

Tanja Tamminen

Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan

KORSI-projektin raportti 2

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:45

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-910-3

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45

Tanja Tamminen

Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan

KORSI-projektin raportti 2

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-910-3

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia	19.11.2020
Tekijät	Tanja Tamminen	
Julkaisun nimi	Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45	
ISBN PDF	978-952-287-910-3	ISSN PDF 2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-910-3	
Sivumäärä	95	Kieli suomi
Asiasanat	korruptio, lahjonta, eettisyys, indikaattorit, riskit, tutkimus, tutkimustoiminta	
Tiivistelmä	<p>KORSI-projektissa on kartoitettu indikaattoreita eräiden vaikeasti mitattavien korruption osa-alueiden seurantaan. Nämä seurantakohteet liittyvät lähinnä rakenteelliseen ja verkostomaiseen korruption, kuten epäeettiseen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon.</p> <p>Projektissa koottujen ja analysoitujen tietojen perusteella korruptio on moniulotteinen ja käsitteellisesti ristiriitainen kokonaisuus. Tämä vaikuttaa siihen, miten korruptiota ja sen eri osa-alueita voidaan mitata ja seurata.</p> <p>Tämä KORSI-projektin raportti 2 kuvaa korruption seurantaan käytettävissä olevia menetelmiä, joiden avulla voidaan kuvata korruptiotilannetta kokonaisvaltaisesti. Tällaisia menetelmiä ovat riski-indikaattorit, korruption vastaisten toimien mittaaminen sekä piilokorruption paljastaminen. Raportti ei sinänsä mittaa tai esittele korruption nykytilaa maassamme vaan se käsittelee mittarien ja mallien valintaa antaen esimerkkejä vaihtoehtoista.</p> <p>Raportin perusteella erilaiset riskienhallinnan menetelmät, kansainväliset korruption seurantamallit ja isojen tietomassojen analysointi soveltuvat hyvin suomalaisen korruption paljastamiseen, seurantaan ja politiikkatoimien suunnitteluun. Korruptiotilanteen seuranta Suomessa edellyttää kokonaisvaltaisen riskiarvion käyttöönottoa sekä alakohtaisen tiedon kokoamista arvion tueksi.</p> <p>Projektissa tuotettiin myös kaksi muuta raporttia. Niistä raportti 3 sisältää empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille, ja raportti 1 kokoaa muiden raporttien tuloksia ja sisältää keskeiset suositukset.</p>	
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.		
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	19.11.2020
Författare	Tanja Tamminen	
Publikationens titel	Metoderna för övergripande uppföljning av korruption	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:45	
ISBN PDF	978-952-287-910-3	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-910-3	
Sidantal	95	Språk finska
Nyckelord	korruption, mutor, etik, indikatorer, risker, forskning, forskningsverksamhet	
Referat	<p>I KORSI-projektet har man kartlagt olika indikatorer för uppföljning av vissa korruptionsområden som är svåra att mäta. Till dessa hör främst strukturell korruption samt korruption i olika nätverk, såsom oetisk påverkan och beslutsfattande.</p> <p>På basis av de uppgifter som samlats in och analyserats i projektet är korruption en flerdimensionell och begreppsmässigt motstridig helhet. Detta påverkar hur korruptionen och dess olika delområden kan mätas och följas upp.</p> <p>Denna rapport 2 från KORSI-projektet beskriver de metoder som finns att tillgå för att följa korruptionen och med hjälp av vilka korruptionssituationen kan beskrivas på ett övergripande sätt. Till dessa metoder hör riskindikatorer, mätning av effekterna av åtgärder mot korruption och avslöjande av dold korruption. I rapporten ingår inte någon konkret mätning eller presentation av korruptionens nuläge i vårt land, utan den gäller valet av lämpliga mätare och modeller samt ger exempel på olika alternativ.</p> <p>Enligt rapporten lämpar sig olika metoder för riskhantering, internationella modeller för uppföljning av korruption och analys av stora datamassor väl för att avslöja, följa upp och planera politiska åtgärder i Finland. Uppföljningen av korruptionssituationen i Finland förutsätter att en övergripande riskbedömning tas i bruk och att sektorspecifik information samlas till stöd för bedömningen.</p> <p>Inom projektet producerades också två andra rapporter. Av dem innehåller rapport 3 empiriska översikter över områden med risk för korruption, och rapport 1 samlar resultaten av de övriga rapporterna och innehåller de viktigaste rekommendationerna.</p>	
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	19.11.2020	
Authors	Tanja Tamminen		
Title of publication	Methods for comprehensive monitoring of corruption		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:45		
ISBN PDF	978-952-287-910-3	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-287-910-3		
Pages	95	Language	Finnish
Keywords	corruption, bribery, ethics, indicators, risks, research, research activities		
<p>Abstract</p> <p>The KORSI project identified indicators for monitoring certain areas of corruption that are difficult to measure. These monitoring targets are mainly related to structural and network corruption, such as undue influence and unethical decision-making.</p> <p>Based on the information collected and analysed in the project, corruption is a complex and conceptually contradictory phenomenon. This influences the ways in which corruption and its various aspects can be measured and monitored.</p> <p>This Report 2 of the KORSI project describes the methods available for monitoring corruption, with the help of which the state of corruption can be described comprehensively. These methods include risk indicators, assessment of anti-corruption measures, and uncovering hidden corruption. Rather than measuring or discussing the current state of corruption in our country in itself, the report deals with the choice of indicators and models, giving examples of the options that are available.</p> <p>The report indicates that different risk management methods, international monitoring models of corruption and big data analyses are well suited for detecting and monitoring corruption and planning policy measures in Finland. The precondition for monitoring the state of corruption in Finland is conducting comprehensive risk assessments and compiling sector-specific data to support the assessment.</p> <p>Two other reports were also produced in the course of the project: Report 3, which contains empirical reviews of the risk zones of corruption, and Report 1, which sums up the findings of the other reports and also contains the key recommendations.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	10
2	Korruptio Suomen kontekstissa	14
2.1	Korruptio monisäikeisenä ilmiönä.....	14
2.2	Luottamus ja maan tapa.....	16
2.3	Valvonnan vähäisyys	18
3	Indikaattorien valinta	21
3.1	Korruptioindikaattorien kehitystyö kansainvälisessä kontekstissa	21
3.2	Minkälaista tietoa minkälaisista lähteistä?.....	24
3.3	Mihin indikaattoreita tarvitaan?.....	25
4	Korruption uhka- ja riskiarviot	29
4.1	Riskien arvioinnin taustaa	29
4.2	Tilannekuvasta uhakuvaan.....	30
4.3	Uhkakuvausta riskiarvioon	35
4.4	Riskien arviointi osana riskienhallinnan prosessia	38
5	Korruption vastaisten toimien arviointi	42
5.1	Kansainväliset sopimukset vertaisarvioinnin pohjana	42
5.2	Baseline-arviot Suomen korruption tilasta ja toimintaohjelmat.....	44
5.3	Seurantaindikaattorit	49
6	Piilokorruption paljastamiseen kehitetyt lähestymistavat	66
6.1	Innovatiiviset lähestymistavat korruption riskisektoreille	66
6.2	Julkiset hankinnat ja avoin data	69
6.3	Hyvät toimintatavat yrityksissä yksityisellä ja julkisella sektorilla	73
6.4	Ilmoitukset, vihjeet ja korruption vastaisen työn joukkoistaminen	77

7	Johtopäätöksiä.....	80
	Lähteet.....	84

LUKIJALLE

Tämän raportin otsikko ”Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan” viittaa tarpeeseen luoda yhteiskunnan eri osa-alueita kattavia lähestymistapoja korruption mittaamiseen. Korruptiotilanteen seurannan indikaattorit (KORSI) -projektissa koottujen ja analysoitujen tietojen perusteella korruptio on moniulotteinen ja käsitteellisesti ristiriitainen kokonaisuus. Tämä luonnollisesti vaikuttaa siihen, miten korruptiota ja sen eri osa-alueita voitaisiin tarkoituksenmukaisesti mitata ja seurata.

Projektissa tuotettiin kolme raporttia korruption mittaamisen ja seurannan vaihtoehtoista. Ne sisältävät tietoa myös korruption piirteistä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tämä raportti 2 tarkastelee korruption kokonaisvaltaista mittaamista riskiarvioiden, korruption vastaisten toimien seurannan ja piilokorruption paljastamisen näkökulmasta. Raportti 3 sisältää eri aiheista ja eri menetelmin laadittuja katsauksia korruption mittaamisesta. Raportti 1 kuvaa hankkeen tehtävänantoa, kokoaa keskeisiä tuloksia ja esittelee raportteihin 2 ja 3 perustuvia suosituksia.

Projektia koordinoi Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk), jossa sen toteuttamiseen osallistuivat tutkimusjohtaja Vesa Muttilainen, tutkija Tanja Tamminen ja tutkimusavustaja Noora Välimäki. Projektityössä olivat tiiviisti mukana myös johtaja Natalia Ollus Euroopan kriminaalipolitiikan instituutista (Heuni) sekä emeritusprofessori Ari Salminen. Projektikonsortioista artikkeleiden tuottamiseen osallistuivat edellisten lisäksi tutkijat Jenita Rauta ja Matti Vuorensyrjä Polamkista sekä tutkija Anna-Greta Pekkariinen Heunista. Projektin kuluessa pyydettiin lisäksi kokonaisuutta täydentävä asiantuntijakatsaus, jonka laativat tutkintapäällikkö Jouko Ikonen ja tutkimuspäällikkö Nina Laakso Suomen urheilun eettisestä keskukselta (SUEK ry). Raportin 2 kuviot teki viestintäasiantuntija Aleksandra Anikina ja raporttien taiton projektisihteeri Aili Pääkkönen Heunista.

Projektiryhmässä oli monipuolista asiantuntemusta, joten tarkastelua voidaan pitää monialaisena ja poikkitieteellisenä. Mukana oli muun muassa hallinto-, yhteiskunta-, oikeus- ja taloustieteen, politiikan tutkimuksen, kriminologian ja poliisialan asiantuntijoita. Menetelmälliset lähestymistavat kattoivat esimerkiksi kirjallisuuteen perustuvaa analyysia, kysely- ja rekisteriaineistojen tarkastelua, kvalitatiivisia menetelmiä, oikeustapausanalyseja sekä riski- ja uhka-arvioita.

Projekti perustuu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoitukseen (VN TEAS), ja sitä ohjasi oikeusministeriön vetämä ohjausryhmä. Korruptionvastainen yhteistyöverkosto sekä eri viranomaiset ja muut organisaatiot tukivat projektia esimerkiksi aineistojen kokoamisvaiheessa. Tuloksia esiteltiin projektin kuluessa edellä mainitussa yhteistyöverkostossa sekä korruption vastaisen strategian valmistelu- ja ohjausryhmässä. KORSI-hanke osallistui valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeiden arviointipilottiin.

Tämä KORSI-projektin raportti 2 keskittyy menetelmiin, jotka edellyttävät korruptiolanteen laaja-alaista ymmärrystä ja kokonaisvaltaista indikaattorityötä. Raportti ei mitata korruption nykytilaa vaan käsittelee mittarien ja mallien valintaa antaen esimerkkejä vaihtoehtoista.

Raportti valottaa laajasti projektin tehtävänannossa määriteltyjä vaikeasti mitattavan korruption osa-alueita, jotka liittyvät erilaisiin epäeettisen vaikuttamisen, epävirallisen päätöksenteon sekä verkostomaisen korruption muotoihin. Se kuvaa myös korruption ja epäeettisen toiminnan arvioinnin mahdollisuuksia riskialoilla ja hallinnon eri tasoilla. Lisäksi raportissa arvioidaan menetelmien hyödynnettävyyttä korruptioilmiön ja korruption vastaisten toimien pitkäjänteisessä seurantatyössä.

Vesa Muttilainen

Lokakuu 2020

1 Johdanto

Suomessa on ollut tekeillä korruption vastainen strategia viime vuosien ajan. Valtioneuvoston asettaman korruptionvastaisen yhteistyöverkoston tammikuussa 2015 nimeämä työryhmä laati strategialuonnoksen oikeusministeriölle (OM 2017a). Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä päätti marraskuussa 2019 käynnistää uudelleen korruption vastaisen strategian valmistelun. ”Tavoitteena on lyhyellä aikavälillä tehostaa korruption torjuntaa ja pitkällä aikavälillä rakentaa yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia. Suunnitteilla on muun muassa viranomaisvastuiden selkiyttäminen ja yhteistyön lisääminen. Huomiota kiinnitetään myös korruption parempaan tunnistamiseen esimerkiksi sidonnaisuuksien ja eturistiriitatilanteiden kohdalla.” (OM 2019a.) Strategia, joka räätälöidään Suomen kontekstiin, vaatii Suomen tilanteeseen sopivat työkalut sen toimeenpanon seuraamiseen.

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla TEAS-rahoituksella tehdyssä Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projektissa (2019–2020) selvitettiin Suomeen soveltuvia korruption määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita säännöllisen seurannan pohjaksi. Projekti pyrki nostamaan esiin erityyppisiä mittareita ja malleja, joilla suomalaisessa yhteiskunnassa esiin tulevia korruption tyyppisiä, tapoja, ilmiöitä tai tapausmääriä voitaisiin parhaiten seurata. On tärkeää, että myös Suomen kaltaiset vähemmän korruptoituneet maat ottavat käyttöön korruption seurannan välineitä, jotta esimerkiksi aikaiset varoitusmerkit havaitaan nopeasti ja niihin voidaan puuttua.

