

Eettisten toimintapolitiikkojen kompleksisuus hallinnollisissa systeemeissä



Jari Autioniemi & Christoph Demmke

ABSTRACT

The complexity of integrity policies in administrative systems

According to the article, regulating administrative ethics is becoming increasingly complex. This article is based on a survey commissioned by the European Parliament on conflict of interest policies and their effectiveness in the EU Member States. The trends of administrative ethics are grounded on the growth of ethics bureaucracy, individualization of integrity policies – and broadening of the concepts such as conflict of interest. This kind of conceptualization indicates that unethical behaviour is linked to ever-widening areas of life, which in turn can complicate the design, implementation, and effectiveness of integrity policies. Also, systemic differences were found. The EU Member States, determined by a traditional bureaucratic system, regulate conflicts of interest through more detailed laws than the EU Member States whose systems are based more on managerial management practices. However, hybrid systems stand out as the most widely regulated.

Keywords: administrative ethics, conflict of interest, administrative systems, EU Member States, ethics reforms

JOHDANTO

Eturistiriita viittaa riskiin, jossa yksittäiset edut saattavat olla ristiriidassa julkisten ja ammatillisten tehtävien kanssa (David-Barrett 2020). OECD:n (2003) mukaan eturistiriita perustuu ristiriitaan virkamiehen julkisten ja yksityisten intressien välillä: tällöin virkamiehen yksityiset intressit vaikuttavat hänen julkisten tehtävien toteuttamiseen epäsoveliaalla tavalla. Toistaiseksi eturistiriidoista on olemassa tutkimusta vähän. Näin on erityisesti empiirisen tutkimuksen laita.

EU-jäsenvaltiot käyvät läpi eettisten toimintapolitiikkojen institutionalisoimista. Pääkysymyksenä on, miten eettisiä toimintapolitiikkoja voidaan implementoida ja valvoa julkisissa organisaatioissa (Hoekstra & Kaptein 2012). Samalla on paikallaan tiedostaa, että eettisten toimintapolitiikkojen tehokkuuden arviointi on vaikeaa, jos tutkimusta on vähän. Esimerkiksi pyöröovi-ilmiötä koskevien toimintapolitiikkojen seurantaan ja täytäntöönpanoon ei kiinnitetä lähes lainkaan akateemista huomiota, vaikka pyöröovi-tarkastusten tekeminen on monessa julkisessa organisaatiossa arkipäivää (ks. esim. European Ombudsman 2017).

Lisäksi tehokkuuden arviointia haastaa entistä kompleksisempi sääntely-ympäristö. Esimerkiksi eturistiriitapolitiikat edellyttävät yhä monisyisempiä selvityksiä yksilöiden motiiveista, käyttäytymisestä ja päätöksenteosta (Auby, Breen & Perroud 2014; Ben-Sharar & Porat 2019). Tänä päivänä eturistiriitaan vaikuttavat kysymykset oikeustieteestä, valtio-opista, sosiologiasta, etiikasta ja organisaatioteoriasta (Saint-Martin & Thompson 2006). Näin ollen eturistiriitoja on entistä vaikeampi arvioida yksistään oikeudellisilla välineillä. Yleisesti ajatellaan, että eturistiriitoja koskevat lait ovat ennaltaehkäiseviä (David-Barrett 2020). Kansallisen oikeusjärjestelmän pyhimmistä periaatteista on kuitenkin kanta, jonka mukaan syytetty on syytön, kunnes hänen syyllisyytensä lainvastaisesta toiminnasta on todettu.

Tässä artikkelissa esitellään EU-jäsenvaltioiden ministereiden eturistiriitoja, toimintapolitiikkoja ja niiden tehokkuutta. Tämän avulla voidaan hahmottaa paremmin byrokraattisen etiikan kompleksista kasvua, joka vaikeuttaa toimintapolitiikkojen tehokkuuden arviointia. Artikkelin perustuu Euroopan parlamentilla tehdystä vertailevasta tutkimuksesta, jossa arvioidiin 17 EU-jäsenvaltion eturistiriitapolitiikkoja. Pitkittäisen lähestymistavan ansiosta toiminta-

politiikkojen kehitystä voitiin ensimmäistä kertaa mitata.

Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaisia toimintapolitiikkoja EU-jäsenvaltiot käyttävät ministereiden eturistiriitojen hallinnassa?
2. Miten eturistiriitojen hallinta on muuttunut EU-jäsenvaltioissa vuoteen 2007 verrattuna?
3. Miten muutos on vaikuttanut sääntelyn tehokkuuteen ja erityisesti luottamukseen yhtenä tehokkuuden mittarina?

EU-jäsenvaltioilla on vaikeuksia hallita eturistiriitoja, viime vuosikymmenten reformeista huolimatta. Paradoksaalisesti jäsenvaltiot tekevät liian paljon ja liian vähän. Ne ottavat käyttöön yhä enemmän sääntöjä, standardeja ja investoivat eettisten politiikkojen institutionalisoimiseen (Euroopan parlamentti 2020). Tämä lisää eettisten systeemien kompleksisuutta, mikä vaikeuttaa sääntöjen valvontaa ja täytäntöönpanoa. Oma kysymyksensä on tehokkuuden arviointi. Toimintapolitiikkojen tehokkuus ei tarkoita vain eturistiriitojen vähenemistä. Toimintapolitiikkojen tulisi kasvattaa myös kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan, mikä ei ole aivan yksinkertaista.

HALLINTOREFORMIT JA HALLINNON ETIIKKA

Julkisen hallinnon reformien ja etiikan välisen suhteen tutkiminen on vaikea tehtävä. Näin siitä huolimatta, että eettisten toimintapolitiikkojen soveltaminen julkisissa organisaatioissa on yleistä (Christensen & Laegreid 2011). Hallinnon etiikan tutkimus on pääsääntöisesti keskittynyt byrokraatioteoriaan (Dahlström, Lapuente & Teorell 2012; Dahlström & Lapuente 2017) tai uuteen julkisjohtamiseen (Kolthoff 2007; Maesschalck 2004; Rauh 2018). Tällöin huomiot jää se, että hallintoa hahmotetaan enenevässä määrin myös hybridisysteeminä (Johdanson & Vakkuri 2017). Tällaiset systeemit soveltavat toiminnassaan niin yksityisen kuin julkisen sektorin periaatteita ja käytäntöjä.

Yhdeksi tämän päivän hallinnon etiikan trendiksi voidaan luetella behavioraaliset mallit. Näiden mallien huomio kiinnittyy yksilöiden käyttäytymiseen ja asenteisiin (Grimmelikhjui-

sen, Jilke, Olsen & Tummers 2016). Hallinnon etiikassa behavioraaliset mallit kohdistuvat organisaatioelämän sosiaalipsykologiaan sekä yksilöiden ja johtajien kykyyn ymmärtää ja olla kriittinen käyttäytymistään kohtaan (OECD 2018). Kysymys behavioraalisten mallien tehokkuudesta on kuitenkin edelleen vastaamatta.

On paradoksaalista, että siinä missä kansalliset reformit siirtyvät pois klassisista byrokraattisista piirteistä, hallinnon etiikan suuntaukset johtavat uuden etiikkabyrokratian syntymiseen (Nieuwenburg 2007). Lisääntyvät vaatimukset edellyttävät uusia investointeja henkilöstöresursseihin, institutionaalisiin rakenteisiin ja valvontaan. Teema on yhteydessä post-byrokratian tutkimukseen siitä, että byrokratian vähentämiseen pyrkivät hallintouudistukset voivat itse asiassa lisätä sitä (Hibou 2015; Hall 2013).

Uuden julkisjohtamisen uudistusten ja post-byrokraattisen hallinnon vaikutuksista puhuttaessa päädytään siihen, että tuloksiin ja kustannussäästöihin keskittyminen vähättelee muiden arvojen ja periaatteiden merkitystä, kuten sosiaalista oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja puolueettomuutta (Autioniemi 2021; 2017, 7–8). Esimerkiksi du Gay (2000) puolustaa byrokraattista hallintoa ja sen eetosta vastuullisen hallinnon edellytyksenä. Anderssonin ja Anecharicon (2014) mukaan uuden julkisjohtamisen reformit eivät ole vastanneet odotuksia. On esimerkiksi kiistanalaista, johtavatko manageriaaliset systeemit parempaan suorituskykyyn tai kustannusten laskemiseen.

Manageriaaliset systeemit eivät luonnollisesti ole ainoa kritiikin kohde. Dahlströmin ja Lapuente (2017) mukaan maat, joita määrittelee perinteinen byrokraattinen hallinto ja webberiläiset rakenteet, eivät menesty esimerkiksi tehokkuudessa, korruption ehkäisemisessä tai hallinnon uudistamisessa. Vaikka byrokraattista hallintoa on kritisoitu vuosikymmeniä, sen byrokraattiselle eetokselle näyttää olevan tilausta (Lodrup-Hjorth & Obling 2018).

