikka uhkia on selvästi tunnistettavissa ja torjunnan täsmäkeinoin on tarvetta, on oletettavissa, ettei tilanne ole hälyttävä. Piilokorruption ote suomalaisen yhteiskunnan instituutioista ei ole "kuristava".

Helputuksesta ei voi huokaista. Paremminkin on niin, että alhaisen korruption maana Suomella on toistaiseksi erinomaiset mahdollisuudet kehittää eettistä hallintokulttuuria ja johtajuutta sekä julkisissa organisaatioissa että yrityksissä. Tämä on erityisen tärkeää, jottei piilokorruptio pääsisi pesiytymään demokraattiseen yhteiskuntaan eikä terveeseen yritystoimintaan. Korruptiota on torjuttava laaja-alaisesti ja systemaattisesti eikä vain 'sammuttamalla pesäkkeitä' yksittäisten väärinkäytösten paljastuessa.

Lähteet

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.

Begley, T.M., Khatri, N. I. & Tsang, E.W.K. 2010. Networks and Cronyism: a social exchange analysis.

Asian Pacific Journal of Management 27, 281-297.

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

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

DeGraaf, G., von Maravic, P. & Wageenaar, P. (eds.) 2010. *The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption*. Barbara Budrich Publishers.

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

Heidenheimer A. J. & Johnston, M. 2009. *Introduction to Part X. Teoksessa Political Corruption: Concepts & Contexts*. Toim. A.J. Heidenheimer & M. Johnston, 623-666-626. New Jersey: Transaction Publishers.

Huberts, L., Lasthuizen, K., & Peeters, C. 2006. Measuring corruption: Exploring the iceberg. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, & F. Galtung, (toim.), *Measuring corruption* (pp. 265-293). Aldershot: Ashgate.

Isaksson, P. 1997. Korruptio ja julkinen valta. Tampereen Yliopisto: Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisu ja 1997.

Juslén, J. & Vesa Muttilainen, V. 2009. Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa: Havaintoja sääntelystä, piilokorruptiosta ja poliisin tietoon tuleista rikoksista. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi. 2011. *Transparency International Suomi Finland*. Peruseräraportti. Tekijät A. Salminen, R. Ikola-Norrbacka ja V. Mäntysalo.

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

- ness Studies, 37, 61-75.
- 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*. [Verkköjulkaisu] Edmond J. Safra Working Papers, No. 1. Cambridge: Harvard University [Viitattu 29.9.2014] Saatavissa: <http://ssrn.com/abstract=2233582>.
- Mendilow, J. & Peleg, I. 2014. *Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond*. Toim. Mendilow, J. & Peleg, I.. *Teoksessa Corruption on the Contemporary World: Theory, Practice, and Hotspots*. London: Lexington Books.
- Peurala, J. & Muttilainen, V. 2015. *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115*. Juvenes Print: Tampere.
- Quah, J. 2013 (toim.) . *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing. *Research in Public Policy Analysis and Management vol 23*. United Kingdom et al.
- Salminen, A. 2013. *Control of Corruption: Case of Finland*. Teoksessa J. Quah (toim.). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing. *Research in Public Policy Analysis and Management vol 23*. United Kingdom et al. 57-77.
- Salminen, A. 2015. *Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Julkisojohtaminen 37.
- Salminen, A. & Mäntyselä, V. 2013. *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa*. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C. & Galtung, F. 2006. *Measuring Corruption*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Sandoval-Ballesteros. I. E. 2013. *From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking accountability in a world of public-private partnerships*. [Verkköjulkaisu]. Edmond J. Safra Working Papers, No. 33. Cambridge: Harvard University. Saatavissa: <http://www.law.uh.edu/lab>.
- Thompson, D. F. 1995. *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: The Brookings institution.
- Tiihonen, S. 2003.(toim.) *Good Governance and Corruption in Finland. The History of Corruption in Central Government*. Amsterdam: IOS Press.

• Hallintotieteiden tohtori Ari Salminen on hallintotieteen professori Vaasan yliopistossa. Sähköposti: ari.salminen@uva.fi