Kansainväliset korruptiomittarit on rakennettu erityisesti näkyvän katukorruption mittaamiseen, ja Suomessa esiintyy vain vähän tällaista korruptiota. Korruptiota Suomessa käsittelevä kirjallisuus nostaa kuitenkin esiin sen tosiasian, että rakenteelliset ongelmat Suomessa peittävät osan korruptiosta ja tekevät siitä vaikeasti tunnistettavaa. Korruptio Suomessa -kirjassa todetaan, että ”niin kauan kuin Suomi rankataan korruptiosta lähes vapaaksi maaksi, ei synny painetta kunnianhimoisen, todellisiin ongelmiin puuttuvan korruption vastaisen toimintaohjelman laatimiselle” (Laukkanen 2019, 105). Harvat tieteellisessä kirjallisuudessa esitellyt indikaattorit sopivat sellaiseen vähäisen korruption maihin kuten Suomeen tai muihin Pohjoismaihin (ks. esim. Sampford et al. 2006).

Osa korruption kuvaajista, esimerkiksi YK:n ja Maailmanpankin korruptiomittarit, seuraavat erityisesti korruption lähikäsitteitä kuten läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Korruptiolla voi viitata myös moraalien rappeutumiseen ja eettisten periaatteiden heikentymiseen (Hellsten 2004, 172). Kun korruptiosta tulee hyväksyttävä maan tapa, sitä on erittäin vaikea mitata. Poliittisella tasolla vallan ja aseman väärinkäytöllä voidaan vah-

vistaa omaa asemaa tai kasvattaa omaa varallisuutta. Hallinnon rakenteita ja prosesseja voidaan käyttää oman edun tavoitteluun. Jos poliittisella tasolla itsekkyyks ja korruptio nähdään hyväksyttävänä, on hallinnonkin helpompi luisua lahjusten ottoon tai virka-aseman väärinkäyttöön niin, että rahaa, työvälineitä tai palveluja käytetään omaksi hyödyksi. (Hellsten 2004, 182–183.) Lainsäädännöllä ei välttämättä pystytä kontrolloimaan rakenteellista korruptiota, jolloin luottamus järjestelmää kohtaan vähenee (Salminen ja Mäntysalo 2013, 14–15). On myös havaittu, että korruptiota siedetään yhteiskunnassa enemmän, jos hallinnollisen ja poliittisen järjestelmän koetaan kohtelevan epäoikeudenmukaisesti (Malmberg 2019).

Kun halutaan Suomen oloihin sopivia korruption mittareita, on määriteltävä, mitä mitattavalla tiedolla halutaan tehdä ja saada aikaan. Korruptio määritellään tässä raportissa valta-aseman väärinkäytöksi yksityiseksi eduksi. Korruptiossa tekijä tavoittelee laitonta tai ainakin epäeettistä etua itselleen tai omalle intressipiirilleen. Vastaavaa määritelmää on käytetty myös korruption vastaisen strategian luonnoksessa. On kuitenkin vaikeaa luoda kansallista mittaria, joka vuosittain mittaisi ”valta-aseman väärinkäytön tasoa” Suomessa. Vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole Suomen laissa sellaisenaan määritelty tai kriminasioitu. Sen sijaan hallinnon eri aloilla ja tasoilla, eri instituutioissa ja eri ammattiryhmissä olisi hyödyllistä säännöllisesti selvittää ja analysoida korruptiivisen toiminnan esiintyvyyttä tai riskiä.

Mittaamalla voidaan saada tietoa korruption määrän lisäksi sen muodoista ja luonteesta eri konteksteissa sekä syistä, jotka edesauttavat tai aiheuttavat korruptiota. Voidaan tutkia esimerkiksi tiettyjä julkisen sektorin toimijoita ja toimintoja, kuten virkojen täyttämismenettelyjä, sopimusten laatimista tai toimijoiden välisiä suhteita. Eri maista tehtyjen havaintojen perusteella korruptioalttiita sektoreita ovat esimerkiksi oikeuslaitos, poliittiset puolueet, terveydenhuolto- ja koulutussektorit, julkiset hankinnat sekä ympäristö-, energia- ja maataloussektorit. Tämä ei koske vain kehitysmaita, vaan yhtä hyvin kehittyneitä maita, missä veronmaksajat eivät aina tiedä minne heidän rahansa menevät (vrt. Hänninen & Liski 2019). Mielenkiinto voidaan kohdistaa myös korruption vaikutuksiin tai korruptiota edistäviin tekijöihin kuten köyhyysmittareihin tai hallinnon avoimuutta mittaaviin indikaattoreihin.

Korruptioilmiötä käsiteltiin ennen 1990-lukua useimmiten tapauskohtaisesti, esimerkiksi haastatteluihin, oikeustapauksiin tai muihin havaintoihin perustuen. Tämän jälkeen on kehitetty kansainvälisesti vertailukelpoisia indikaattoreita (Langseth 2006, 17–18). Ne perustuvat yleensä joko kansalais- tai asiantuntijakyselyihin tai kokoavat tietoa indekseiksi useammasta tietolähteestä. Kansainväliset vertailut ja tilastolliset analyysit ovat tärkeitä, jotta yleistä tietoisuutta korruption tilasta maailmassa voidaan vahvistaa. Tietoa monista sekundäärilähteistä kokoavia niin sanottuja komposiitti-indi-

kaattoreita on kuitenkin kritisoitu menetelmällisistä heikkouksista. Ehkä tunnetuin tällainen korruptioindikaattori on Transparency Internationalin kokoama Corruption Perception Index CPI. (Rohwer 2009, 44; Muttilainen & Välimäki 2020.)

Kirjallisuudesta esiin nousevat Suomen kontekstiin sopivat menetelmät ja mittarit voidaan jakaa karkeasti seitsemään ryhmään:

1. mielipidemittarit
2. kokemusmittarit
3. korruptiorikoksia mittaavat rekisteritutkimukset
4. riskiarviot ja -analyysit
5. korruption vastaisten toimien arvioinnit
6. alakohtaiset erityistutkimukset
7. vaikeasti havaittavan piilokorruption mittarit.

Tässä KORSI-hankkeen raportissa 2 keskitytään kolmeen indikaattoriryhmään, jotka koskevat riskien arviointia (ryhmä 4), korruption vastaisten toimien arviointia (ryhmä 5) ja vaikeasti havaittavan piilokorruption mittareita (ryhmä 7). Riski-indikaattorimatriisit vastaavat muun muassa kysymykseen, kuinka vakava uhka (threat) korruptio on verrattaessa sen yleisyyttä yhteiskunnallisten seurausten vakavuuteen. Riski-indikaattorit keskittyvät niin korruption syihin ja aiheuttajiin kuin yhteiskunnan tai eri alojen haavoittuvuuteen (vulnerability) tai toisaalta resilienssiin (resilience). Korruption vastaisten toimien tehokkuuden (efficiency) ja vaikuttavuuden (effectiveness) mittarit selvittävät, kuinka tehokkaita instrumentit ovat ja mikä on niiden vaikuttavuus. Rakenteellisen ja vaikeasti havaittavan korruption mittareista harvoja on kokeiltu käytännössä, saati sitten käytetty systemaattisesti. Näihin kuuluvat esimerkiksi perhesiteiden selvittämiseen luonnostellut indikaattorit (kinship analysis), big dataa hyödyntävät monitorointityökälyt, erilaisia rinnakkaisindikaattoreita (proxy) hyödyntävät mallit sekä esimerkiksi joukoistaminen (crowd sourcing).

KORSI-hankkeen raportin 3 artikkeleissa tarkastellaan muita kuin edellä mainittuja korruption seurannan menetelmiä (ryhmät 1,2,3 ja 6). Ne liittyvät monilta osin myös tässä raportissa selvitettäviin korruption mittaamisen osa-alueisiin. Näissä erillistarkasteluissa valotetaan mielipidemittareiden ja kokemusmittareiden käyttöä sekä yleisesti että Poliisibarometri-kyselyn yhteydessä (Muttilainen & Välimäki 2020; Muttilainen et al. 2020). Poliisin tietoon tulleen korruptiorikollisuuden seuranta rekisteritietojen avulla esitellään erikseen (Muttilainen & Ames 2020). Urheilukorruptiota ja kilpailumanipulaatiota Suomessa kuvaava artikkeli on hyvä esimerkki korruption riskien arvioinnista mutta myös alakohtaisesta tarkastelusta (Ikonen & Laakso 2020). Rakennusalan korruption tarkastelu kuvaa laadullisella aineistolla korruptiota ja sen mittaamista yhden toimialan sisällä (Ollus & Pekkarinen 2020). Korruption vaaran vyöhykkeitä esittelevä artikkeli liittyy erityisesti toiminnan eettisyyden arviointiin ja vaikeasti havaittavan rakenteellisen korruption analysointiin (Salminen 2020).

On tärkeää ymmärtää, mihin kysymyksiin mittaristolla halutaan vastata. Eri mittarit vastaavat eri kysymyksiin, ja niihin voidaan tarvita hyvin erityyppistä tietoa eri lähteistä. Eri mittarit voivat myös vastata samoihin kysymyksiin: tietoa korruption ilmene-mismuodoista, tavoista, yleisyydestä ja jopa korruptioon viittaavista tapauksista voi-daan saada yhtä hyvin viranomaistilastoista ja -lähteistä kuin kokemusta mittaavista kyselyistä. Kuitenkaan mikään lähestymistapa ei yksinään anna kokonaisvaltaista ku-vaa tilanteesta. Esimerkiksi kaikki korruptiorikokset eivät tule poliisin tietoon, Urheilun eettinen keskus (SUEK ry) ei kuule kaikista ottelumanipulaatioista, ja taistelussaan harmaata taloutta vastaan verottaja huomaa vain osan korruptiolinkeistä. Lisäksi kor-ruption viittaavien tapausten lisääntyminen viranomaistilastossa ei aina merkitse kor-ruption kasvua yhteiskunnassa, vaan se saattaa kuvata valvovien viranomaisten re-surssien kasvua, toimintakyvyn kehittymistä tai ymmärryksen lisääntymistä korrup-tiokysymyksissä. Viranomaistiedon sekä kokemus- ja mielipidemittareiden kautta saa-daan tärkeää tietoa riskialoista, joilla korruptiota saattaa ilmetä tavallista enemmän. Erityisesti alakohtaiset selvitykset ja tutkimukset voivat valottaa uudella tavalla tilan-netta. Riskimatriisit yhtä hyvin kuin korruption vastaisen toiminnan evaluointi ovat tär-keitä hallinnon työvälineitä.

Korruptiotilanteen ymmärtäminen laajasti edellyttää kokonaisvaltaista indikaattori-työtä, ja tämä raportti kattaa osan korruption seurannassa hyödynnettävistä menetel-mistä. Raportissa käydään ensiksi läpi viimeaikaista keskustelua suomalaisesta kor-ruptiosta sekä indikaattorien valinnan metodologiaa. Tämän jälkeen raportti valottaa korruption riskiarvioihin, korruption vastaisten toimien arviointiin sekä piilokorruption paljastamiseen kehitettyjä työkaluja. Raportissa pohditaan näiden prosessien ja kan-sainvälisten menetelmien käytettävyyttä korruption muotojen seuraamiseen ja politiik-katoimien suunnitteluun Suomessa. Tämä raportti ei siis sinänsä mittaa suomalaista korruptiota tai esittele korruption nykytilaa maassamme vaan se käsittelee mittarien ja mallien valintaa antaen esimerkkejä vaihtoehtoista.

2 Korruptio Suomen kontekstissa

2.1 Korruptio monisäikeisenä ilmiönä

Korruptiolla ymmärretään maailmassa monenlaista toimintaa, joten on ensiksi määriteltävä, mitä ollaan mittaamassa tai mallintamassa. Korruption määrittely on poliittista ja tulkinnallista. Suomen tilanteessa määrittely on erityisen hankalaa, sillä kyse ei ole näkyvästä katukorruptiosta kuten viranomaisille maksetuista lahjuksista asioiden nopeuttamiseksi. Suomalainen korruptio on vähemmän näkyvää; se on piilossa rakenteissa ja yleensä siitä hyötyvät molemmat korruptiivisen toiminnan osapuolet, eikä näin ollen asiasta haluta julkisesti puhua (Salminen 2020). Tällaista korruptiota on vaikea havaita, ja siksi kansainvälisissä vertailuissa ja myös kansalaisten mielipidettä kysyttäessä Suomi kuuluu vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Silti meilläkin erilaisia korruptiomääritelmään sopivia tapauksia nousee esiin mediassa ja muussa julkisessa keskustelussa tai viranomaisten paljastamana.