Reformien tehokkuus on riippuvaista maiden poliittisesta ja institutionaalista kontekstista (Pollitt & Bouckaert 2011). Byrokraattiset systeemit lähestyvät eturistiriitoja erilaisesta näkökulmasta kuin managerialistiset systeemit, joissa valtaetäisyys ja hierarkkisuus ovat byrokraattisia systeemejä pienempiä. Esimerkiksi Hofstede (2001; 2011) on tutkinut valtaetäisyyttä. Hän

määrittelee valtaetäisyyden sen mukaan, kuinka paljon instituutioiden ja organisaatioiden vähemmän voimakkaat jäsenet odottavat ja hyväksyvät vallan jakautumisen epätasaisella tavalla. Toinen hallinnollisten systeemien kulttuurista luonnetta tarkasteleva teoria perustuu Schwartzin (1999; 2005) työhön kulttuurin perusarvoista. Yksi näistä on hierarkian perusarvo, joka korostaa yhteiskunnallisten suhteiden ja vallan epätasa-arvoisuutta. Hierarkkiset kulttuurit nojaavat siihen, että vastuullinen ja tuottava käyttäytyminen turvataan hierarkkisilla systeemeillä ja ennalta-asetetuilla rooleilla (Schwartz 2005, 226–227).

ETURISTIRIITOJEN TEHOAKUUDEN MITTAAMINEN ON VAIKEAA

Eturistiriitoja koskevien toimintapolitiikkojen tehokkuuden arviointiin liittyy monia esteitä (Huberts & Six 2012). Ensinnäkin eturistiriitapolitiikan tehokkuus voi tarkoittaa eturistiriitojen tosiasiallista vähenemistä. Tehokkuus voi merkitä aikaisempaa parempia ratkaisuja sekä hallinnollisten päämäärien ja standardien saavuttamista. Tehokkuuden mittaaminen ei onnistu pelkästään yksinkertaisen tuotos-panos-suhteen kautta. Eettiset politiikat tuottavat myös tahattomia sivuvaikutuksia, kuten lisääbyrokratiaa tai aikaisempaa korkeampia kustannuksia (Hessel, Hood & Peters 2003). Toimintapolitiikkojen tulisi luonnollisesti lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon. Se, voidaanko eturistiriitapolitiikoilla saavuttaa näitä tavoitteita, on monimutkainen kysymys. On esimerkiksi vähän näyttöä siitä, ovatko eturistiriidat kasvavassa (Mackenzie 2008, 98). Ylipäätään eturistiriitoja on vaikea mitata.

Poliitikot ryhtyvät usein toimenpiteisiin, jos kansalaisten luottamus hallintoon on heikkenemässä. Tämä vuorostaan näkyy eettisten toimintapolitiikkojen lisääntymisenä. Kansalaisten luottamuksen kasvattaminen hallintoon on joka tapauksessa vaikea tehtävä (Rosenson 2006, 137). Poliitikot voivat myös helposti ajautua paradoksiin tilanteessa, jossa he pitävät samaan aikaan kiinni integriteetistään ja luottamuksen kasvattamisesta. Tällöin integriteetiltään suorasekkäisen hallinnon on ilmoitettava epäeettiset rikkomukset, mikä ei luultavasti kasvata kansalaisten

luottamusta hallintoon. Toisaalta hallinto ei voi vetäytyä rikkomusten ilmoittamiselta, sillä se tarkoittaisi integriteetin heikentymistä (Nieuwemburg 2007).

Uusien sääntöjen ja standardien luominen johtaa helposti lopputulokseen, jossa voidaan rikkoa enemmän sääntöjä ja standardeja (Rosenthal 2006, 163). Näin ollen sääntöjen luominen ei automaattisesti kasvata kansalaisten luottamusta hallintoon (Auby, Breen & Perroud 2014). Tilanne voi olla jopa päinvastainen, jolloin poliittiset skandaalit voivat heikentää luottamusta (Behnke 2005). Poliitikoilla voi olla myös liiallinen usko siihen, että he kykenevät hallitsemaan yhä kasvavia eturistiriidan muotoja. Näin siitä huolimatta, että skandaalien medianäkyvyys on kasvanut huomattavasti. Tämä voi vuorostaan tukea tulkintaa, jonka mukaan poliitikkojen epäeettinen käyttäytyminen on lisääntynyt, vaikkei näin itse asiassa olisikaan. Toisaalta hyvän hallinnon tilanne on kansainvälisesti heikentynyt. Tämän johdosta puhutaan oikeusvaltioperiaatteiden, demokraattisuuden ja ihmisoikeuksien heikkenemisestä (Bertelsmann Foundation 2020; Mungiu-Pippidi 2020).

MINISTEREIDEN ETURISTIRIIDAT

Eturistiriita oli aikaisemmin oikeudellinen käsite, jota lähes yksinomaan sovellettiin ammatilliseen toimintaan (Stark 2000). Oikeudellisten oppien mukaan eturistiriita syntyy vain silloin, kun intressit, toimenpiteet, päätökset tai suhteet vaarantavat virkamiesten uskollisuuden tai itsenäisen arvostelukyvyn.

Starkin (2000) mukaan eturistiriidat liittyivät pääasiassa rahallisiin eturistiriidan muotoihin aina 1960-luvun puoliväliin saakka: tällöin eturistiriitoja voitiin mitata helposti ja ”objektiivisesti”. Sittemmin eturistiriidan käsite on laajentunut huomattavasti (Auby, Breen & Perroud 2014; Ben-Sharar & Porat 2021). Eturistiriita voi olla niin rahallinen, ideologinen kuin puolison ja sukulaisten etuihin liittyvä. Lisäksi eturistiriita voi koskea esimerkiksi ennakoasenteita, tunteita, uskollisuutta ja kytköksiä. Näin ollen voidaan väittää, että eturistiriidan laajentuminen on tehnyt käsitteestä vähemmän käytännöllisen työkalun. Mitä monimutkaisempi käsite on, sitä vaikeampi sitä on soveltaa käytäntöön.

Kaikkien mahdollisten eturistiriitojen hallitseminen ja valvominen johtavat myös aikaisempaa raskaampaan hallinnolliseen taakkaan. (Rodwin 2018.) Lisäksi käsitteen laajeneminen on johtanut siihen, että eturistiriitoja nähdään yhä useammalla politiikan ja hallinnon alueella (Peters & Handschin 2012).

Trendinä on, että eturistiriita saa yhä uusia muotoja. Nämä ovat enimmäkseen talouden ulkopuolisia seikkoja. Eturistiriidat koostuvat esimerkiksi uskollisuusristiriidoista, aviopuolisoiden ei-taloudellisista eturistiriidoista tai tietojen väärinkäytöstä (European Commission 2008). EU-jäsenvaltiot puhuvat myös neuvontajärjestelmästä, joka on aikaisempaan nähden entistä, tapauskohtaisempi, joustavampi ja poliittisempi (van den Berg 2018, 80). Samaan aikaan julkisen ja yksityisen sektorin vuoro vaikutus korostuu. Entisten ministereiden mahdollisuudet eivät ole koskaan aikaisemmin olleet niin laajat kuin tänä päivänä. He voivat esimerkiksi kirjoittaa muistelmia, opettaa yliopistoissa, johtaa hyvän-tekeväisyystyötä ja säätiöitä tai jakaa palkkioita (Anderson 2010). Tämä vuorostaan kasvattaa eturistiriitojen todennäköisyyttä.

Kaikki edellä mainitut trendit johtavat siihen, että maat investoivat yhä enemmän resursseja eettisten toimintapolitiikkojen institutionalisointiin ja implementointiin. On melko selvää, että eturistiriitojen sääntely on ollut aikaisemmin vajavaista. Tänä päivänä hallinnot kuitenkin liioittelevat kompleksisen sääntelyn tärkeyttä. Eturistiriidan ilmetessä nähdään liian helposti, että syy on yksinkertaisesti sääntelyn puutteellisuudessa (Anecharico & Jacobs 1996, 12). Tähän logiikkaan tulisi kiinnittää kriittistä huomiota.

Huomioitavaa kuitenkin on, että eturistiriitapolitiikkojen institutionalisointi ja implementointi liittyvät lähinnä tiedon julkistamiseen ja pyöröovi-ilmiön hallintaan. Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille tai päinvastoin (Cerrillo-i-Martinez 2017). Maat reagoivat trendeihin ottamalla käyttöön yhä enemmän eettisiä elimiä, tarkastuksia, komiteoita, virastoja ja tarkastuselimä. Näiden toimijoiden välinen koordinointi on kuitenkin usein vähäistä ja vastuut hajanaisia.

Ihmiset omaksuvat arkipäivässään useita rooleja, joiden pohjalta he voivat tehdä jännit-

teisiä ja ristiriitaisia päätöksiä: tämä voi vuorostaan koskettaa kysymystä heidän uskollisuudestaan esimerkiksi organisaatiolle (Auby, Breen & Perroud 2014, 3). Poliitikot tekevät päätöksiä, jotka perustuvat esimerkiksi ristiriitaisiin etuihin. Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa myös rajoitettu rationaalisuus (Simon 1957). Käytännössä tämä tarkoittaa päätöksenteon rajallista tietoa ja aikaa, jolloin etuihin ja arvoriititöihin johtavat seikat voivat jäädä päätöksenteon aikana huomioimatta.