Korruptio on monitahoinen ilmiö, kuten seuraavat havainnot ilmiön osa-alueista osoittavat. Korruptiota voi olla yhtä hyvin lahjonta, virka-aseman väärinkäyttö kuin petoskin. Eturistiriidasta on kyse, jos päätöksentekijä tai hänen lähipiirinsä, kuten lähipiirissä omistuksessa oleva yhtiö, hyötyy henkilökohtaisesti jostain päätöksestä. Poliitikot edustavat määrättyjä intressipiirejä ja arvoja, joiden pohjalta heidät on tehtävänsä valittu, mutta väärinkäytökset epäeettisellä kampanjarahoituksella (poliitikon ”äänen ostaminen”) tai puoluerahoituksella (puolueen toimielinten hyödyntäminen yksityiseksi eduksi) ovat korruptiota. Korruptiota ovat myös sukulaisten tai ystävien suosiminen valintatilanteessa tai muu oikeudeton avustaminen¹. Kaksoisroolilla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on kaksi roolia esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistuvana tahona vaikkapa yrityksen johtokunnassa ja päätöksentekijänä kunnanvaltuustossa. Myös karensisopimusten rikkominen viittaa henkilön kaksoisrooliin tai epäeettiseen pyöröovi-ilmiöön, jolloin yksityispuolelle siirtynyt virkamies saattaa käyttää virassa saamaansa tietoa hyväkseen.

Kaikessa korruptiossa ei aina ole osapuolena viranomainen, vaan korruptiivista toimintaa tapahtuu myös yksityisellä sektorilla ja kolmannella sektorilla. Erilaiset eturistiriidat nousevat esiin yksityissektorilla, kun kartellisopimukset vahingoittavat rehellisiä

¹ Näitä korruption muotoja ovat nepotismi (sukulaisten tai läheisten suosinta), kronyismi (ystävien, kollegoiden tai esimerkiksi puolueystävien suosinta mm. nimityksissä) ja klientelismi (suosinta perustuu eräänlaiseen asiakkuussuhteeseen, joka pohjaa poliittiseen kannatukseen ja virkanimitykseen). (Salminen ja Mäntysalo 2013, 23.)

yrittäjiä ja yhteiskuntaa. Lahjontaa voi tapahtua myös yksityisen sektorin sisällä. Elinkeinotoiminnan lahjusrikoksissa lahjuksen antajan ja vastaanottajan korruptiivinen suhde vaarantaa toimivien markkinoiden prosesseja. Aliurakoitsija voi maksaa lahjuksia isommalle yritykselle saadakseen urakoita. Myös yrityksen sisällä lahjuksen vastaanottaja voi loukata työnantajan tai toimeksiantajan etuja. Yksityisellä sektorilla toiminta usein rikkoo lahjuksen vastaanottajan ja tämän työnantajan luottamussuhdetta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi aliurakoitsijan ylilaskutus, jonka yrityksen edustaja hyväksyy lahjusta vastaan.

Kansainvälisillä markkinoilla korruptio on erityisen hankalasti havaittavaa. Korruptiosta voivat vihjata paikalliselle edustajalle maksettavat ylisuuret konsulttimaksut, jotka välikäden kautta voivat siirtyä paikallisille päättäjille. Esimerkiksi OECD (2019c, 4) on kritisoinut Suomea ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyvien lahjusrikoskokonaisuuksien oikeuskäsittelystä siitä näkökulmasta, että kaikissa raportoiduissa tapauksissa syytetyt on todettu syyttömiksi eikä uusia syytteitä sen koommin ole nostettu. Rikosten tutkintaprosessi on siis johtanut harvoin tuomioon ja tuomioon johtaneissa tapauksissa seuraamukset ovat olleet vähäisiä. ”Exporting corruption” on käsite, jota käytetään länsimaisista vähäisen korruption yhteiskunnista, joiden yritykset saattavat tukeutua korruptioon kansainvälisillä markkinoilla ja erityisesti maissa, joissa korruptio on tavallisempaa.

Suomen laissa ei ole erillistä korruptionrikokseksi määriteltyä rikoslajia, vaan rikoslaissa on lahjusrikosten lisäksi monia muitakin rikoksia, jotka voidaan toisinaan tulkita korruptioksi.² Kaikki korruptio ei tietenkään täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta se on aina epäeettistä ja aiheuttaa yhteiskunnalle haittaa. Kansantaloudellisesti on siis tärkeää katsoa korruptiota laajasta näkökulmasta.

Yksi tapa luokitella korruptio perustuu sen tyyppisten ilmenemismuotojen (M), toimintatapojen (T), ilmenemisalojen (A) ja ilmenemiskaikkojen (P) luokitteluun (ns. MTAP-malli). Taulukko 1 on muotoiltu julkaisun Graycar & Penzler (2013, 11) taulukkoa mukaillen. Korruptiolle tyyppiset muodot perustuvat Salmisen (2015, 7) ryhmittelyyn sekä riskialoja koskevat havainnot Peuralan ja Muttilaisen (2015) tutkimukseen. Luokittelu ei ole tyhjentävä mutta tiivistää kuitenkin monia suomalaisen korruption keskeisiä piirteitä ja ulottuvuuksia.

² Lahjusrikokset on kriminalisoitu Suomen lainsäädännössä täsmällisesti, mutta myös muut rikoslakirikokset saattavat sisältää korruptiivisia piirteitä, kuten virkarikos, petos, kavallus, yrityssalaisuusrikos, sisäpiiririkos, syrjintä ja luottamusaseman väärinkäyttö. Monet säädökset pyrkivät estämään korruptiivisia tekoja, kuten esimerkiksi virkamieslaki, kilpailulaki ja laki vaalirahoituksesta. (Ks. Peurala & Muttilainen 2015, 17–18.) Suomen lainsäädäntö korruptioon liittyen on esitelty hyvin sekä korruption vastaisen strategian luonnoksessa (OM 2017a) että esimerkiksi tutkimuksessa lahjusrikoslainsäädännön tulkinnasta (Mansikka 2019).

Taulukko 1. Korruption piirteiden ja ulottuvuuksien tarkastelu MTAP-mallin avulla

MUODOT	TAVAT	(RISKI)ALAT	TASOT / PAIKAT
<ul style="list-style-type: none"> vallan tai aseman väärinkäyttö, lahjonta yhteisten varojen väärinkäyttö, rahanpesu uhkailu ja väkivallalla pakottaminen eturistiriidat ja luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö suosinta, hyvä veli -verkostot kartellit äänten ostaminen, virkojen myyminen sopimaton lahjojen vastaanottaminen ja vieraanvaraisuus tosiasioiden vääristely yhteisten pelisääntöjen manipulointi velvollisuuksien ja valvonnan laiminlyönti huonon hallinnon suojele ja salailu 	<ul style="list-style-type: none"> nimitykset rekrytointi hankinnat lupien myöntäminen palvelujen tuotanto tavaroiden tuotanto valvontamekanismit hallintomekanismit oikeusprosessit 	<ul style="list-style-type: none"> rakennusala yhdyskuntasuunnittelu julkiset hankinnat poliittinen toimintaympäristö poliittisen toiminnan ja yritystoiminnan rajapinta sosiaali- ja terveyssektori verotus energia-ala ympäristönsuojelu tulliala ja rajavartiolaitos maatalous oikeusjärjestelmä 	<ul style="list-style-type: none"> globaalit markkinat ja ulkomaankauppa kehitysyhteistyö kansainvälinen taso EU:n instituutiot valtionhallinto aluetaso kuntataso viranomaiset valvovat elimet kotimaan markkinat yritykset järjestöt työpaikat

Jos kyseessä on näin laaja-alainen ilmiö, jota voi tapahtua kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja ammattialoilla, niin miten sitä voidaan mitata tai edes mallintaa? Korruptiota tulee tarkastella laaja-alaisesti hyödyntämällä monipuolisesti erilaisia tietolähteitä, menetelmiä ja mittareita. Kaikkia taulukon näkökulmia ei kuitenkaan ole mahdollista ottaa huomioon tässä raportissa, vaan tarkastelu keskittyy aiemmin mainittuihin kokonaisvaltaisiin korruption seurantamenetelmiin (riskiarviot, korruption vastaisten toimien seuranta, piilokorruption paljastaminen).

2.2 Luottamus ja maan tapa

Jos joissakin yhteiskunnissa lahjan antaminen on kulttuurillisesti lähes välttämätöntä tai sukulaisten suosiminen nähdään osana vuosisataista vakautta tuovaa perinnettä, niin myös Suomessa on omia yhteiskunnassa syvään juurtuneita tapoja nähdä todellisuus. Yksi pohjoismaita yhdistävä yhteiskunnallinen piirre on syvä keskinäinen luottamus, jota pidetään yhtenä yhteiskuntiamme vahvistavana ja vakauttavana tekijänä, minkä vuoksi tarkkaan valvontaan ei nähdä tarvetta (Sampson 2018). Suomalaisten luottavaisuus näkyy myös kansainvälisissä kyselyissä esimerkiksi siinä, että suomalaiset luottavat muihin ihmisiin, oikeusjärjestelmään, poliisiin, puolustusvoimiin ja me-

diaan enemmän kuin eurooppalaiset keskimäärin (Tilastokeskus 2019). Tällaiset kyselyihin perustuvat indikaattorit eivät sellaisenaan sovi politiikkasuunnittelun työkaluiksi, mutta antavat tärkeää tietoa yhteiskunnan luonteesta.

Vahvan luottamuksen käänköpuolena voidaan pitää toista luottamukseen perustuvaa suomalaisen yhteiskunnan piirrettä eli hyvä veli -järjestelmää. Se on positiivisessa mielessä tuttu esimerkiksi sotien jälkeisestä ajasta, kun sotakaverille järjestettiin työpaikkoja ja muita etuja. Hyvä veli -verkostoilla tarkoitetaan "suljettuja piirejä, joiden toiminta perustuu vastavuoroisuuteen ja epäeettiseen suosintaan" (Vero 2019; ks. myös Salminen 2020). Suomalainen julkinen keskustelu on herännyt ehkä monia muita maita hitaammin uuteen aikaan, jolloin tällaista toimintaa ei enää katsota suopeasti.

Rakenteellisen ja verkostomaisen korruption ehkäisemiseksi on keskusteltu esimerkiksi lahjusrikossäännöstön kehittämisestä, toimittajien lähdesuojan parantamisesta, väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden turvaamisesta, lobbarirekisterin perustamisesta, karenssisopimusten laajemmasta hyödyntämisestä ja pyörövi-ilmion torjumisesta. Lisäksi on korostettu läpinäkyvyyttä hallinnossa, vaali- ja puoluerahoituksessa ja yritystoiminnassa sekä lainvalvontaviranomaisten kouluttamista korruption tunnistamiseksi. (Nazarenko et al. 2019; Peurala & Muttilainen 2015.) Yhteiskunnan toimintojen läpinäkyvyydestä on esitetty myös kriittisiä huomioita. "Läpinäkyvyyteen liitetään mielikuvia suorasta havainnosta, vapaudesta, tiedostavuudesta ja vastuullisuudesta. Sen ajatellaan mahdollistavan yksilöiden itsenäisen toiminnan. Läpinäkyvyyden ammattilaiset käyttävät sitä kuitenkin myös ohjailuun ja harhauttamiseen" (Torssonen 2019).

Kriittinen keskustelu "maan tavasta" ja suomalaisen yhteiskunnan korruptoituneisuudesta on lisääntynyt 2000-luvulla. Muutamat näkyvät tapaukset ovat nostaneet yhteiskunnan rakenteellisia ongelmia ja korruptioriskejä myös suuren yleisön tietoisuuteen. Vuonna 2008 esiin tulleet vaalirahaepäselvyydet käsiteltiin korkeimmassa oikeudessa saakka vuonna 2016. Sisäpiiriläiset ovat jopa julkaisseet omakohtaisia kokemuksiaan korruptiotapauksiin liittyen (Korhonen 2014).

Liike-elämällä on osoitettu olevan oletettua suurempi rooli suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa, mikä asettaa suomalaisen yhteiskunnan läpinäkyvyyden ja vähäisenä pidetyn korruptiotason aikaisempaa kriittisempään valoon. Erilaisille suosinnan muodoille löytyy aina inhimillisiä syitä. Tämä on rakenteellisen korruptiivisuuden suomalainen "hiivasienibakteeri", joka ei sovi yleiseurooppalaiseen oikeusajatteluun ja on läsnä varsinkin pienissä suomalaisissa kunnissa ja maakunnissa. (Blom 2019, 17–18.) Pyörövi-ilmion yleistymisen taas liittyy lobbauksen merkityksen kasvuun EU-Suomessa (Blom 2018, 264–280), missä valtioneuvoston työtapa on muuttunut siilomaiseksi (idem., 271).

Nuorisosäätiöön liittyvää korruptiota on tutkittu tarkastelemalla tapaukseen kytkeytyntä veronkiertoa ja julkisen rahoituksen väärinkäyttöä asuntomarkkinoilla sekä yksityisen edun tavoittelua ja vaalirahoituskohua. Eräät tapaukseen kytkeytyneet perheyrietykset vaurastuivat hyödyntämällä Suomen lainsäädännön porsaanreikiä, jotka liittyvät muun muassa veroparatiiseihin sekä verorahoin tuettaviin rakennushankkeisiin. (Hänninen & Liski 2019.) Korruptioon ja epäeettisiin menettelyihin viittaavaa toimintaa on harjoitettu useiden suomalaisten puolueiden tukiryhmien keskuudessa. Erilaisten yleishyödyllisten yritysten ja yhdistysten hyödyntäminen julkisten rahojen siirtelyssä näyttää korruption vaaran vyöhykkeenä.

Suomalaisen yhteiskunnan korruptiotapauksista ja -riskeistä sekä ilmiön erityispiirteistä on kirjoitettu monipuolisesti eri näkökulmista viime vuosina (Nazarenko 2019; Salminen 2018; Koikkalainen & Riepula 2009). Ruostesaari on tutkinut suomalaisen eliitin muutosta ja avautumista viime vuosikymmeninä. Hän on osoittanut että ”huolimatta siitä, että eliittiasemien säilyttäminen on Suomessa vaikeutunut, edes uusien henkilöiden nouseminen eliitteihin ei välttämättä tuota uuden tyyppisiä eliittien jäseniä ja muuta eliittejä, koska tulokkaat voivat sosiaalistua eliittien vakiintuneisiin toimintatapoihin ja arvomaailmaan.” (Ruostesaari 2014, 252.)

Korruptiokeskustelu ei ole uusi ilmiö vaan esimerkiksi rakennusalan korruptiotapauksia on raportoitu ja alan korruption piirteitä kuvattu 1960-luvulta lähtien. Alan toiminnasta on hyvä muistaa, ”että hyväksyttävänä pidettävät tai jopa oikeudessa tuomittavat tavat ovat muuttuneet aikojen kuluessa. Suhtautuminen eettisiin asioihin on koko ajan tiukentunut, mistä kertoo sekin, että rakennusalan yritykset ovat 2000-luvulla alkaneet kirjoittaa eettisiä ohjeistoja hyväksyttävistä tavoista esimerkiksi ottaa tai antaa lahjoja tai vierailukutsuja. Siksi ihmisiä on reiluinta aina yrittää ymmärtää omaa aikaansa vasten.” (Mölsä 2016.) Kyselytutkimuksessa vuonna 2014 suomalaisille liike-elämän ja hallinnon johtavissa asemassa oleville henkilöille ”lähes kaikki vastaajat katsoivat, että rakennus- ja kiinteistöalalla esiintyy korruptiota ja yli puolet oli sitä mieltä, että sitä esiintyy myös politiikassa” (Mölsä 2016.)

2.3 Valvonnan vähäisyys

Jos valvontarakenteet ovat heikkoja ja huonosti resursoituja, voi vahva luottamus sokeuttaa katsojan huomaamasta riskikohteita yhteiskunnassa. Esimerkiksi Helsingissä opetusviraston tietohallinnon entisen työntekijän on epäilty tilanneen kymmenen vuoden aikana noin yhdeksän miljoonan euron arvosta tietokoneita ja puhelimia, joita ei koskaan toimitettu opetusvirastoon. Kaupungin hankintakäytäntöjä on sittemmin muu-

tettu. (YLE uutiset 12.5.2020.) Suomalaisten korruptiotapausten joukossa on runsaasti vastaavanlaisia pitkäkestoisia väärinkäytöksiä, joille liiallinen luottamus ja puutteellinen valvonta ovat muodostaneet otollisen kasvualustan.

Valvontaviranomaisista esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n heikkoihin resursseihin on kiinnitetty huomiota muun muassa Nuorisosäätiön tapauksessa. ARA:n tehtävänä on ohjata ja valvoa valtion tuella lainoitettujen asuintalojen omistajien toimintaa, ja sen olisi pitänyt valvoa tehokkaammin muun muassa Nuorisosäätiön rahankäyttöä. Ongelmana nähdään myös pyöröovi-ilmiö asuntoalalla sekä se, että valvontavastuuta ulkoistetaan konsulteille. (Hänninen & Liski 2019, 82 ja 94.)

Valtion aluehallinto uudistui vuoden 2010 alussa, jolloin perustettiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset sekä aluehallintovirastot (AVI:t). ELY-keskukset hoitavat ympäristönsuojeluasioita, alueiden käytön ja rakentamisen ohjausta, luonnonsuojelua, ympäristön tilan seurantaa, vesivarojen käyttöä ja hoitoa sekä maanteiden kunnossapitoa, tiehankkeita ja liikenteen lupa-asioita. Samoin uudistuksessa alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupatehtävät ja ympäristölupavirastojen tehtävät siirrettiin aluehallintovirastoihin. Joustavina asiakaspalvelijoina molempien olisi toimittava myös tarkkoina valvojina. Osa edellä mainituista toiminnoista kytkeytyy korruption riskikohteisiin, joten ELY-keskusten lupa- ja valvontatoiminnalla on tärkeä välillinen rooli myös korruption viittaavan toiminnan torjunnassa. ELY-keskusten valvontakapasiteettiin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi korruptiivisia piiriteitä sisältäneen Talvivaara-jutun ja muiden ympäristörikosjuttujen käsittelyssä. (Vrt. Kauppinen & Oinaala 2016.)

Rakenteellista korruptiota on jo lähtökohtaisesti vaikeaa torjua ja paljastaa, ja sitä voi toisinaan olla vaikeaa havaita, vaikka olisi itse sen harjoittaja (Pentikäinen 2014). Esimerkiksi Helsingin kaupungin HKR-Rakennuttajan ympärillä käytyä lahjusskandaalia, jossa rakennusliikkeiden jotkut työntekijät ovat lahjoneet rakennuttajan edustajaa, on arvioitu myös valvonnan puutteiden näkökulmasta. Toisena esimerkkinä voidaan mainita poliitikkojen, ay-liikkeen ja virkakunnan läheiset yhteydet, jotka tilanteesta riippuen voivat näyttäytyä ulkopuolelta katsottuna joko kannatettavana yhteistyönä tai korruptioriskinä.

Verkostoissa tapahtuva tietojen tai palvelusten vaihtaminen on tunnistettu suomalaisena ongelmana myös kansainvälisissä raporteissa (GRECO 2018, 8). Valvonnan kohdentamisessa riskinäkökulma onkin yksi mahdollinen arviointia suuntaava tekijä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus korruption riskikohteista Suomessa kuvaa Suomelle tyypillisiä korruptiotilanteita, joihin liittyvät intressikonfliktit sekä viranomaisten ja liike-elämän epäasialliset kytkennät. Tutkimuksessa tunnistettiin korruption riskikohteiksi erityisesti poliittinen toimintaympäristö, julkiset hankinnat sekä rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu. (Peurala & Muttilainen 2015.)

”Vakiintunut maan tapa saattaa muodostua tapaoikeudeksi”, mutta vaikka toiminta olisi yhteiskunnassa yleinen käytäntö, ”ei se muutu sallituksi, jos se on lainsäädännöllä kielletty”. Toisaalta, ”korruption määrittelyä leimaa sosiaalinen konstruktivismi. Sen mukaan korruptio on sitä, mitä pidetään korruptiona tietyinä aikana ja tietyissä paikoissa.” (Blom 2019, 9.) Lainsäädännön ja valvontarakenteiden tulee kuitenkin seurata yhteiskunnallista muutosta sen suhteen, mitä ei enää pidetä hyväksyttävänä. Valvontaviranomaisten rooli on muuttunut vuosien varrella ja myös uudenlaisia työkaluja tarvitaan esimerkiksi korruptioepäilyjen raportointiin. Tarkempi valvonta vaatii sekä resursseja että ajattelutavan muutoksen mutta myös työkaluja korruptioilmiön ja -riskien sekä korruption vastaisten toimien mittaamiseksi.

3 Indikaattorien valinta

Seuraavassa pureudutaan korruptioindikaattoreiden valintaan ja ehdotetaan erityyppisiä Suomeen sopivia lähestymistapoja. Korruption seurantaan tarvitaan erilaisia poliittikkarelevantteja indikaattoreita, ja niitä etsitään KORSI-projektin ohella tällä hetkellä myös kansainvälisissä yhteistyörakenteissa niin YK:n kuin OECD:nkin puitteissa. Korruptiivisen toiminnan määrittely on kontekstisidonnaista, joten viranomaiset, kansalaisjärjestöt tai muut organisaatiot valitsevat lopulta tilanteeseen sopivat indikaattorit päättäessään mitä tietoa he haluavat kerätä, keneltä, miten ja miksi.

3.1 Korruptioindikaattorien kehitystyö kansainvälisessä kontekstissa

Korruptioindikaattori on osoitin tai ilmaisun, jonka avulla tietoa korruption moninaisesta ilmiöstä pyritään tiivistämään helpommin hallittavaan ja ymmärrettävään muotoon. Indikaattori voi siis olla määrällinen tai laadullinen mittari, joka kuvaa jotakin korruptioilmiön tai siihen liittyvän prosessin osaa tai antaa siitä tietoa. Hallinnollisena työkaluna indikaattori voi auttaa niin tavoitteiden asettamisessa ja seurannassa kuin politiikkasuunnittelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi korruptioindikaattoreilla pyritään seuraamaan yhteiskunnan tilaa ja kehitystä korruptiivisen toiminnan näkökulmasta. Korruption analysointiin tarkoitettujen indikaattoreiden kirjo vaihtelee yksittäisten kyselytutkimusten kysymysten tasolta aina laaja-alaisiin seurantamenetelmiin, joilla kerätään tietoa esimerkiksi riskeistä, integriteetistä tai korruptiontorjunnan tehokkuudesta.

Kansainvälisesti korruption mittaaminen on johtanut maiden vertailuun muun muassa hyvää hallintoa ja korruptiota kuvaavien indekseihin. Mittarit korruptiotutkimuksen piirissä keskittyvät muun muassa valtion rakenteiden vahvuuteen ja tehokkuuteen. Malito (2014, 3) listaa hyvän hallinnon indeksejä kattavasti. Korrelaatio poliittisen vakauden, korruption ja demokratian tason välillä on helppo näyttää indeksien pohjalta (Cabolis 2019). Jos tällaisissa vertailuissa tapahtuu muutosta huonompaan suuntaan, on se ymmärrettävä yhtenä varoitusmerkinä kehityksen mahdollisesta suunnasta.

Suomalaisessa yhteiskunnassa erilaisilla kansainvälisillä indekseillä on oma erityinen tehtävänsä korruptiotilanteen seurannassa mutta kuitenkin vähemmän käyttöä politiikkasuunnittelussa. Uuden sukupolven korruptiomittarit pyrkivät olemaan yksilöidympiä, niin että hyvän hallinnon tai korruption eri osa-alueet eritellään tarkemmin, ja näin ne mahdollistavat syvällisemmän ymmärryksen ilmiöstä (Salminen 2020). Tällaiset mittarit luovat paremman tilannediagnostiikan ja siten hyödynnettävyyden korruption vastustamisten toimien suunnittelussa (Malito 2014, 4).

Pyrkimys yksilöidympään tietoon johtaa myös erillistutkimusten tarpeeseen tai yksilöityihin maareportteihin (Malito 2014, 4). Ne toimivat eräänlaisena tilanearvion lähtökohtana (baseline), mutta mahdollistavat vain harvoin ajallisen vertailun. Tätä käsitellään myöhemmin korruption vastaisten toimien indikaattoreita pohdittaessa. Kansainvälisissä arviointiprosesseissa kehitetään tulevana vuosina yhä vertailukelpoisempia korruptioindikaattoreita. YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UNODC) valvoo YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) toimeenpanoa. UNODC toivoo eri maiden yhdessä luovan määritelmiä, standardeja ja metodeja, joilla politiikkaa ja korruption vastaisia toimia, niiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan arvioida. Tällaisilla korruption mittareilla saataisiin parempaa ymmärrystä ilmiöistä ja voitaisiin kehittää tietoon perustuvia korruption vastaisia strategioita ja politiikkoja. (UNODC 2019.)

YK:n yleissopimuksen toimeenpanoa valvotaan maaseurannan kautta (UNODC 2011), ja maa-analyysit tehdään niin että valtio vastaa kattavaan itsearviointiin. Vertaisarviointin tyyppisessä (peer-to-peer) prosessissa hallintoasiantuntijat arvioijiksi valituista maista ja arvioitavasta maasta jakavat lisätietoa sopimuksen toimeenpanosta. Myös muiden organisaatioiden maa-analyysit (kuten OECD, GRECO, EU) voidaan ottaa huomioon. Valtion on käytävä kysymyslista läpi kaikkien relevanttien toimijoiden kanssa omassa maassaan. Maa-arvion raportti identifioi onnistumisia, hyviä toimintatapoja, haasteita ja muita huomioitavia seikkoja. Raporttien lyhennelmät jaetaan tiedoksi toimeenpanoa seuraavalle Implementation Review Groupille. Itse raportit ovat luottamuksellisia, mutta maa voi itse päättää niiden julkaisemisesta. (UNODC 2011, 9–11.)

Yleissopimuksen seurannan puitteissa on keskusteltu Agenda 2030 -ohjelman ja YK:n kehitystavoitteiden seurannan indikaattorien paremmasta hyödyntämisestä sekä tarkempien rikostilastojen tarpeellisuudesta. Lisäksi on keskusteltu kansainvälisestä tilastotietoon perustuvasta viitekehyksestä, joka pohjautuisi objektiivisiin metodeihin korruption mittaamiseksi sekä tieteellisiin lähteisiin, jotka täydentäisivät mielipiteisiin ja havaintoihin perustuvaa lähestymistapaa.