Ministerit eroavat monin tavoin muista julkisen hallinnon henkilöstöryhmistä. Tästä huolimatta ministereiden eturistiriitoja koskeva tutkimus on vaatimatonta. Ministerit altistuvat eturistiriidoille enemmän kuin muut julkisen viran haltijat ja heillä on keskeinen asema poliittisessa päätöksenteossa. Tämä asettaa heille erityiset vaatimukset eettiseen käyttäytymiseen (Kurtulmus 2019). Entistä mittavampi yhteistyö yritysten, järjestöjen ja kansalaisten kanssa synnyttää uusia ristiriitaisia etuja. Tämä voi johtaa eturistiriitoihin ministereiden julkisten tehtävien ja yksityisten etujen välillä (OECD 2003). Ministereihin kohdistuu myös paineita eri suunnista. He eivät esimerkiksi ole vain vastuussa edustamalleen puolueelle tai kansalle, vaan myös hallitukselle, pääministerille, intressiryhmille ja parlamentille. Näin ollen ristiriitaiset odotukset voivat altistaa ministerit epäeettisille tilanteille (Fleming & Holland 2000, 4).

KYSELYTUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT

Tutkimuksen (European Parliament 2020) aiheistonhankintamenetelmänä toimi kysely. Kyselyssä käytettiin samaa pohjaa kuin vuonna 2007 tehdyssä kyselytutkimuksessa (European Commission 2008). Tämän kautta pitkittäisanalyysin tekeminen eturistiriidoista oli ensimmäistä kertaa mahdollista. Tutkimus tehtiin yhteistyössä Euroopan julkishallintoverkosto EUPANin kanssa EU:n puheenjohtajamaan alaisuudessa. Verkosto koostuu kaikkien EU:n jäsenvaltioiden ylimmistä virkamiehistä ja EU:n virkamiehistä.

Eturistiriidan operationalisoinnin osalta jäsenvaltioille esiteltiin 15 eri eturistiriidan luetteloa. Luettelo oli sama kuin vuoden 2008 tutkimuksessa. Lisäksi kyselyyn vastanneiden orga-

Taulukko 1. Lista mahdollisista eturistiriidoista (tärkeimmät lihavoitu)

<p>1) Taloudellisista eduista ja varoista ilmoittaminen</p> <p>2) Puolison toiminta</p> <p>3) Etujen ilmoittamista koskevat säännökset</p> <p>4) Ulkopuolinen toiminta: Poliittinen toiminta</p> <p>5) Ulkopuolinen toiminta: Arvonimitykset</p> <p>6) Ulkopuolinen toiminta: Konferenssit</p> <p>7) Ulkopuolinen toiminta: Julkaisut</p> <p>8) Professionaalinen luottamuksellisuus</p> <p>9) Professionaalinen uskollisuus</p> <p>10) Tehtävät, matkat</p>	<p>11) Vastaanottoja ja esityksiä koskevat säännöt</p> <p>12) Lahjojen, kunniamerkkien ja -mainintojen hyväksyminen</p> <p>13) Puolueettomuutta ja eturistiriitoja koskevat yleiset säännöt</p> <p>14) Erityiset säännöt virkojen ja ammatillisen toiminnan yhteensopimattomuudesta ennen työtä tai sen jälkeen</p> <p>15) Ammatillisten sitoumusten tai muiden tehtävien rajoittaminen työstä lähdön jälkeen</p>
--	--

nisaatioasema oli lähes identtinen edellä mainitun tutkimuksen kanssa. Tähän mennessä komparatiiviset eturistiriitatutkimukset ovat käyttäneet pääasiassa laadullisia menetelmiä (Peters & Handschin 2012; Auby, Breen & Perroud 2014). Luettelon avulla kehitystä voitiin määrällistää.

Tutkimus seurasi osittain eliittitutkimuksen perinnettä (Rouban 2009). Tämä liittyy niihin mahdollisiin ennakkoluuloihin ja -asenteisiin, joita kyselyyn vastaaminen saattaa tuottaa vastaajissa. Tutkimuksessa tiedostettiin, että kyselyn vastaajat edustivat virallisia hallinnollisia lähteitä. Vastaajamme olivat virkamiehiä, jotka toimittivat virallisia tietoja. Nämä tiedot eivät välttämättä vastaa henkilökohtaisia mielipiteitä. Lisäksi on paikallaan huomioda, että hallinnon vastaukset ovat yleensä positiivisempia, kuin esimerkiksi alemman tason virkamiesten yksittäiset vastaukset.

Tutkimuksessa käytettiin politiikkakattavuuden käsitettä jäsenvaltioiden olemassa olevien toimintapolitiikkojen ja välineiden mittaamiseen. Analyysissä tämä viittaa prosenttiin eturistiriitapolitiikoista, joita säännellään lailla tai eettisellä ohjeistolla (*Code of Conduct*). Jos jäsenvaltio esimerkiksi sääntelee kaikkia eturistiriitapolitiikkoja, sen politiikkakattavuus on 100 %. Mitä enemmän jäsenvaltiolla on eturistiriitojen sääntelyjä ja käytäntöjä, sitä politiikkakattavampana sitä voidaan pitää.

Hallinnollisten systeemien politiikkakattavuutta arvioitiin numeerisesti seuraavalla tavalla. Kun määrätyn eturistiriidan sääntely tapahtuu sekä lakien että eettisten ohjeistojen mukaan, kerroin on 2. Kun sääntely tapahtuu vain lakien mukaan, käytetään kerrointa 1. Kun sääntely tapahtuu pelkästään eettisten ohjeistojen perusteella, kerroin on 0,5. Näin ollen esi-

merkiksi Ruotsin politiikkakattavuusluku on 47, sillä se sääntelee 40 % eturistiriidoista lailla ja 13,33 % eturistiriidoista eettisillä ohjeistolla ($40 + 7 = 47$). Desimaalit pyöristettiin lähimpään kokonaislukuun.

Kyselyn dataa analysoitiin myös muiden kyselyiden dataa hyödyntämällä. Tutkimuksessa operationalisoitiin erilaisia muuttujia luottamuksen ja politiikkakattavuuden välisen korrelaation arvioimiseksi. Tämä ilmentää sitä, että luottamus on varsin monimutkainen kysymys, johon ei ole olemassa yksinkertaisia vastauksia. Tutkimuksen kannalta oli joka tapauksessa tärkeää arvioida, miten politiikkakattavuus vaikuttaa luottamukseen hallintoa kohtaan ja korruption suvaitsemiseen. Kyselyitä edustivat Eurobarometri, luottamuskyselyt ja Transparency Internationalin korruptioindeksi. Lisäksi tulosten analysoinnissa sovellettiin Hofsteden valtaetäisyys- ja Schwartzin hierarkiaindeksiä.¹

Vuoden 2020 tammi-maaliskuun aikana tutkimusta varten laadittiin kyselylomake, joka sisälsi niin avoimia kuin suljettujakin kysymyksiä. Tämän jälkeen kysely toimitettiin EUPAN-verkostolle. Ideana oli sen varmistaminen, että EU-jäsenvaltioiden kansallisia asiantuntijoita voitaisiin konsultoida varhaisessa vaiheessa. Lisäksi kyselomakkeen testaaminen oli mahdollista. Kyselyn sisäisen validoinnin jälkeen kysely toteutettiin sähköpostilla.

Samaan aikaan COVID-19-kriisi puhkesi Euroopassa. Kriisi loi epävarmuutta kyselyn tulevaisuudesta. Jossain vaiheessa näytti mahdolliselta, ettei kyselyä voitaisi suorittaa lainkaan. Loppujen lopuksi yhteensä 17 jäsenvaltiota vastasi kyselyyn. Palautusten jälkeen tutkimusryhmä aloitti aineiston analysoinnin. Analysoinnin

aikana havaittiin lisäksi ne vastaukset, jotka olivat puutteellisia tai epäselviä. Näissä tapauksissa kyseisiin maihin otettiin uudelleen yhteyttä.

EU-jäsenvaltiot toimivat täydellisenä esimerkkinä tapaustutkimukseen useista eri syistä. Ensinnäkin, tutkimuksen avulla voitiin tehdä ensimmäistä kertaa ikinä pitkittäisanalyysi eturistiriidoista. Toiseksi, pitkittäinen lähestymistapa mahdollisti päätelmien tekemisen eturistiriitapolitiikkojen tehokkuudesta ajan myötä. Kolmanneksi, eturistiriitapolitiikat ovat mielenkiintoinen esimerkki standardoimattomien ja yksilöllistettyjen hallintokäytäntöjen tutkimiselle. Näiden seikkojen ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden johdosta oli myös mahdollista muodostaa alla olevat hypoteesit eturistiriitapolitiikkojen luonteesta ja kehityksestä.

Hypoteesit

Artikkeli perustuu seuraaviin hypoteeseihin. Ensimmäinen hypoteesi on, että *jäsenvaltioiden politiikkakattavuus on suurempi kuin vuonna 2007*. Eettiset toimintapolitiikat ovat yhä monimutkaisempia ja ne koskettavat yhä laajempia elämänalueita. Tämä vuorostaan kasvattaa tarvetta sääntelylle.

Toisen hypoteesin mukaan *byrokraattiset systeemit ovat politiikkakattavuudeltaan muita systeemiä kattavampia*. Sääntelyn ja valtaetäisyyden määrällä on olemassa yhteys, minkä johdosta byrokraattisissa systeemeissä luotetaan enemmän sääntelyn voimaan. Toimintapolitiikkojen kattavuuteen luotettaisiin myös systeemeissä, joiden kulttuuri olisi muita systeemejä hierarkkisempi. Tutkimuksessa jäsenvaltiot edustavat byrokraattisia systeemiä (kuten Luxemburg), managerialistisia eli yksityisen sektorin johtamiskäytäntöihin perustuvia systeemiä (kuten Alankomaat) tai hybridisysteemiä (kuten Tšekki), joissa on samaan aikaan byrokraattisen ja managerialistisen systeemin piirteitä.

Tutkimuksen kolmas hypoteesi on, *ettei eturistiriitojen sääntelyn kasvattaminen ole lisännyt tehokkuutta tai kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan*. Päinvastoin, sääntely voi heikentää kansalaisten luottamusta poliittisiin järjestelmiin ja prosesseihin. Esimerkiksi sääntöjen ja standardien rikkominen voi aiheuttaa julkisia skandaaleja, jotka vaikuttavat luottamukseen heikentävästi.

TUTKIMUKSEN RAJOITUKSET

Lähtökohtaisesti jäsenvaltiot olivat hyvin kiinnostuneita kyselyyn osallistumisesta. Juuri puhjennut COVID-19-kriisi synnytti kuitenkin suuria haasteita jäsenvaltioiden jokapäiväiseen toimintaan. Näin ollen jotkut jäsenvaltiot päättivät olla osallistumatta kyselyyn, sillä kriisi oli muuttanut niiden prioriteetteja ja kasvattanut merkittävästi kuormitusta.

Tutkimuksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että se on regressioanalyysin sijaan pääasiassa kuvailevaa tilastoanalyysiä. Näin ollen tutkimus ei välttämättä tuota tilastollisesti merkittävää näyttöä. Tilastollisen päättelyn näkökulmasta tutkimuksen haasteina ovat havaintojen pieni lukumäärä ja eliittivastaus luonne. Kehittyneemmän regressioanalyysin tulokset eivät olisi olleet luotettavia, sillä kaikista 27:stä jäsenvaltiosta ei ollut mahdollista kerätä tietoja. Tämä vuorostaan tekee monimutkaisen tilastollisen analyysin vaikeaksi. Joka tapauksessa tutkimuksen avulla jäsenvaltioiden käyttäytymisestä voidaan löytää trendejä hallinnon etiikan alalla. Tutkimus mahdollistaa mielenkiintoisten johtopäätösten tekemisen esimerkiksi politiikkakattavuuden ja hallintoindeksien yhteensopivuudesta. Tutkimuksen ensisijainen tavoite ei kuitenkaan ole yleistettävyyys, vaan pikemminkin jäsenvaltioiden kehityksen ymmärtäminen.

Useat kyselyn kysymyksistä olivat poliittisesti arkaluontoisia. Moni jäsenvaltio ei vastannut niihin lainkaan. Suurin haaste ministereiden eettisen sääntelyn vertailussa liittyi tietojen saatavuuteen ja rehellisten vastausten saamiseen arkaluontoisissa ja monimutkaisissa kysymyksissä. Vertailutiedot eturistiriitoihin liittyen ovat yleisesti niukkoja sekä alttiita muutoksille ja manipuloinnille. Asian laita on näin OECD:n (2003) työstä huolimatta. Tässä tutkimuksessa tulosten luotettavuus on vaikea aihe. Tämä koskee erityisesti avoimia kysymyksiä eturistiriitojen kehityksestä sekä eettisten komiteoiden luonteesta ja tehokkuudesta.

Lisäksi kyselytutkimus oli kokonaisuudessaan varsin laaja. Tämän vuoksi artikkelin teemoja on ollut pakko rajata. Artikkelin huomio kiinnittyi tutkimuksen päälöydöksiin eettisten toimintapolitiikkojen byrokraatisoinnista, tehokkuuden mittaamisen vaikeudesta ja hallintojen systemisistä luonteesta, joista on muodostettu kolme hypoteesia (yllä).

Millaisia muita rajoitteita on otettava huomioon? Ensimmäinen ulottuvuus palautuu teoreettiseen näkökulmaan. Tällöin huomio palautuu siihen, kiinnitetäänkö teoreettisiin kysymyksiin eturistiriidoista kuinka paljon huomiota. Näin on myös historiallisten selitysten laita. Toinen, ja ehkä keskeisempi ulottuvuus, kiinnittyy hallintoyhteisöjen luonteeseen ja niiden tutkimisen vaikeuteen. Tämä käy ilmeiseksi yksistään siitä syystä, että systeemien kehitys on jatkuvaa. Tällöin kehitystrendien hahmottaminen voi olla haastavaa työtä. Komparatiivisessa tutkimuksessa analyysi voi olla usein yleisluontoista, jolloin systeemien erityispiirteisiin ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota.

Erityisesti kieli toimii merkittävänä rajoittavana tekijänä. Kysely tehtiin alun perin englanniksi, vaikka jäsenvaltiot saivatkin vastata kyselyyn seitsemällä eri kielellä. Tutkimuksen tekemisessä oli syytä huomioida, että jäsenvaltioita pyydettiin vastaamaan kyselyyn käsitteistöllä, joka ei välttämättä ollut helposti ymmärrettävissä kaikista kielistä käsin. Tämä luo uusia haasteita vastausten tulkitsemiseen. Miten esimerkiksi vertailla systeemien käyttämiä etiikkapolitiikkoja ja välineitä, joita ymmärretään eri kielissä eri tavoin? Esimerkiksi eettinen ohjeisto ymmärretään eri kansallisissa systeemeissä eri tavoin. Toisissa maissa sillä on laillinen asema, toisissa taas ei.

KYSELYN TULOKSET

Millainen käsitys EU:n jäsenvaltioilla on eturistiriitapolitiikoista? Eturistiriitapolitiikkojen nähtiin osoittavan poliitikkojen ja julkisen hallinnon korkeaa integriteettiä. Ne myös ehkäisivät eturistiriitojen syntymistä ja sellaisten henkilöiden nousemista poliittisesti merkittävään asemaan, joiden taloudelliset yhteydet eivät kesittäisi julkista huomiota. Eturistiriitapolitiikkojen kautta kansalaiset voivat arvioida paremmin julkisia viranhaltijoita niiden ulkopuolisten ja taloudellisten intressien kautta.

Näiden päätavoitteiden lisäksi eturistiriitojen ei kuitenkaan tulisi heikentää muiden toimintapolitiikkojen tavoitteita. Jäsenvaltioiden tavoitteisiin kuuluu yleisesti esimerkiksi hallinnollisen taakan keventäminen, julkisen sektorin houkuttelevuuden ylläpitäminen työnantajana, yksityisyyden suojeleminen, julkisen viranhaltijoiden tilivelvollisuuden kohentaminen. Lisäksi

julkiset hallinnot pyrkivät lisäämään läpinäkyvyyttä, tilivelvollisuutta ja kansalaisnäkökulmaa toiminnassaan.

Jäsenvaltioiden odotukset eturistiriitapolitiikkoja kohtaan olivat varsin kunnianhimoisia. Jokainen kyselyyn vastannut jäsenvaltio odotti, että toimintapolitiikkojen avulla voidaan ennakoida ja vähentää eturistiriitoja. Tämä on siinä mielessä yllättävää, että hallintojen taistelu korruptiota vastaan ei ole ollut onnistunutta (Johnston & Fritzen 2021). Päinvastoin, korruptio on kasvussa Euroopassa (Mungiu-Pippidi 2020). Toisaalta jäsenvaltioiden vastaukset ilmentävät eliittitutkimuksen heikkouksia ja sitä, että toimintapolitiikkojen tehokkuudesta halutaan antaa ulospäin myönteinen kuva.

Etiikkabyrokratia kasvaa

EU:n jäsenvaltiot ovat siirtäneet huomionsa sääntöjenmukaisuus- ja integriteettipohjaisten lähestymistapojen yhdistelmästä uusiin välineisiin, joita edustavat individualistiset ja behavioraaliset mallit (Demmke 2020; Grimmeliikhjuisen, Jilke, Olsen & Tummers 2016). Nämä mallit keskittyvät erityisesti yksittäisten henkilöiden päätöksentekomotiiveihin, eivätkä väärinkäytösten organisatorisiin tai institutionaalisiin syihin. Eturistiriitojen toimintapolitiikat edellyttävät entistä enemmän monimutkaisempia tarkasteluja henkilöiden yksittäisistä motiiveista, käyttäytymisestä ja päätöksenteon motiiveista (Auby, Breen & Perroud 2014). Eturistiriitapolitiikat perustuvat nuhteettomuuteen ja ”mäntien omenien” etsimiseen, ja ne ovat lähes yksinomaan kiinnostuneita yksittäisten eturistiriitojen estämisestä.