Tässä tilastolähtöisessä lähestymistavassa tullaan tulevaisuudessa käyttämään esimerkiksi rikosrekistereitä, riskiarvioita ja korruption haavoittuvuuden arvioita. UNODC toivoo jäsenmailta tilastointijärjestelmiä, joissa poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimiin edenneet tapaukset olisivat selkeästi seurattavissa ja tilastointi perustuisi vertailtavaan tilastointistandardiin (International Classification of Crime for Statistical Purposes). Lisäksi UNODC (2018) on julkaissut korruptiokyselyiden metodologiasta käsikirjan, joka on operatiivinen ja metodologinen ohjeistus sekä kansalaiskyselyihin että yrityskyselyihin.

Samoin OECD ja GRECO työstävät yhteneväisiä indikaattoreita, vaikka maaraaportit eivät vielä laitakaan maita järjestykseen. Euroopan neuvoston omassa sisäisessä evaluaatiossa kehoitettiin GRECO:a luomaan standardisoituja ja helposti ymmärrettäviä indikaattoreita maiden vertailemiseksi (Euroopan neuvosto 2018, 38).

Lisäksi OECD:n Itä-Euroopan ja Keski-Aasian korruption vastainen verkosto (ACN) on luomassa yhteisiä suorituskykyindikaattoreita (anti-corruption performance indicators) tavoitteenaan maiden vertailu. Raportti toteaa, että selkeät pisteytykset, joilla esikuva-analyysiä (benchmarking) tehdään, mahdollistavat ryhmäpaineen vahvistamisen korruption vastaisia uudistuksia varten. (OECD ACN 2019, 2.)

Kansainvälisellä tasolla korruptiotilanteen seuranta keskittyy vahvasti ongelmanratkaisua painottavaan lähestymistapaan (Malito 2014, 19). Toiveena on kansainvälisiä hallinnon standardeja seuraava institutionaalinen ja taloudellinen kehitys, eikä niinkään syvälinen analyysi, joka mahdollistaisi paikalliset ratkaisut paikallisiin ongelmiin. GRECO:n, OECD:n, YK:n ja EU:n yhteistyöfoorumit ja seuranta ovat tärkeitä Suomelle, jotta lainsäädäntöuudistuksemme ja muut korruption vastaiset toimmemme seuraavat kansainvälisesti hyväksytyä standardia ja pysymme ”hyvän oppilaan” maineessa.

Kansainvälisten arviointiprosessien kritiikki perustuu siihen, että niiden kautta korruption vastaista työtä tekevät toimijat nähdään eräänlaisina valvojina, joiden vastuulla on korruption vastainen toiminta. Arviointiprosessit keskittyvät valtiotoimijuuteen, eivätkä ne ota tarpeeksi huomioon kollektiivisen toiminnan ja kansalaisjärjestöjen tarpeellisuutta, mikä loisi edellytykset korruption tehokkaalle kontrollille (Malito 2014, 20). Vaikka Suomessa valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö on moneen muuhun maahan verrattuna erinomaisessa kunnossa, voi kansainvälinen indikaattorityö muuttua liian valtiokeskeiseksi, jos vastuuta ei jaeta muille toimijoille.

Esimerkkinä valtiokeskeisyyden riskeistä on yhtäältä viime aikoina käyty keskustelu journalismin tasosta ja resursseista. Tutkivien toimittajien tärkeä rooli on noussut esiin niin korruptiotapauksien esiin nostajina kuin valtiovallan herättelijöinä. Toisaalta Transparency International Suomi ry:n hyvin pieni asiantuntijarooli moneen muuhun maahan verrattuna kuvaa kansalaisyhteiskunnan rajattua roolia korruptiokysymyksissä.

3.2 Minkälaista tietoa minkälaisista lähteistä?

Vaikka kansainväliset vertailut ja arviot eivät sisällä juuri pohjoismaista kontekstia varten laadittuja indikaattoreita, Suomen kannattaa osallistua indikaattoriyöhön kansainvälisillä areenoilla. Suomen politiikkasuunnittelussa täytyy tietää, millaista tietoa on saatavilla, mistä lähteistä sitä saadaan ja mihin sitä halutaan käyttää. KORSI-projektissa esitellään laajasti erilaisia korruption tietolähteitä, osin tässä raportissa ja osin empiirisiä erillistarkasteluja sisältävässä raportissa 3.

Kvantitatiiviset eli määrälliset indikaattorit voivat olla esimerkiksi lukumääriä, prosenttiosuuksia tai luokituslistauksia indeksinluvun tai järjestysnumeron perusteella. Korruption mittaamistavoista erilaisten kyselyjen sekä rekisteritutkimusten tulokset esitetään usein pääosin kvantitatiivisessa muodossa. Indikaattori, jonka tulokset voidaan eritellä taustamuuttujittain esimerkiksi sukupuolen, iän, tulojen tai alueen mukaan, mahdollistaa myös tarkemman politiikka-analyysin.

Kvantitatiivisten rekisteritietojen analysointi esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista tapauksista sekä edelleen syyttäjältä ja tuomioistuimista tuottaa hyödyllistä tietoa korruption seurantaan varten. Näitä tietoja voidaan täydentää tarkastelemalla esitutkinta-aineistoa ja syyttämättäjäntämispäätöksiä. Tämä vaatii dokumenttianalyysia ja sekä tutkimusluvan luottamukselliseen tai salaiseksi luokiteltuun tietoon. Erilliset tutkimusluvut, tiedonkeruuluvut, tietosuojakysymykset ja tutkijoiden turvallisuusselvitykset ovat kaikki tällaisten indikaattorien käyttöä rajaavia tekijöitä.

Subjektiiivista tietoa kerätään haastatteluilla, kyselyillä ja gallupeilla, ja näin seurataan väestön, ammattiryhmien ja asiantuntijoiden mielipiteitä ja käsityksiä (Malito 2014, 4–5). Toisaalta objektiivinen data, kuten poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus, syyttäjän päätökset, tuomioistuinten päätökset, tilintarkastuskertomukset ja muut viranomaislähteet, tuottavat selkeää näyttöä tilanteesta. Paljon käyttökelpoista tietoa jää kuitenkin viranomaisrekisterien ulkopuolelle. Monet uudet korruptioarviot kuten World Competitiveness Yearbook ja EBRD:n Transition Report (2019) käyttävät hybridilähestymistapaa ja yhdistävät molempia tietolähteitä ("subjektiivisia" kyselyjä ja "objektiivisia" rekistereitä).

Kvalitatiiviset indikaattorit mahdollistavat moninaisen ilmiön yksityiskohtaisemman kuvailun. Laadullista tietoa saadaan haastatteluista, fokusryhmäkeskusteluista, skenaarioharjoituksista, kirjallisuudesta, tiedotusvälineistä, erilaisista julkaisuista ja viranomaislähteistä. Lainsäädännön läpikäynti tuottaa myös laadullista tietoa, samoin kuin havainnoiva tutkimus eri ammattiryhmien tai organisaatioiden keskuudessa. Erityisesti valikoidut haastattelut esimerkiksi korruption riskialalla mahdollistavat syvällisen tiedonkeruun juuri tämän alan korruptiosta. Laadullista tietoa voi linkittää määrälliseen

tietoon, ja esimerkiksi hälyttävän korkea prosenttiluku mielipidekyselyssä korruptiohavainnoista jollakin alalla voisi johtaa yksilöidympään tapaustutkimukseen. (Ks. UN 2011.)

Korruptiotutkimuksessa kerätty tieto voidaan jaotella myös ”de jure” ja ”de facto” -tietoon (Trapnell et al. 2017, 4). Lait, säädökset ja hallinnolliset toimintamenettelyt ovat ”de jure” -tietoa, jolloin voidaan esimerkiksi mitata, ovatko tarpeelliset säännöt olemassa. ”De facto” -tiedolla kuvataan sitä, miten lakeja ja muuta sääntelyä toimeenpannaan ja miten ne vaikuttavat käytännössä. Tästä syystä kyselyillä ja muilla tutkimustavoilla kerätty havaintotieto on tärkeää, jotta voidaan arvioida toiminnan laatua.

Korruptioasioista kerätyn tiedon tulisi olla mahdollisimman avointa, tilanteen seurantaan sopivaa sekä relevanttia. Joissakin tapauksissa, kuten rahanpesun ja korruption yhteyksien selvittämisessä tai viranomaistilannekuvan valmistelussa kerätty tieto saattaa myös olla luottamuksellista tai jopa salaista. Tämä voi osaltaan vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista korruptiotilanteesta.

3.3 Mihin indikaattoreita tarvitaan?

Indikaattorit auttavat ymmärtämään ja rajaamaan ongelman. Näin ollen indikaattoreita tarvitaan hyvän hallinnon prosessien luomiseksi. Niiden avulla määritellään poliittisia agendoja, tuotetaan politiikkavastauksia sekä toimintaohjelmia. Niitä käytetään uudistusten suunnitteluun sekä strategioiden toimeenpanon seuraamiseen ja avoimuuden ja vastuu- ja tilivelvollisuuden vahvistamiseen. Tutkittua tietoa tarvitaan päätöksen tueksi sekä yleisen tietoisuuden lisäämiseksi. Korruptioindikaattorit voivat myös toimia yhtä hyvin pelotteena kuin rohkaisunakin.

Indikaattoreilla on erityinen merkitys julkisen keskustelun muokkaajana. Alkuvuonna 2020 Turun yliopistolla järjestettiin konferenssi otsikolla ”Suomen malli murroksessa – Poliittisen valmistelun läpinäkyvyys, kolmikannan tulevaisuus, lobbaus ja korruptiivisuus”. Eräässä paneelissa käytiin keskustelua kahdesta korruptioindikaattorista kysymällä, että kertooko Corruption Perception Index (CPI) -mittarin hyvä sijoitus tarpeeksi ja onko syytä huoleen Malbergin (2019) korruptiotoleranssi-indikaattorin näkökulmasta. Näistä edellinen kokoaa asiantuntijatietoa eri maista ja eri lähteistä, kun taas jälkimmäinen kuvaa korruptiivisen toiminnan hyväksynnän tasoa yhteiskunnassa. On oltava jotain mihin viitata asiasta puhuttaessa, ja siksi indikaattoreilla on oma roolinsa keskustelun rajaajana.

Korruptioindikaattoreita voidaan koota ja käyttää eri tarkoituksiin kuten kokonaisvaltaista vuotuista ”annual review” -tyyppistä dokumenttia varten tai eri sektorien ja politiikkalohkojen seurantatyökaluksi. Julkishallintoon on lainattu yritysmaailmasta tuttuja suorituskyvyn mittareita kehittämään toiminnan tehokkuutta ja toimijoiden tulosvastuuta ja tilivelvollisuutta. Indikaattorit ovat jo vuosia olleet valtionhallinnon tulohajauksen päivittäisiä työkaluja. (VM 2005, 11.) Taustalla on ajatus, että julkisia resursseja tulee käyttää mahdollisimman kohdennetulla ja tuloshakuisella tavalla. Tästä näkökulmasta on kysyttävä, että missä roolissa korruptioindikaattorit hallinnon työkalupakissa nähdään. Jos indikaattoreita käytetään myös tulohajauksen välineinä, se asettaa niille aivan omanlaisensa vaatimukset. Tuloshakuisia indikaattoreita käytetään tilanteen seuraamiseen (monitoring) ja arvioimiseen (evaluation). Indikaattoreita tarvitaan, jotta voidaan seurata haluttujen päämäärien saavuttamiseen johtavaa prosessia.

Kritiikkiä nousee siitä, jos yhteiskunnallista kehitystä katsotaan liian lineaarisesti ja etukäteen annetun tavoitteen kautta eikä oteta kompleksista todellisuutta huomioon. Tavoitteen ja siihen liitetyn indikaattorin valinta perustuu siihen, miten ongelma on alun perin ymmärretty. Näin ollen tilanteen seuranta perustuu räätälöityyn toimintapolitiikkaan, mikä rajaa indikaattoreita. Tuloshakuinen SMART-indikaattori kohdistuu erityiselle kehittämisen alueelle, mittaa jollakin tavalla kehitystä, ja määrittää kuka on vastuussa.³ Lisäksi tulosten saavutettavuus tulisi olla realistista, ja indikaattorin tulisi eritellä milloin tulokset voidaan saavuttaa. Tuloksiin perustuvat politiikkaprosessit ja hallinnon ohjelmat tarvitsevat indikaattoreita niin tehokkuuden mittaamiseen kuin päämäärien asettamiseen tai resurssien allokointiin.

Korruption vastainen strategia ja siihen liittyvät toimintaohjelmat tulevat tarvitsemaan edellä kuvatun kaltaisia indikaattoreita. Tehokkuusindikaattorit kertovat, tehdäänkö asioita oikein, mutta ne eivät kerro, tehdäänkö oikeita asioita. Tähän tarvitaan vaikutavuusindikaattoreita sekä riskiarvioita, joista on hyötyä erityisesti korruption vastaisen toimien kohdentamisessa ja arvioinnissa.

Indikaattorien valinnassa kustannuksilla on tärkeä rooli, joten indikaattoreita ei kannata kerätä yli tarpeen. Olemassa olevista tietolähteistä on mahdollista kerätä tietoa helposti tai jopa automaattisesti vaikkapa verkkosovelluksen avulla. Korruptiota koskevia kysymyksiä kannattaa sisällyttää olemassa oleviin kyselyihin. Näillä molemmilla lähestymistavoilla on riskinsä, koska indikaattorin määritelmä, tiedonkeruumenetelmä tai kohdejoukko voivat muuttua.

³ SMART-indikaattorit ovat laatuindikaattoreita, jotka ovat tarkkarajaisia (Specific), mitattavia (Measurable), saavutettavia (Achievable), tarkoituksenmukaisia (Relevant) ja aikasidonnaisia (Time-bound).

Joitakin indikaattoreita Suomessa joudutaan seuraamaan kansainvälisten sopimusten ja muiden yhteistyöprosessien velvoittamana, kuten edellä on mainittu. Joskus valtio päätyy käyttämään kansainvälisessä rakenteessa sovittua yhteistä indikaattoria tai siten raportoi tilanteestaan oman kansalliseksi muokatun indikaattorin avulla. Tätä on Suomessa jouduttu pohtimaan esimerkiksi Agenda 2030:n seurannassa. Esimerkiksi Millenium Goal 16.5.1 -tavoitetta virkamiehen lahjonnasta Suomi seuraa kansallisella indikaattorilla, joka muistuttaa kansainvälisesti hyväksyttyä indikaattoria. Korruptioraportoinnissa Suomi joutuu valitsemaan, kehittääkö enemmän omia vai käyttääkö harmonisoituja indikaattoreita.

Riskinä on, että kansainvälisille järjestöille raportoidaan vain positiivisia asioita ja valitaan indikaattorit sen mukaan. Parhaimmillaan kansallisesti räätälöidyt indikaattorit voivat vahvistaa suomalaisten toimijoiden kiinnostusta korruption vastaiseen työhön ja oman toimintansa kriittiseen seuraamiseen. Sekä kansalaisyhteiskunnan osallistaminen että eri viranomaistahojen saaminen mukaan raportointiin vaativat kuitenkin monipuolisia kriteereitä ja mittareita. Näin raportointivastuun saajat eivät koe työtä turhana ajatellen, että Suomi on joka tapauksessa vähäisen korruption maa. Kansallisesti pohditut raportointiprosessit ja indikaattoriehdotukset vahvistavat myös viranomaisten välistä oppimista. Esimerkiksi yhden sektorin korruptionriskianalyysiä voidaan hyödyntää toisella sektorilla. (Neuhoff et al. 2009.) Taulukko 2 kuvaa korruption liittyvää kansallista ja kansainvälistä raportointia ja niiden välisiä yhteyksiä.

Taulukko 2. Korruption raportoinnin tasot ja suunnat

Kansalliset indikaattorit	Kansainväliset indikaattorit
• kehitetty kansalliseen raportointiin	• voidaan käyttää kansalliseen raportointiin
• voidaan käyttää myös kansainväliseen raportointiin	• harmonisoitu kansainväliseen raportointiin
• vahvistavat omistajuutta	• mahdollistavat maiden välisen vertailun
• mahdollistavat viranomaisten välisen oppimisen	• mahdollistavat maiden välisen oppimisen

Lähde: Neuhoff et al. 2019, 14

Kansallisesti valitut indikaattorit mittaavat sitä, mikä on relevanttia juuri paikallisessa ympäristössä, vaikkakin näitä indikaattoreita pohdittaisiin myös kansainvälisissä konteksteissa. Tämä voi johtaa siihen, että kansalliset toimijat tukevat raportointitoimintaa paremmin. Tällaisen Suomi-spesifin tiedon rooli kansainvälisissä vertailuissa sen sijaan on heikko, jos se ei perustu yhteisesti sovittuihin indikaattoreihin. Suomen oman toiminnan kehittämisessä tämän tyyppiset omat indikaattorit ovat kuitenkin hyödyllisempiä ja ohjaavat toimijoita käyttämään dataa omassa työssään. Suomalaiset viranomaiset ovat tilivelvollisia erityisesti suomalaiselle yhteiskunnalle, ja näin ollen Suomen oloihin räätälöidyt indikaattorit vahvistavat myös viranomaisten vastuullisuutta. Suomessa pitäisikin vahvistaa kansallisia lähestymistapoja korruption tarkasteluun ja

varmistaa, että eri toimijat käyttävät samantyyppisiä lähestymistapoja vertailujen mahdollistamiseksi sekä kansallisen raportointiprosessin aikaansaamiseksi.

Kaiken kaikkiaan korruption seurannan indikaattoreiden valintaan on lukuisia tekijöitä, joita voidaan luokitella seuraavassa kuvattavaan tapaan. Valinnan peruseriaatteet liittyvät esimerkiksi siihen, mihin kysymyksiin haetaan vastausta, miksi näitä vastauksia tarvitaan, onko tarvittava tieto saatavissa ja onko se tarkoituksenmukaista. Tietosisältöä lähemmin kuvaavat asiat koskevat muun muassa sitä, mitä tiedolla voi kuvata, miten se liittyy muihin tietoihin ja miten indikaattori voi kehittyä ajan myötä. Tiedonkeruun näkökulmat kuvaavat esimerkiksi menetelmiä, resursseja, kustannuksia ja luotettavuutta. Osallistaminen puolestaan viittaa siihen, että onko tärkeitä sidosryhmiä konsultoitu indikaattoreiden sisällöstä, käytettävyydestä, valinnasta ja raportoinnista. Hyödynnettävyys linkittyy muun muassa indikaattoreiden käyttöön ilmiön piirteiden, tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja pullonkaulojen seurannassa. Näin ollen korruption seurantaan tarvitaan monipuolisesti eri lähteistä koottuja ja eri menetelmiin perustuvia indikaattoreita.

4 Korruption uhka- ja riskiarviot

4.1 Riskien arvioinnin taustaa

Riskienhallinta on osa sekä julkisen että yksityisen sektorin normaalia toimintaa. Päätöksentekoa varten ”ajantasainen, oikea ja riittävän kattava käsitys riskeistä sekä selkeästi määritellyt riskienhallinnan vastuut ja seurantajärjestelmä” ovat tärkeitä (Rousku 2017, 12). Esimerkiksi viranomaisten tilastot ja toimintatiedot ovat keskeinen osa riskien kartoitusta. Riskianalyyseissä arvioidaan todennäköisyyttä ja vaikutuksia. Tämä perustuu usein osallistujien subjektiivisiin näkemyksiin, minkä vuoksi ”on tärkeää kirjata mahdolliset mielipiteisiin tai muihin epävarmuustekijöihin perustuvat seikat riittävän selkeästi myöhemmin tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Analyysi voi perustua kvantitatiiviseen (numeerisesti esitettävään) tai kvalitatiiviseen (kuvailevaan esitykseen) tarkasteluun tai niiden yhdistelmään.” (Rousku 2017, 22.)

Riski koostuu uhkista, haavoittuvuuksista ja seurauksista. ”Ideaalitalanteessa riskiarvio auttaa tekemään arvioita myös uhkien, haavoittuvuuksien ja seurausten voimakkuudesta ja laajuudesta” (Hautakangas et al. 2020, 10). Eri viranomaiset ja muut organisaatiot käyttävät erilaisia menetelmiä riskien arviointiin. Esimerkiksi Kuntaliitolla on oma riskiarviolomakkeensa. Se on osa yleistä riskienhallintaprosessia mutta sen voidaan arvioida soveltuvan myös korruptioriskien tunnistamiseen. Kuntaliiton (2017) riskiarviomalli tarkastelee seuraavia osatekijöitä:

- riskin tunnistaminen ja kuvaaminen
- riskin toteutumisen vaikutusarviointi (merkittävyys) ja riskin toteutumisen todennäköisyys
- mahdollisuus hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta)
- riskeistä raportointi ja riskien seuranta.

Korruption riskiarvion metodologioita on useita. Suomen ei kannata suhtautua epäilevästi hyviin käytänteisiin, joita käytetään korkeamman korruptiotason maissa, sillä itse prosesseista ja raportointirakenteista voi olla paljon opittavaa. Yhteisesti sovitun metodologian puitteissa tarkastusviranomaiset eri hallinnonaloilla ja instituutioissa tekevät riskiarvioita ja ehdottavat riskien hallinnan keinoja. Korkean riskin alat päätyvät jatkuvan monitoroinnin kohteeksi. (OECD ACN 2015, 49.)

Liettuassa korruption ehkäisyä käsittelevä laki määrittelee korruption riskianalyysejä, joka velvoittaa viranomaistahot vuotuiseseen raportointiin yhdessä sovittujen kriteerien ja indikaattorien pohjalta. (OECD 2015, 50–51.) Liettuan laki määrittelee riskifaktoreiksi korruption syyt, edellytykset sekä erilaiset tapahtumat tai olosuhteet, jotka

voivat vaikuttaa korruption riskiin (Lithuanian law on corruption 2016). Yhdenkään riskisektorin kokonaisvaltainen analyysi ei ole mahdollista. Esimerkiksi, kun Liettuan korruption vastainen elin Special Investigation Service (SIS) selvitti korruptionriskejä sosiaali- ja terveyssektorilla, se valitsi yhden erityiskohteen ja analysoi tekonivelten hankintatoimia ja -kustannuksia (OECD ACN 2015, 47). On tärkeää, että jo päätös riskiarviosta perustuu analysoidulle tiedolle ja sovitulle kriteeristölle. Arviointi tarkasteli neljää prosessia, joiden puitteissa tulee miettiä erityyppisiä indikaattoreita: korruption todennäköisyyttä, uhkaa, riskiä ja riskien hallintaa. Tähän korruptionriskien hallinnan eri näkökulmia kokoavaan erinomaiseen esimerkkiin palataan tuonnempana tässä luvussa.

4.2 Tilannekuvasta uhakuvaan

Riskiarvioprosessi on siis osa politiikkasuunnittelun ja johtamisen prosesseja. Riskiarviossa tarvitaan ymmärrys uhkasta ja sen toteutumisen todennäköisyydestä. Vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan uhakuva-arvion (SOCTA) metodologia voi antaa ajattelun aihetta korruption arviointiin. Uhakuva-arvio SOCTA sisältää analyysin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamista nykyisistä ja tulevista uhista pohtien sekä rikollisuuden määrää että vaikutuksia (EU 2014a). Analyysi pureutuu siihen, miten rikollisjärjestöt toimivat ja miten toiminta vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan. Uhka-arvio on myös työkalu, jolla identifioidaan toiminnan prioriteetteja ja yhteistyömahdollisuuksia sekä tuetaan resurssien allokointiin liittyvää päätöksentekoa. SOCTA on myös hyvä monitorointityökalu, kun se tehdään säännöllisesti samalla metodologialla. Se on perusta muunlaisille tiedonkeruutyökaluille (esim. rikostiedustelu). Lisäksi SOCTA mahdollistaa avoimuuden, koska sen kokoamisessa on tarkoitus osallistaa relevantit toimijat keskusteluihin siitä, miten järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan parhaiten taisteltaisiin. Näin ollen se luo yhteisen mekanismin ei vain viranomaisten kesken, vaan myös viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektoriin toimijoiden kesken. (UNODC 2010, 6.) Tutkimuksellisesta näkökulmasta tarkasteltuna tällaisessa tiedonkeruussa olisi pyrittävä varmistamaan menetelmän jatkuvuus ja tietojen mahdollisimman hyvä vertailtavuus ajallisesti ja eri maiden kesken.

SOCTA:n logiikasta voi ottaa ideoita, vaikka Suomella ei ole sitä varten omaa kansallista prosessia. Suomi kuitenkin osallistuu tiedon keräämiseen EU:n yhteistä SOCTA:a varten. Tietysti on tärkeää pohtia, miksi Suomessa tarvittaisiin korruption uhakuva-arvio, mitkä olisivat sen hyödyt, miten se tulisi luoda ja mitä sillä tehtäisiin sen valmistuttua.

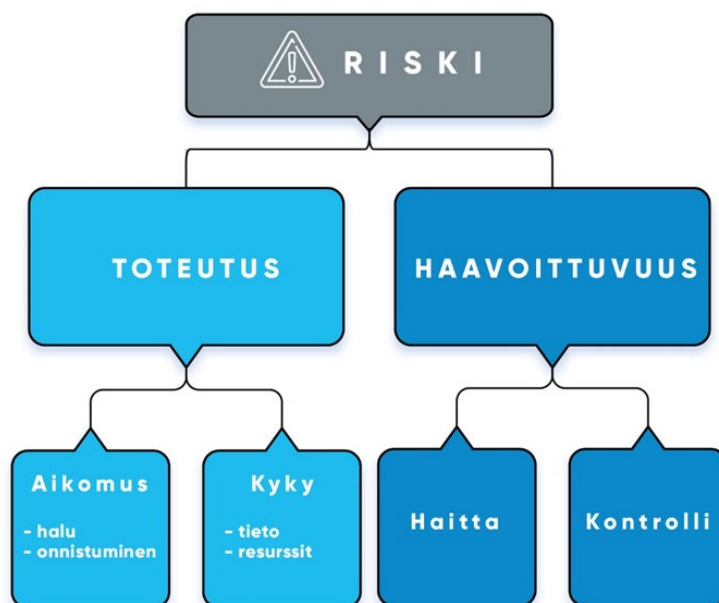
Seuraava SOCTA:n muistilista voisi toimia myös korruption uhkakuva-arvion ohje-
nuorana. Siinä kysytään arvion valmistelusta, että

- ymmärtävätkö kaikki terminologian samalla tavalla, ja mitä tässä tapauk-
sessa ymmärretään korruptiolla
- onko Suomen korruptiotilanteesta yleiskuva
- kuka on vastuussa korruption vastaisesta toiminnasta
- mitkä yhteistyörakenteet ovat jo toiminnassa
- kuka uhkakuva-arvion teettää
- mitä resursseja sen tekemiseen tarvitaan
- miten sitä tullaan käyttämään jatkossa
- miten uhkakuva-arvion hyötyä tullaan mittaamaan.