Eturistiriitojen aihe alituisessa muutoksessa, ja jäsenvaltiot adoptoivat yhä uusia sääntöjä. Eturistiriitapolitiikkojen kompleksinen kasvu on osoitus etiikkabyrokratian yleisestä kasvusta (Nieuwenburg 2007). Lisäksi trendi on linjassa post-byrokraattisen teorian kanssa (Hibou 2015; Hall 2013). Samaan aikaan, kun eettinen sääntely perustuu individualistisiin lähtökohtiin (Hoekstra & Kaptein 2012), hallinnot eivät huomioi etiikkabyrokratian institutionaalisia puutteita. Tutkimus vahvistaa havainnon, jonka mukaan hallinnon etiikassa tulisi kiinnittää enemmän huomiota julkisten instituutioiden toimivuuteen ja integriteettiin (Kirby 2020).

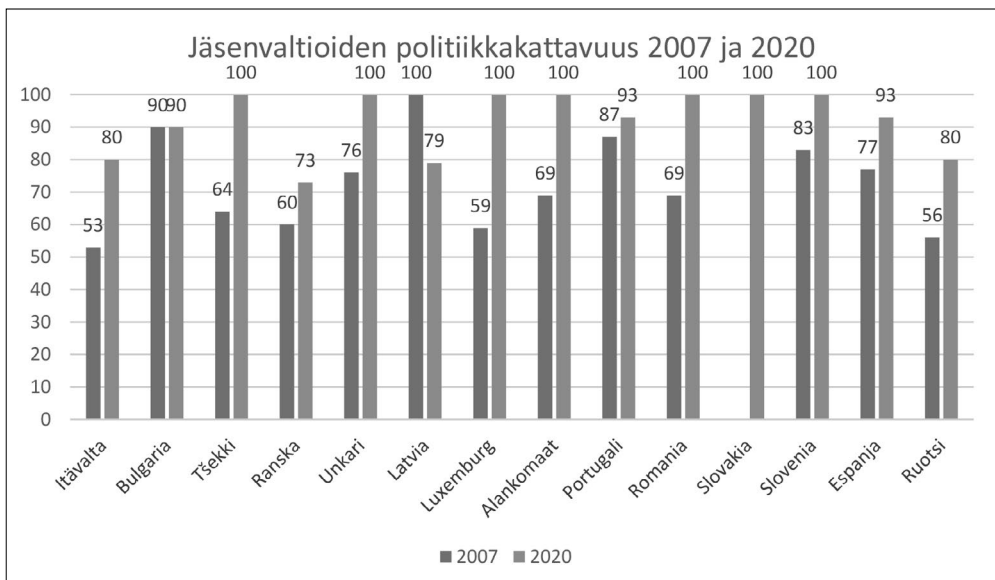
Valvonta ja kontrolli toimivat hyvinä esimerkkeinä institutionaalisista puutteista. Sääntöjen ja lakien kasvattaminen, käsitteiden uudelleenmäärittely ja tiukemmat vaatimukset johtavat entistä monimutkaisempiin valvontatoimiin. Mitä enemmän mahdollisia eturistiriitoja on olemassa, sitä enemmän on myös hallinnollista taakkaa. Lisäksi eturistiriitojen sääntely on fragmentaarista kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Tämän vuoksi valvonta on useiden toimijoiden vastuulla. EU-jäsenvaltioissa vastuu jakautuu toimijoille, kuten tilintarkastustuomioistimet, oikeusasiamiehet, *integrity officerit*, henkilöstöosastot, hajautetut eettiset toimikunnat, erityiset rekrytointi- ja nimityselimet, pyöröviikomiteat ja tuomioistuimet.

Jäsenvaltiot pitävät pyörövi-ilmioitä suurimpana uhkana eturistiriitojen hallinnassa. Pyörövi-ilmion haasteena näyttää olevan erityisesti etiikkabyrokratian kasvu ja sääntelyn individualistisuus. Esimerkiksi tiedon julkistamis- ja valvontatehtävien osalta jäsenvaltiot valittavat lisääntyvästä hallinnollisesta taakasta, byrokratiasta ja ammattitaitoisen henkilöstön puutteesta, joka pystyisi arvioimaan yksittäisiä pyörövitapauksia tehokkaalla tavalla. Pyörövitapauksien yksittäinen arviointi vie kuitenkin hyvin paljon aikaa ja resursseja (European Ombudsman 2017).

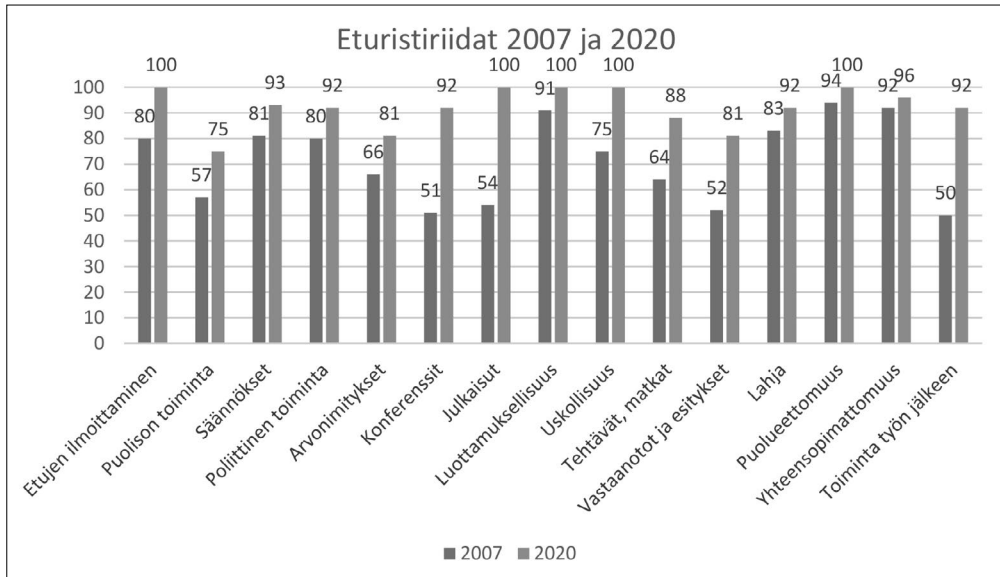
Jäsenvaltioiden politiikkakattavuus kasvaa

Tutkimuksen ensimmäinen hypoteesi oli, että jäsenvaltioiden politiikkakattavuus on suurempi kuin vuonna 2007. Vaikka hallinnot puhuvat debyrokratisoinnista, eturistiriitoja koskevista toimintapolitiikoista on tulossa yhä byrokraatisempia. Hypoteesi piti paikkansa. Toimintapolitiikat ovat yhä kompleksisempia ja ne koskettavat yhä laajempia elämänalueita (Kaptein 2013). Tämä ilmentää sitä, kuinka behavioraaliset mallit ovat vallanneet alaa hallinnon etiikan kysymyksissä reilun kymmenen vuoden aikana (OECD 2018).

Jokaisella eturistiriitakysymyksellä on suurempi politiikkakattavuus kuin reilu vuosikymmen sitten, mikä osoittaa etiikkabyrokratian entisestään kasvavan (Nieuwenburg 2007). Lähes jokaisella jäsenvaltiolla on enemmän sääntöjä ja lakeja kuin vuonna 2007. Tulokset osoittavat myös eturistiriidan käsitteen laajentumisen ja syvenemisen. Lisäksi jäsenvaltiot jatkavat pyöröoiven käsitteen laajentamista. Ne myös määrittelevät yhä laajemmin erilaisia asioita potentiaalisiksi eturistiriidoiksi, joita tulisi huomioida toimintapolitiikkojen luomisessa.



Kuvio 1. Jäsenvaltioiden politiikkakattavuus 2007 ja 2020



Kuvio 2. Eturistiriitojen politiikkakattavuus 2007 ja 2020

Joidenkin jäsenvaltioiden politiikkakattavuus on jopa 100 % kaikista eturistiriidan muodoista, joita on yhteensä 15 kappaletta. Jäsenvaltioiden prosenttiosuus säännellä jokaista eturistiriitaa on kasvanut vuodesta 2007. Kaiken kaikkiaan tulokset ilmentävät, että eturistiriitoja koskevat toimintapolitiikat ja niiden sääntely ovat yhä individualisempia.

EU-jäsenvaltioissa laki on pääkeino eturistiriitojen sääntelemiseen. Näin tekevät kaikki maat paitsi Alankomaat ja Luxemburg. Jäsenvaltiot uskovat edelleen sääntöjenmukaisuutta (*compliance*) korostaviin lähestymistapoihin. Harvat jäsenvaltiot ovat luoneet yleisiä eturistiriitalakeja, joita voidaan soveltaa kaikkiin julkisiin laitoksiin. Näin ollen useimmissa jäsenvaltioissa on omat sääntönsä eri instituutioille. Tämä vuorostaan johtaa oikeudellisten kysymysten fragmentoitumiseen.