Uhkakuva-arvio on tärkeä osa riskiarviota. (UNODC 2010, 11.) Kansallisen tai vaika-
kapa organisaation sisäisen uhkakuva-arvion tekemisessä on käytännössä aina sa-
mat vaiheet:

- metodologiasta sopiminen yhdessä
- suunnittelu ja tehtäväännön muotoilu usein osallistavilla metodeilla, jotta
saadaan eri toimijat mukaan pohtimaan, mitä uhkakuva-arvion tulee sel-
vittää
- tiedonkeruu eri tietolähteistä
- tiedon prosessointi ja arviointi
- analyysi.

Korruption uhka on olemassa, jos on sekä aikomuksia (intent) että kykyä (capability)
korruptiiviseen toimintaan. Korruptioaikomukseen tarvitaan sekä halu tehdä jotain kor-
ruptiivista että usko siihen, että tästä on hyötyä ja tämä on mahdollista toteuttaa. Ky-
kyyn tehdä jotain korruptiivista taas vaikuttavat sekä tietämys toiminnasta että siihen
tarvittavat resurssit. Näin ollen uhkaa arvioitaessa tulee miettiä, onko korruptiiviselle
toiminnalle mahdollisia aikomuksia, joissa edellä mainitut ehdot täyttyvät. Esimerkiksi
millaiset toimijat seurattavalla sektorilla saattavat kokea hyötyvänsä korruptiivisesta
toiminnasta. Toisaalta, vaikka aikomuksia olisikin, voi olla, etteivät ne onnistu. Siksi
riskiä arvioitaessa on analysoitava myös haavoittuvuutta (vulnerability) eli korruption
aiheuttamaa haittaa (harm) tai muita vaikutuksia (impact) sekä toisaalta kontrollijärjes-
telmiä (control), joilla yhteiskunnan haavoittuvuutta vähennetään. Haavoittuvuutta ei
ole, jos korruptio ei aiheuttaisi mitään haittaa tai toisaalta kontrollijärjestelmät toimivat
tehokkaasti. Kun korruption uhka on olemassa ja yhteiskunta on sille tavalla tai toi-
sella haavoittuvainen, puhutaan korruption riskistä. (UNODC 2010, 31–32.) Uhkan kä-
sitettä ja riskin muodostumista voidaan havainnollistaa kuvion 1 mukaisesti.



Kuvio 1. Esimerkki uhka- ja riskiarviomallista korruption arviointia varten

Lähde: UNODC 2010, 31, mukailten

SOCTA-analyysistä opimme myös sen, että analyytikon on otettava huomioon, että vaikka toiminta vaikuttaisi epärationaaliselta virkamiehen näkökulmasta, tekijän näkökulmasta se voi olla rationaalista. Suomessa pienessä kunnassa tehty hankintapäätös, jossa kunnanjohtaja on mukana omalle yritykselleen myönnettävän julkisen rakennusprojektin valmistelussa ja päätöksenteossa, kuulostaa jo lähtökohtaisesti lakien ja eettisten sääntöjen vastaiselta. Päätös saattaa kuitenkin perustua rationaaliin ajatteluun, koska projekti tuo työtä paikallisille työntekijöille, eivätkä viranomaiset luultavasti lähde tutkimaan pientä juttua. Korruptiota on siis katsottava eri näkökulmista ja analyysissä on pohdittava myös oletuksia. Esimerkiksi yllä mainitussa esimerkissä oletus voi olla, että kunnassa tarjouskriteereiden epäeettisen kohdentamisen voidaan olettaa liittyvän poliittisen johdon haluun vahvistaa paikallisille työmahdollisuuksia tai sitten edun saamiseen itselle tai lähipiirille. Uhka-arviossa tällaisia oletuksia on punnittava kuten kaikkien riskien analyysissä. Oletukset tulee kirjata, jotta ne voidaan ottaa huomioon päätöksentekoprosessissa.

Indikaattorit ja varoitusmerkit ovat tärkeä osa uhka-arviota. Uhka voidaan kuvailla esimerkiksi tapahtumaskenaariona. Vaikka tätä on harvoin tehty korruptionriskianalyysissä, se on tuttua esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai rahanpesun uhkakuva-arvioista. Uhkatekijät voivat hyödyntää haavoittuvuuksia, ja seuraukset kytkeytyvät ta-

loudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin lyhyellä tai pitkällä aikavälillä (ks. tarkemmin Jukarainen & Muttilainen 2015). Kentällä skenaariot voivat olla todellisuuspohjaisia, joiden pohjalta analyytikko luo hypoteesinsa.

Yksinkertaistettu esimerkki uhkaskenaariosta päätöksenteossa kuntatasolla voidaan kuvata seuraavasti:

Alkutilanne

- kunnanjohtaja omistaa yrityksen
- kunnanjohtajan yritys voittaa julkisen hankinnan kilpailutuksen
- kunnan sisäinen tarkastus on kunnanjohtajan alainen yksikkö

Hypoteesi

- kunnanjohtaja käyttää valta-asemaansa väärin oman edun saavuttamiseksi

Toimenpiteet

- tilanteen seuranta
- kunnanjohtajan yritys on mukana muissakin julkisissa kilpailutuksissa
- kunnanjohtajan nähdään lomailevan yritysjohtajien kanssa, jotka yhdessä tämän yrityksen kanssa voittavat julkisia kilpailutuksia

Varoitus

- kunnanjohtaja saattaa käyttää valta-asemaansa väärin oman edun saavuttamiseksi.

Tässä tapauksessa indikaattoreita ovat siis kunnassa havaitut faktat, joita voi objektiivisesti seurata ja jotka voivat vahvistaa ”varoituslipun” nostamista. Eri tasoilla täytyy rakentaa ja monitoroida oikeita indikaattoreita, joilla voidaan luoda käytännössä toimivia ”varoituslippuja”. Uhka-arvio tarjoaa pohjaa tilanteen seurannalle ja varoituksille, jotka voivat johtaa rikostutkintaan tai toisaalta hallinnollisiin ratkaisuihin, jotka puolestaan vähentävät korruption uhkaa (esim. etiikkakoulutus, sisäisen tarkastuksen vahvistaminen). (UNODC 2010, 65.) Siksi onkin tärkeää sopia etukäteen viranomaisyhteistyöstä paitsi uhka-arvion laadinnassa myös sen jatkokäytössä. Korruption uhka-arvioon voi lainata muista riski- ja uhka-arvioista myös muita työkaluja verkostoanalyysistä skenaariotyöhön.

Financial Action Task Force (FATF) on ohjeistanut osallistujavaltioita tekemään rahanpesun riskiarvioita ja korostanut rahanpesun ja korruption välisiä yhteyksiä. Rahanpesun selvittelykeskuksilla (Financial Intelligence Unit, FIU) on yleensä roolinsa myös rajat ylittävän lahjonnan ja epäilyttävän kansainvälisen liiketoiminnan selvittämisessä. Suomessa rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin korruption seuraaminen ei kuitenkaan suoranaisesti kuulu. Suomessa tehtiin vuonna 2015 ensimmäinen rahanpesun kansallinen riskiarvio, eikä korruptioiteema noussut siinä erityisesti esille (Jukarainen & Muttilainen 2015). Viime vuosina rahanpesun ja korruption yhteyksiin on kui-

tenkin kiinnitetty kasvavaa huomiota. Näin ollen näiden ilmiöiden kytkentä saattaa näkyä selvemmin vuonna 2020 valmisteltavassa toisessa kansallisessa rahanpesun riskiarviossa.

Korruption riskiarvioprosessissa tulee muistaa myös korruption riskit kansainvälisessä liiketoimintaympäristössä. Kuten aiemmin todettiin, Suomea on kritisoitu muun muassa heikosta rikosvastuusta tällaisissa tapauksissa. Laittomat rahavirrat, joita Rahanpesun selvittelykeskus seuraa, voivat olla myös korruptiolla saavutettua hyötyä. Tätä varallisuutta yritetään pestä, tai toisaalta laillisesti saatua rahaa siirretään rikollisiin tarkoituksiin, korruptiiviseen toimintaan tai vaikkapa veronkiertoon. Rahavirrat saattavat antaa vihiä myös kompleksisista järjestelmistä ja rikollisista verkostoista. Jos rahanpesu ajatellaan vain omana ilmiönään, saattavat linkit korruptioon ja varoitusmerkit jäädä huomaamatta. (Cockayne & Roth 2017, 42.)

Esimerkiksi Norjan FIU kehittää indikaattoreita korruption mittaamiseen yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Norjan rahanpesun riskiarvio on korostanut korruptiota, vaikka Norja on yksi korruptoimattomimpia maita maailmassa. Syytteeseen edenneet tapaukset ovat kuitenkin sen verran laajoja tai taloudelliselta arvoltaan suuria, että niiden vähäinenkin lukumäärä tulee tulkita uhkana. Riskiarvio nostaa esiin veroviranomaisten huomiot, epäeettisen vieraanvaraisuuden sekä korruptionriskit kunnissa muun muassa julkisissa hankinnoissa, rakennuslupien myöntämisessä ja luonnonvarojen käyttöä koskien. (Justis- og beredskapsdepartementet 2018, 17.) ØKOKRIM:in raportissa huomio kiinnittyy myös rahalaitosten sisäisten petosten riskiin ja epälojallien työntekijöiden mahdollisiin rikoksiin. Tällaiseen haavoittuvuuteen vastaamiseksi kehoitetaan tarkentamaan rekrytointiprosesseja ja vahvistamaan sisäistä tarkastusta. (ØKOKRIM 2018.)

Norjan korruptiotapaukset osoittavat, että korruptiosta saatu rikoshyöty investoidaan usein kiinteistömarkkinoille Norjassa ja ulkomailla sekä kalliisiin hyödykkeisiin kuten autoihin ja veneisiin. Korruptiosta saatava rikoshyöty ohjautuu yleensä lähiomaisille. (Justis- og beredskapsdepartementet 2018, 17–18.) Talousrikosten uhka-arviossa ØKOKRIM kuvailee vastuualueensa suurimpia uhkia. Kokonainen uhkakuva on ollut suhteellisen vakaa vuodesta 2015. Sitä koskevat arviot muokkaavat toiminnan painopisteitä. Uhka-arviointia käytetään myös muiden poliisi- ja syyttäjyksiköiden prioriteeteista päättämiseen. Uhka-arvioinnin valmisteluvaiheessa tietoja kerätään poliisipiireiltä, asiaankuuluvilta valvontaelimiltä ja muilta viranomaisahoilta. Taustalähteinä on mainittu asiantuntijaraportteja, Transparency International Norjan julkaisuja, OECD:n analyysijä, Global Economic Crime Survey sekä Norjan omat rikostilastot. Erityisinä riskialoina mainitaan korruptio paikallishallinnossa sekä liiketoiminnassa ulkomailla. (ØKOKRIM 2018, 22–23.)

Suomessa henkilötietojen suoja on yksi tärkeistä arvoista ja tästä syystä useisiin tietolähteisiin, joista korruption uhkaa voisi arvioida, on rajoitettu pääsy. Esimerkiksi perhesuhteiden ja osakeyhtiön omistajuusrakenteen selvittely tilanteessa, jossa epäillään virka-aseman väärinkäyttöä läheisen hyväksi, on mahdollista vain viranomaisille. Viranomaisten operatiivisesta tiedosta voi luoda esimerkiksi hyvä veli -järjestelmien suhdekaavioita, mutta tällainen vaatii resursseja ja rikosepäilyä. Harmaan talouden selvityksikkö tekee eri tietolähteiden pohjalta analyyskejä esimerkiksi talousrikoksiin kytkeytyneistä yrityksistä ja henkilöistä sekä näiden välisistä suhteista.

Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sovittaa yhteen poliisin toimintalinjoja. Poliisihallituksessa on myös analyysitoiminto, joka tuottaa tilannekuvaa ja analyyskejä esimerkiksi rikosilmiöistä ja toimintaympäristöstä. Lahjus- ja korruption rikosten ehkäisemisestä, paljastamisesta ja tutkinnasta vastaavat poliisilaitokset aluevastuuperiaatteen mukaisesti. Eri poliisilaitosten analyysi- ja tiedustelutoimintoon kuuluu lakisääteisenä tehtävänä tuottaa omaa poliisiyksikköä koskevaa strategista analyysia kuten uhka- ja riskiarviota, ylläpitää strategista tilannekuvaa, tuottaa taktista analyysia kuten teema-analyyskejä, ilmiö- ja trendianalyyskejä, varhaisvaroituksia ja riskianalyyskejä sekä ylläpitää ja seurata taktista tilannekuvaa. Tästä syystä poliisilaitosten tasolla voidaan laatia tiedonkeräyssuunnitelma ja ohjata tiedonhankintaa myös korruption torjuntaa varten Poliisihallituksen näin linjatessa. (Poliisihallitus 2019.)