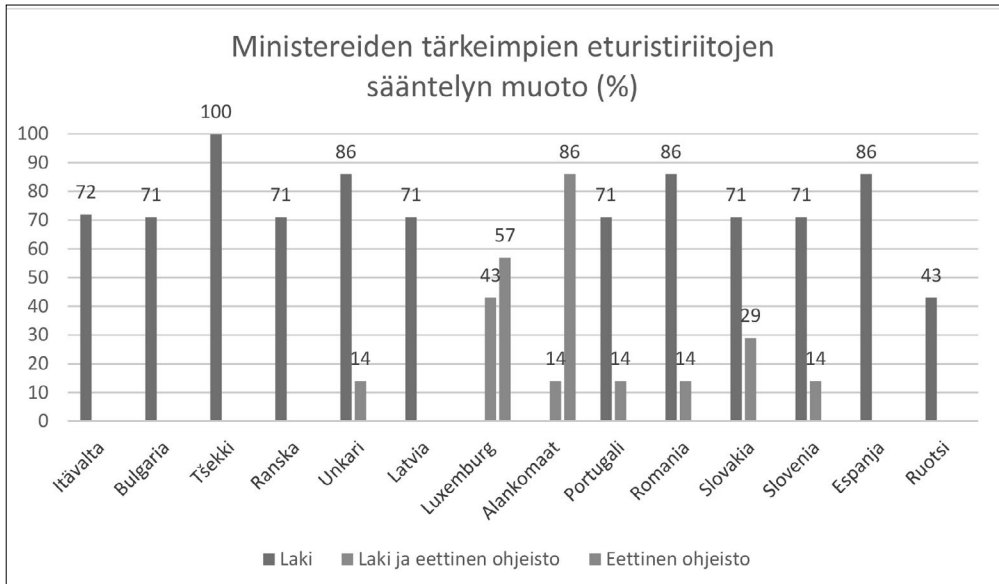
Jotta tutkimuksessa voitaisiin saada vertailukelpoisempaa näyttöä eturistiriitojen ydinkysymyksistä, arvioimme erityisesti tärkeimpien eturistiriitojen tilannetta (katso taulukko 1). Alla oleva kuvio 3 kuvaa tärkeimpien eturistiriitojen politiikkakattavuuden muutosta vuosien 2007 ja 2020 aikana. Kuvio puhuu selvää kieltä siinä mielessä, että jokaista eturistiriitaa säännellään nykyään aiempaa enemmän. Suurin

sääntelyn kasvu liittyy konferensseihin (kasvua 41 %), julkaisuuihin (kasvua 46 %) ja työsuhteen jälkeisiin eturistiriitoihin (kasvua 42 %).

Euroopan Unioniin vuonna 2004 ja myöhemmin liittyneillä jäsenvaltioilla on korkeampi politiikkakattavuus kuin vanhemmilla jäsenvaltioilla. Seuraavaksi jäsenvaltioissa, joissa korruptiotaso on muita korkeampi, on korkeampi politiikkakattavuus kuin maissa, joissa korruptiotaso on matalampi. Tälle voidaan antaa monia selityksiä. Voidaan esimerkiksi ajatella, että uudet toimintapolitiikat eivät ole tehokkaita korruption tai eturistiriitojen vastaisessa toiminnassa. Toinen tulkinta on, että uudet toimintapolitiikat ovat seuraus korkeasta korruptiosta ja yleisestä epäluottamuksesta poliitikoita kohtaan. Kaikista jäsenvaltioista Pohjois-Euroopan mailla on matalin politiikkakattavuus.

Hallintosysteemien vaikutus politiikkakattavuuteen

Toisen hypoteesin mukaan byrokraattiset systeemit ovat eturistiriitojen politiikkakattavuudeltaan muita systeemiä kattavampia. Hypoteesi piti osittain paikkaansa. Tulokset osoittavat, että perinteisillä byrokraattisilla jäsenvaltioilla on korkeampi politiikkakattavuus kuin manageri-



Kuvio 3: Tärkeimpien eturistiriitojen politiikkakattavuus

alistisilla jäsenvaltioilla. Voidaan päätellä, että byrokraattiset systeemit pitävät edelleen kiinni sääntelystä manageriaalisiin systeemeihin verrattuna luultavasti myös tulevaisuudessa. Näin ollen byrokraattisen hallinnon eetos (du Gay 2000) on edelleen voimissaan. Tutkimus vahventaa suurelta osin aikaisemman tutkimuksen (European Commission 2008) tulokset, jonka mukaan hallinnon luonteen ja politiikkakattavuuden välillä on selkeä suhde.

Vaikka manageriaaliset systeemit sääntelevät enemmän kuin koskaan eturistiriitoja, ne eivät ole byrokraattisten systeemien tasolla. Manageriaaliset systeemit korostivat byrokraattisia systeemejä enemmän eettisiä ohjeistoja lakien kustannuksella, ja toisinpäin. Hybridisysteemit hyödyntävät niin lakeja kuin eettisiä ohjeistuksia. On aivan kuin hybridisysteemit eivät osaisi valita lain ja eettisen ohjeiston väliltä, vaan sääntelee varmuuden vuoksi kumpaakin keinoa hyödyntäen. Tämä vuorostaan lisää etiikkabyrokratian kasvua.

Hallintoysteemien politiikkakattavuutta (PK) tarkasteltiin Hofsteden (2001, 2011) valtaetäisyysindeksin (PDI) ja Schwartzin (1999, 2005) hierarkian perusarvoindeksin (SH) kautta. Byrokraattiset systeemit ovat manageriaalisia

systeemejä laajempia politiikkakattavuudeltaan (PK 109), mutta pienempiä kuin hybridisysteemit (PK 137). Sen sijaan byrokraattisissa systeemeissä valtaetäisyys on laajinta (PDI 67) pienellä erolla hybridisysteemeihin verrattuna (PDI 64). Vuorostaan managerialististen systeemien oletettiin olevan sääntelyltään ja valtaetäisyydeltään muita systeemejä pienempiä, mikä piti paikkaansa (PK 77, PDI 37). Hybridisysteemien oletettiin olevan sääntelyltään ja valtaetäisyydeltään byrokraattisen ja managerialististen systeemien välissä. Tämä piti paikkaansa valtaetäisyyden, muttei sääntelyn suhteen. Schwartzin hierarkian perusarvo osoittaa, että byrokraattiset systeemit ovat kulttuuriltaan kaikkein hierarkkisimpia (SH 1,95), vaikka ero hybridisysteemeihin ei olekaan kovin suuri (SH 1,92). Vastaavasti manageriaalisissa systeemeissä kulttuurinen hierarkisuus on kaikista pienintä (SH 1,84), mitä ei voi pitää yllätyksenä.

Politiikkakattavuus ei ole tae tehokkuudelle tai luottamukselle

Tutkimuksen kolmas hypoteesi on, että eturistiriitojen sääntelyn kasvattaminen ei ole lisännyt tehokkuutta tai kansalaisten luottamusta hal-

lintoa kohtaan. Hypoteesi piti paikkaansa. Tutkimuksen mukaan politiikkakattavuus ei heikennä luottamusta – toisaalta myönteistäkin vaikutusta ei voida todenata. On kuitenkin pidettävä ongelmallisenä näkemystä, jonka mukaan luottamusta voidaan parantaa yksinkertaisesti sääntelyn lisäämisellä.

Kuten todettua, lisääntyvän etiikkabyrokraatian ja individualismin kasvulla voi olla kielteisiä seurauksia kanalaisten luottamuksen suhteen hallintoa kohtaan: ”strategioiden yksilöllisestä järjestyksestä huolimatta kollektiivinen järjestömyys perustuu siihen, että yhä suurempi avoimuus, yhä korkeammat standardit ja tiukemmat määräykset rikkovat yhä enemmän eettisiä sääntöjä, lisää skandaaleja ja tutkimuksia, mikä (...) tuhoaa kansalaisten luottamuksen.” (Behnke 2005, 3).

Reformien tehokkuus on riippuvaista esimerkiksi maiden poliittisesta ja institutionaalisesta kontekstista (Pollitt & Bouckaert 2011), eikä pelkästään esimerkiksi sääntelyn laajuudesta (Rosenthal 2006). Euroopassa poliittista ja institutionaalista kontekstia vaikeuttaa myös se, että monet hallinnot ovat liikkumassa huolestuttavaan suuntaan kohti politisoitua ja oikeusvaltioperiaatteiden loukkaamista (Euroopan Komission 2021; Mungiu-Pippidi 2020). Tämä näkyi myös kyselytutkimuksen vastauksissa.

Kyselytulosten mukaan eturistiriitoja ja korruptiota suvaitaan helpommin demokraattisilta normeiltaan ja oikeusvaltioperiaatteiltaan he-

kommin toimivat järjestelmät. Tämä löydös ei sikäli ole yllättävä. Huolestuttavin löydös oli, ettei korkea politiikkakattavuus takaa hyvän hallinnon periaatteiden ajamista, kuten lehdistönvapautta, demokraattisuutta, oikeusvaltioperiaatteita tai puolueettomuutta. Uudistukset eivät välttämättä takaa hyvän hallinnon periaatteita, eikä lisääntynyt sääntely välttämättä johda korruption vastaiseen toimintaan tai eturistiriitojen pienentymiseen.

Suosituksia tutkimuksen pohjalta on vaikea antaa. Toistaiseksi korruptiota ja politisoitua ehkäisevistä tekijöistä on vähän tutkimusta. Oikeastaan ainoa todettu tekijä on meritokraattisissa rakenteissa (Meyer-Sahling, Mikkelsen & Schuster 2018). Meritokraattisen järjestelmän voidaan ajatella ajavan hallintoa, jossa virkamiesten nimitykset perustuvat apoliittisiin perusteisiin.

Kyselyn mukaan ministereiden kohtaamia eturistiriitoja suvaitaan. Vastaukset paljastavat selkeästi poliittisen tahdon puutteen ja/tai liian korkean suvaitsevaisuuden vakavia eturistiriitoja kohtaan. Yli 30 % jäsenvaltioista allekirjoittivat näkemyksen, jonka mukaan yksi suurimmista haasteista on poliittinen haluttomuus eturistiriidan sanktioimiseen. Eurobarometrin (2020) mukaan yksi rakenteellinen ongelma korruption torjunnassa (ja myös eturistiriidan alalla) onkin suvaitsevaisuus ja haluttomuus taistella korkean tason tapauksia vastaan.

Taulukko 2. Eturistiriitojen hallinnan suurimmat haasteet jäsenvaltioiden mukaan

Pyörövi-ilmiö	Bulgaria, Itävalta, Luxemburg, Portugali, Romania, Slovenia, Tšekki, Unkari
Toiminta työn jälkeen (<i>post-employment</i>)	Belgia, Itävalta, Portugali, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari
Valvontaviranomaisten puute	Itävalta, Portugali, Tšekki
Taloudellisten resurssien puute	Itävalta, Portugali, Romania, Slovenia, Tšekki
Poliittinen haluttomuus sanktiointiin	Itävalta, Portugali, Romania, Slovenia, Ruotsi, Tšekki
Harmaat alueet	Belgia, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Portugali, Slovakia, Unkari
Ministereiden eturistiriitojen korkea suvaitseminen	Itävalta, Portugali
Ongelman korkea kompleksisuus	Alankomaat, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Ruotsi, Tšekki, Unkari
Politisoitumisen trendit	Itävalta, Slovakia

Taulukko 3. Korrelaatio politiikkakattavuuden ja eri luottamuksen ilmaisujen välillä.

- 1) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä korkeampi yleinen luottamustaso
- 2) Mitä alhaisempi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen ajattelee lahjusten ja vallan hyväksikäytön olevan yleistä poliitikkojen keskuudessa (*hyvin pieni vaikutus*)
- 3) Mitä alhaisempi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo lahjusten ja vallan hyväksikäytön olevan yleistä puolueiden keskuudessa (*hyvin pieni vaikutus*)
- 4) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo korruption olevan yleistä maassaan
- 5) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo, että hänen kotimaassaan on korruptiota
- 6) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo, että läheiset suhteet politiikan ja talouden välillä johtaa korruptioon (*hyvin pieni vaikutus*)
- 7) Mitä alhaisempi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo, että korruptiotapauksia ei tutkita tarpeeksi
- 8) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo, että hallinto taistelee korruptiota vastaan tehokkaalla tavalla
- 9) Mitä korkeampi politiikkakattavuus, sitä useampi kansalainen uskoo, että antikorruptiivisia toimenpiteitä sovelletaan puolueettomasti

Kyselyssä jäsenvaltioita pyydettiin mainitsemaan suurimpia haasteita, jotka vaikeuttavat eturistiriitojen hallintaa (taulukko 2). Kyselyssä vaihtoehdot esiteltiin valmiiksi jäsenvaltioille. Lisäksi jäsenvaltiot saivat kertoa vapaasti muista mahdollisista haasteista. Tätä ne eivät kuitenkaan mainittavasti tehneet. Lähinnä korkean politiikkakattavuuden maat myöntävät kohtaavansa haasteita eturistiriitojen hallinnassa. Jäsenvaltiot pitävät pyörövi-ilmiotä, työsuhteen jälkeistä tilannetta, harmaita alueita ja ongelman korkeaa kompleksisuutta suurimpina haasteina eturistiriitojen hallinnassa. Moni jäsenvaltio korosti myös poliittista haluttomuutta sanktiointiin yhtenä suurimpana haasteena. Vähiten vahvistuksia saivat ministereiden eturistiriitojen korkea suvaitseminen ja politisoitumisen trendit. Etenkin se, etteivät jäsenvaltiot nähneet politisoitumisen trendiä suurena haasteena, on yllättävää.

Kansalaisten luottamus tehokkuuden erityiskysymyksenä

EU:n jäsenvaltiot näkevät, että yksi eturistiriitapolitiikkojen arviointikriteeri on kansalaisten luottamuksen koheneminen hallintoa kohtaan. Tämä vahvistaa sen, että kansalaisilla on suuri merkitys toimintapolitiikkojen luomisessa (OECD 2003). Taulukko 3 osoittaa, millaisia suhteita luottamuksen ja jäsenvaltioiden politiikkakattavuus-

den välillä voitiin löytää kyselyssä. Havainnot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä johtuen havaittujen tapausten pienestä lukumäärästä.

Aluksi voi vaikuttaa siltä, ettei taulukko 3 tarjoa vastausta kysymykseen siitä, johtaako korkea politiikkakattavuus korkeampaan luottamukseen hallintoa kohtaan, kuten esimerkiksi moni poliitikko ajattelee. Näin ei välttämättä ole asian laita. Taulukon tuloksiin vaikuttavat Luxemburg ja Alankomaat. Näissä kahdessa maassa on samaan aikaan sekä korkea politiikkakattavuus että korkea luottamus. Yleensä ne maat, joissa politiikkakattavuus on erittäin korkea, kärsivät alhaisesta luottamuksesta. Näin ollen voidaan ajatella, että alhaisen luottamuksen maissa on kysyntää hallinnon sääntelylle. Jos jäsenvaltiota määrittää sen sijaan korkea laatu ja luottamus, sääntelyä ei pidetä tärkeänä (Charron, Harring & Lapuente 2019).

On kuitenkin vaikeampi selittää, miksi näiden jäsenvaltioiden uskotaan torjuvan korruptiota tehokkaasti. Yksi selitys voi olla, että vain harvoja tapauksia pidetään tosiasiallisesti korruptiona tai että niitä voidaan torjua helpommin. On tärkeää huomata, ettei korkea politiikkakattavuus tarkoita implementoitujen sääntöjen korkeaa laatua. Luottamuksen kasvattaminen skandaalien määrää vähentämällä yhä useammilla säännöillä ei sellaisenaan toimi, jos säännöt ovat tehottomia.

Tulokset osoittavat, kuinka kysymys luottamuksesta on kiistanalainen ja kuinka eri tavalla sitä voidaan tulkita. Taulukon kaikki muuttujat ovat yhtä lukuun ottamatta peräisin samasta Eurobarometristä (European Parliament 2020). Näin ollen oletuksena on toiminut johdonmukaisuus luottamuskysymyksissä. Se, että näin ei ole, voi viitata siihen, ettei kyselyyn osallistuvilla kansalaisilla ole johdonmukaista kantaa asiaan. Korrelaatio ei myöskään ole syy-yhteys. Tutkimuksen tulokset eivät viittaa korkeamman politiikkakattavuuden johtavan luottamuksen heikkenemiseen hallintoa kohtaan, muttei myöskään luottamuksen kasvamiseen.

LOPUKSI

Artikkelin tutkimuskysymykset olivat seuraavat. (1) Millaisia toimintapolitiikkoja EU-jäsenvaltiot käyttävät ministereiden eturistiriitojen hallinnassa? (2) Miten eturistiriitojen hallinta on muuttunut EU-jäsenvaltioissa vuoteen 2007 verrattuna? (3) Miten muutos on vaikuttanut sääntelyn tehokkuuteen ja erityisesti luottamukseen yhtenä tehokkuuden mittarina?

Kyselyn mukaan EU:n jäsenvaltiot luovat yhä uutta etiikkabyrokratiaa, mutta toimintapolitiikkojen tehokkuudesta ei löydy näyttöä. Vuoteen 2007 verrattuna etiikkabyrokratia on kasvanut huomattavasti eturistiriitojen osalta. Yhtä tiukempi sääntely ei ole parantanut toimintapolitiikkojen tehokkuutta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että sääntelyä olisi purettava, sillä tehotomuuden taustalla voi olla lukuisia tekijöitä. Joka tapauksessa tulokset noudattavat post-byrokraattisen tutkimuksen löydöstä siitä, että byrokraatian vähentämiseen pyrkivät hallintouudistukset voivat itse asiassa lisätä sitä (Hibou 2015; Hall 2013).

Tutkimus vahvistaa suurelta osin myös aikaisemman tutkimuksen (European Commission 2008) tulokset, joiden mukaan hallinnon luonteen ja politiikkakattavuuden välillä on selkeä yhteys. Jäsenvaltiot, joita määrittää perinteinen byrokraattinen systeemi, sääntelevät eturistiriitoja enemmän yksityiskohtaisten lakien kautta kuin jäsenvaltiot, joiden systeemit perustuvat enemmän manageriaalisiin johtamiskäytäntöihin. Hybridisysteemit ovat kuitenkin sääntelyltään kaikista laajimpia.

Hallinnon etiikka on yhä kompleksisempää. Tästä syystä myös kompleksisuustutkimukselle (Eppel & Rhodes 2020) löytyy jatkossa tarvetta alan kysymysten vastaamiseen. Tänä päivänä eettisiin toimintapolitiikkoihin investointi perustuu esimerkiksi etiikkabyrokraatian, individualisaation ja käsitteellistämisen ilmiöihin. Yhdessä nämä tekijät voivat luoda ennakoimattomia yhteisvaikutuksia, joista kompleksisuustutkimus puhuu. Vaikka hallinnot puhuvat byrokraatian vähentämisestä, etiikkabyrokraatia lisääntyy. Individualisaation johdosta eettiset toimintapolitiikat kohdistuvat lähinnä yksilöihin ja ”mätien omenien” löytämiseen. Tällöin pohtimatta jää esimerkiksi institutionaalinen integriteetti (Kirby 2020). Käsitteellistäminen vuorostaan osoittaa, että epäeettiseen toimintaan yhdistetään yhä laajempia elämänalueita, mikä voi hankaloittaa toimintapolitiikkojen luomista, implementointia ja tehokkuutta.

VIITTEET

¹ Hofsteden valtaetäisyysindeksissä esimerkiksi Saksan numeraalinen arvo on 35. Maa edustaa keskiarvoa verrattuna arabimaihin, joissa valtaetäisyys on hyvin korkeaa (80), tai Itävaltaan, jossa valtaetäisyys on hyvin alhainen (11). Valtaetäisyysindeksin pienin mahdollinen luku on 0 ja suurin 120. Schwartzin kulttuuristen perusarvojen indeksissä hierarkia on kulttuurissa sitä vahvempaa, mitä korkeampi numeraalinen arvo on. Näin on esimerkiksi Singaporen laita (2.82) verrattuna Norjaan (1.49).

LÄHTEET

- Anderson, Lisa (2010). The ex-presidents. *Journal of Democracy* 21(2), 64–78.
<https://doi.org/10.1353/jod.0.0166>
- Andersson, Staffan & Anechiarico, Frank (2014). The political economy of conflicts of interest in an era of public-private governance. In Heywood, Paul (Ed.): *Routledge Handbook of Political Corruption*. (s. 253–269). London: Routledge.
- Anechiarico, Frank, & Jacobs, James B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Auby, Jean-Bernard & Breen, Emmanuel & Perroud, Thomas (Eds.) (2014). *Corruption and Conflicts*

- of Interest. Cheltenham: Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781781009352>
- Autioniemi, Jari (2021). Vastuullinen julkinen johtaminen. *Acta Wasaensia* 464. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Autioniemi, Jari (2017). Kohti hyvää hallintoa, kohti yleistä etua? *Tiedepolitiikka* 41(1), 7–15.
- Behnke, Nathalie (2005). Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns. EGPA Paper, “Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue”, Leuven, June 2005.
- Ben-Sharar, Omri & Porat, Ariel (2021). *Personalized Law: Different Rules for Different People*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197522813.001.0001>
- Berg, Caspar van den. (2017). Dynamics in the Dutch policy advisory system: Externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Journal of Policy Sciences* 50(1), 63–84.
<https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>
- Bertelsmann Foundation (2020). The Transformation Index. <https://www.bti-project.org/>
- Cerrillo-i-Martinez, Agusti (2017). Beyond revolving doors: The prevention of conflicts of interests through regulation. *Public Integrity* 19(4), 357–373. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1225479>
- Charron, Nicholas & Haring, Niklas & Lapuente, Victor (2021). Trust, regulation, and redistribution why some governments overregulate and under-redistribute. *Regulation & Governance* 15(1), 3–16. <https://doi.org/10.1111/rego.12277>
- Christensen, Tom & Per Laegreid (2011). Ethics and administrative reforms: A study of ethical guidelines in the central civil service. *Public Management Review* 13(3), 459–477.
- Dahlström, Carl & Lapuente, Victor & Teorell, Jan (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly* 65(3), 656–668.
<https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- David-Barrett, Elizabeth (2020). Regulating conflicts of interest in public office. In Graycar, Adam (Ed.): *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789900910.00037>
- Demmke, Christoph (2020). Public administration over time: Did change lead to a more effective integrity management? *Central European Public Administration Review* 18(2), 7–91.
<https://doi.org/10.17573/cepar.2020.2.01>
- Eppel, Elizabeth Anne & Rhodes, Mary Lee (2020). *Complexity Theory in Public Administration*. London: Routledge.
- European Commission (Ed.) (2008). *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*. Luxembourg: Office of Official Publication of the EU.
- European Commission (2021), Rule of Law Report, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_en
- European Parliament (Ed.) (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU-Member States*. PE 651.697. European Parliament, Brussels/Strasbourg. doi: 10.2861/674184.
- European Ombudsman (2017). Decision of the European Ombudsman on how the European Commission manages revolving door situations of its staff members, Case OI/3/2017/NF as of 28 February 2019.
- Fleming, Jenny & Holland, Ian (2000). *Motivating ethical conduct in government ministers*. International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, September 2000.
- Grimmelikhuijsen, Stephan & Jilke, Sebastian & Olsen, Asmuth & Tummers, Lars (2016). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review* 77(1), 45–56. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>
- du Gay, Paul (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Hall, Patrik (2013). NPM in Sweden: The risky balance between bureaucracy and politics. In Sandberg, Åke (Ed.): *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. (pp. 406–419). Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Hesse, Joachim & Hood, Christopher & Peters, B. Guy (Eds.) (2003). *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*. Berlin: Duncker & Humblot.
<https://doi.org/10.3790/978-3-428-50798-6>
- Hibou, Beatrice (2015). *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective*. London: Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.1057/9781137495280>
- Hoekstra, Alain (2015). Institutionalizing integrity management, challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures. In Lawton, Alan & van der Wal, Zeger & Huberts, Leo (Eds.): *Ethics in Public Policy and Management*. (pp. 151–169). London: Routledge.
- Hoekstra, Alain & Kaptein, Muel (2012). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity* 15(1), 5–28.
<https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922150101>

- Hofstede, Geert (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hofstede, Geert (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online Readings in Psychology and Culture*, unit 2. <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- Huberts, Leo & Six, Frederique, E. (2012). Local integrity systems, towards a framework for comparative analysis and assessment. *Public Integrity* 14(2), 151–172. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922140203>
- Johanson, Jan-Erik & Vakkuri, Jarmo (2017). *Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315622293>
- Johnson, Michael & Fritzen, Scott (2021). *The Conundrum of Corruption*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367224554>
- Kaptein, Muel (2013). *Workplace Morality: Behavioral Ethics in Organizations*. Bingley, UK: Emerald Publishing.
- Kirby, Nikolas (2020). An institution – first concept of public integrity. *British Journal of Political Science* (first view), 1–16. <https://doi.org/10.1017/S000712342000006X>
- Kolthoff, Emile (2007). *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Kurtulmus, Bekir Emre (2019). *Dark Side of Leadership*. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02038-5>
- Mackenzie, G. Calvin & Hafken, Michael (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington D.C.: Brookings Institution.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The impact of New Public Management reforms on public servants' ethics: towards a theory. *Public Administration* 82(2), 465–489. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x>
- Meyer-Sahling Jan-Hinrik & Mikkelsen, Kim Sass & Schuster, Christian (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration* 96(2), 276–285. <https://doi.org/10.1111/padm.12404>
- Mungiu-Pippidi, Alina (2020). The rise and fall of good governance promotion. *Journal of Democracy* 31(1), 88–102. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0007>
- Nieuwenburg, Paul (2007). The integrity paradox. *Public Integrity* 9(9), 213–224. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922090301>
- OECD (2003). *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. June. OECD.
- OECD (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>
- Peters, Anne & Handschin, Lukas (Eds.) (2012). *Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139248945>
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Rauh, Jonathan (2018). Ethics problems in the new public service: Back to a service ethics. *Public Integrity* 20(3), 234–256. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1381541>
- Rodwin, Marc (2018). Attempts to Redefine Conflicts of Interest. *Accountability in Research*, 25(2), 67–78. <https://doi.org/10.1080/08989621.2017.1405728>
- Rosenson, Beth A. (2006). The impact of ethics laws on legislative recruitment and the occupational composition of state legislatures. *Political Research Quarterly* 59(4), 619–627. <https://doi.org/10.1177/106591290605900411>
- Rouban, Luc (2009). The political and administrative elites. In Perrineau, Pascal & Rouban, Luc (Eds.): *Politics in France and Europe: Europe in Transition*. (pp. 121–142) The New European Studies Series. New York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230101890_9
- Saint-Martin, Denis & Thompson, Fred (Eds.) (2006). *Public ethics and governance: Standards and practices in comparative perspective*. Elsevier: Amsterdam. [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(2006\)14](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(2006)14)
- Schwartz, Shalom (1999). A Theory of Cultural Values and Some Implications to Work. *Applied Psychology*, 48(1), 23–47. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.1999.tb00047.x>
- Schwartz, Shalom (2005). Universalismiarvot ja moraalisen universumimme laajuus. Teoksessa: Pirttilä-Backman, A-M & Ahokas, M. & Myyry, L. & Lähteenoja, S.: *Arvot, moraalit ja yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Fourth Edition. New York: The Free Press.
- Stark, Andrew (2000). *Conflict of Interest in American Life*. Cambridge: Harvard University Press.