Keskusrikospoliisi (KRP) vastaa niistä korruptiotapauksista, jotka määriteltyjen kriteerien pohjalta sille kuuluvat. KRP:n tehtäviin kuuluu myös tuottaa strategista analyysia, kuten toimintaympäristöanalyysia, resurssianalyysia, uhka- ja riskiarvioita ja tarveanalyysia, ylläpitää strategista tilannekuvaa, tuottaa taktista analyysia ja ylläpitää taktista rikostilannekuvaa. Näin KRP ohjaa usean poliisilaitoksen alueella esiintyvään rikosilmiöön kohdistuvaa tiedon hankintaa ja tuottaa analyysia tästä ilmiöstä. (Poliisihallitus 2019.) KRP:ssä Vantaalla on suppea valtakunnallinen korruptiotoiminto, jonka tehtävänä on ylläpitää kansallista tilannekuvaa ja koordinoita valtakunnallista yhdyshenkilöverkostoa, jonka puitteissa talousrikosyksiköistä eri poliisilaitoksilta sekä Poliisihallituksesta osallistutaan tiedon jakamiseen. Korruptiotoiminnon tehtäviin ei siis kuulu itse tapausten tutkinta. Kansallisen korruption uhkakuva-arvion tuottaminen edellyttää selkeää tilannekuvaraportointia ja tiedonkeruun työnjakoa poliisissa.

4.3 Uhkakuvasta riskiarvioon

Riskiarvion ei tule perustua ainoastaan operatiiviseen ja taktiseen tietoon, vaan analyttiseen arvioon tilannekuvan ja uhkakuvan pohjalta. Poliisiammattikorkeakoulun

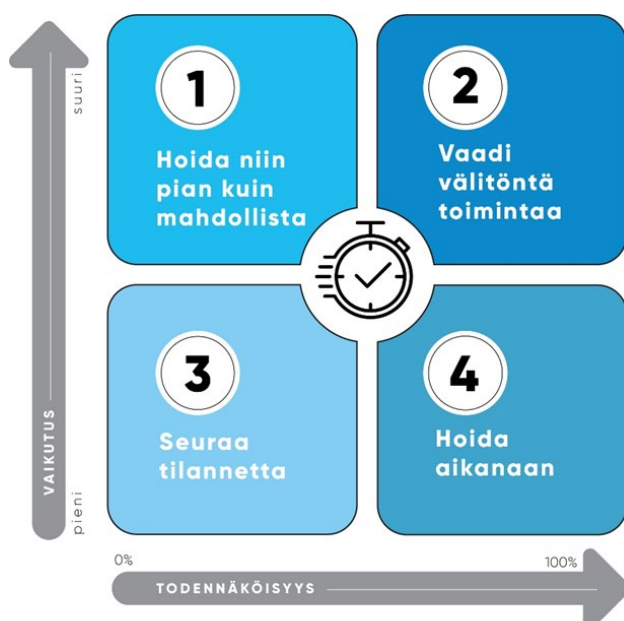
laatimassa katsauksessa talousrikostilastojen kehittämiseksi ehdotetaan, että ”talousrikostutkinnassa laadullista tietoa voidaan kerätä poliisiyksiköistä esimerkiksi täydentämällä nykyistä neljännesvuosiraportointia poliisilaitoskohtaisilla riskiarvioilla. Näin saataisiin säännöllisesti kertyviä itsearvioita tutkinnan tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä eri alueilla” (Polamk 2019, 34). Tiedonkeruuehdotus muistuttaa rahanpesulainsäädännössä eri toimialoilta edellytettäviä riskiarvioita, jotka täydentäisivät muuta raportointia. Samanlaista tiedonkeruun mallia voisi soveltaa korruption seurantaan.

Europol kerää SOCTA-tiedot kansallisilta poliisivoimilta niin, että osa tekee kansalliset uhkakuva-arviot samalla ja osa lähettää kyselyvastaukset suoraan Europolille. Kysely on siis harmonisoitu ja selvittää samat asiat kaikista maista. Samaa logiikka voisi hyödyntää, jos haluttaisiin luoda keskeisten viranomaisten puolelta tilannekuva-arviot, jotka pohjustaisivat kansallista uhkakuva-arviota. Raportoidessaan joka tapauksessa säännöllisesti Europolille vakavan- ja järjestäytyneen rikollisuuden uhasta Suomen kannattaisi määritellä oma raportointiprosessinsa. Näin luotaisiin kansallinen SOCTA-malli järjestäytyneen rikollisuuden uhkien arvioimiseksi, ja kerättäisiin tietoa kansallista korruptionriskiarviota ja rahanpesun riskiarviota varten.

Tilannekuva-arvioiden lisäksi korruption seurantaan tarvitaan muita tietolähteitä ja metodeja, kuten vierailut ja paikan päällä tehtävät selvitykset, vaatimustenmukaisuustestit ja sääntöjenmukaisuuden tarkistaminen, kyselyt eri ammattiryhmille, julkisten varojen käytön seuraaminen, asiantuntija-arviot, viranomaisrekistereihin perustuvat analyysit sekä erilaiset kantelu- ja ilmoitusjärjestelmien tiedot. Esimerkiksi nepotismin (perheenjäsenten suosimisen) riskitasoa ja siihen vaikuttavia asioita voidaan satunnaisesti valittuihin kuntiin tehtyjen kyselyjen pohjalta (SIS Lithuania 2018, 21). Nämä tietolähteet ja metodit ovat tietysti käytössä muidenkin korruptioindikaattorien luomisessa. Uhkakuva-arvio vaatii tiedonanalyysiä juuri uhan arvioimiseksi, ei siis tämänhetkisen korruptiivisen toiminnan mittaamiseksi. Eri lähteiltä kysytään hieman erityyppisiä kysymyksiä uhkien arvioimiseksi kuin esimerkiksi korruption vastaisia toimia suunniteltaessa.

EU:n korruption vastaiset toimielimet European Partners against Corruption (EPAC) ja European contact-point network against corruption (EACN) ovat tuottaneet ohjeistuksen korruption vastaisille toimijoille ja poliisille integriteettiä koskevaan riskienhallintaan ja samalla myös korruptionriskien hallintaan näissä organisaatioissa (EPAC 2017). Kaakkois-Euroopan alueellinen yhteistyöjärjestö Regional Cooperation Council (RCC) on myös antanut hyvät ohjeet korruption riskianalyysiin julkisella sektorilla (Selinšek 2015).

Haavoittuvuutta korruptiolle on verrattava korruption todennäköisyyteen. Toisaalta voidaan verrata korruption todennäköisyyden riskiä sen vahingollisuuteen, uhkan vakavuuteen. Tällainen riskimatriisi on metodisesti hyvin tehtynä ja säännöllisesti päivitetynä työkaluna hyvä korruptioindikaattori, vaikka se ei itsessään kuvaakaan korruption määrää. Riskimatriisien sisältä löytyy riski-indikaattoreita tai hälytysmerkkejä (red flags). Erityisesti suuren korruption riskin aloilla riskimittarit ovat tarpeen ja monissa maissa sellaiset vaaditaan myös ulkomaankauppaa käyviltä isoilta yrityksiltä. Kuvio 2 kuvaa yhtä esimerkkiä riskimatriisista, joka soveltuisi myös korruption mittaamiseen.



Kuvio 2. Esimerkki korruption mittaamiseen soveltuvasta riskiarviomatriisista

Uhkan vakavuuden tai vahingollisuuden mittaaminen vaatii korruption vaikuttavuusmittareita (effect indicators / impact indicators). Tämä edellyttää pohdintaa siitä, millaisia ovat korruptiivisen toiminnan taloudelliset vaikutukset Suomen kontekstissa. YK:n turvallisuusneuvosto keskusteli ensi kertaa korruption ja konfliktien suhteesta vuonna 2018. YK:n arvion mukaan korruptio maksaa yhteiskunnille yli viisi prosenttia maailman bruttokansantuotteesta (2,6 triljoonaa dollaria) vuodessa (UN 2018). Korruption "hintalappuun" lasketaan muun muassa maksetut lahjukset, rehellisten yritysten tulomenetykset, perimättä jääneet verot ja kasvaneet kustannukset. Vaikuttavuusindikaattoreihin kuuluvat myös esimerkiksi korruption hyväksyttävyyttä ja sietämistä mittaavat toleranssi-indikaattorit. Väestö voi hyväksyä yhä laajemmin korruptiivista toimintaa, ellei se yleensä johda riittäviin seuraamuksiin.

OECD on analysoinut virkamiesten lahjontaa kansainvälisessä liiketoiminnassa sekä korruption vaikutuksia talouskasvuun. (OECD 2014; 2015.) OECD:n mukaan talousvaikutusten analysoiminen makrotasolla on vaikeaa, mutta korruption vaikutuksia tulee tarkastella mikrotasolla ja eri sektoreilla. Raportin tarkoituksena on enemmänkin rohkaista jäsenmaita luomaan tiukempia korruption vastaisia toimia taloudellisista syistä kuin pelkästään esittää korruption vaikutusten mittaristoa. (OECD ACN 2015.)

4.4 Riskien arviointi osana riskienhallinnan prosessia

Korruptiuhkien torjuntainstrumentteja on useita, ja ne vaihtelevat maittain. Suomessa tärkeimmät korruption ja epäeettisen toiminnan torjuntakeinot ovat Salmisen (2016, 28) mukaan

- eettisyyttä edistävät ja korruptiota torjuvat yhteiset arvot, koodit ja käytännöt
- rikkomuksia estävä virkamiesetiikka ja hyvä hallintotapa
- rikkomuksia estävä korruption vastainen lainsäädäntö
- epäeettistä toimintaa valvovat viranomaiset
- epäeettistä toimintaa valvova tilintarkastustoiminta
- eettisyyttä edistävä aktiivinen kansalaisyhteiskunta järjestöineen
- vallan väärinkäytöksiä valvova media (tutkiva journalismi).

Uhkakuva-arvio yksinään tai riskimatriisi sellaisenaan ei ole riittävä työkalu, vaan se vaatii rinnalleen listan riskienhallinnan toimenpiteitä. Kuvio 3 kuvaa riskienhallinnan kokonaisuutta riskien tunnistamisesta analysointiin, arviointiin ja käsittelyyn.



Kuvio 3. Riskienhallinnan kokonaisuus erilaisten riskien arvioinnissa

Lähde: EPAC 2017, 5, mukaillen.

Riskien hallinnan yleinen kehikko on luonnollisesti sovellettavissa myös korruption tarkasteluun. Minkä tahansa riskien arvioinnin tavoin asiayhteys määrittää lähtökohdat tarkastelulle, mutta prosessin eteneminen on pääpiirteittäin samanlainen. Huomioon otettavia vaiheita ja näkökulmia ovat riskien käsittelyn perusvaiheiden lisäksi viestintä ja tärkeiden sidosryhmien konsultointi sekä monitorointi ja raportointi.

Korruption riskien hallinnan hahmottelua voidaan kuvata yksityiskohtaisesti esimerkiksi mallilla, joka koskee korruption riskiarvioprosessia ja kriteeristöä Liettuan hyvien käytänteiden näkökulmasta.

Liettuassa korruption ehkäisyä käsittelevä laki määrittelee hallitusvetoisen riskianalyysin. Analyysin tehtävänä on kehittää korruption vastainen ohjelma ja toimintaehdotuksia. Valtion ja kuntatason toimijoiden tulee määritellä korruption todennäköisyys erityisen kriteeristön pohjalta ja tämä tieto lähetetään korruption vastaiselle elimelle. Tämä Special Investigation Service (SIS) päättää, onko korruption riskianalyysin erityistarvetta, joka sekin perustuu laissa määriteltyyn kriteeristöön. (Lithuanian law on corruption 2016.)

Liettuan korruption vastaisen lainsäädännön mukaisesti korruption riskiarvio tulee tehdä joka vuosi ja prosessiin osallistuvat kaikki valtion ja kunnan institutiot. Kaikki julkista valtaa käyttävät toimijat raportoivat korruption todennäköisyydestä (probability) instituutiossaan joko vastaavalle ministerille tai kunnan- tai kaupunginjohtajalle. Vastaava viranomainen, kuten ministeri tai kaupunginjohtaja, tekee näistä todennäköisyyttä käsittelevistä raporteista päätöksen ja siirtää ne korruption vastaiselle elimelle. Tämä taas tekee päätöksen, tehdäänkö erityisestä alasta tai organisaatiosta riskiarvio (ks. SIS Lithuania 2018). Jokaiselle askeleelle on päätetty selkeä kriteeristö. Todennäköisyysanalyysissä otetaan indikaattoreina huomioon seuraavia asioita:

- Onko instituution vastuualueella ilmennyt korruptiorikoksia?
- Onko sen tehtävänä tarkastus tai monitorointi?
- Onko päätöksentekoprosessien selkeydessä huomautettavaa?
- Antaako instituutio esimerkiksi lupia tai julkista rahoitusta?
- Tekeekö se päätöksiä itsenäisesti?
- Käsitteleekö se salaista tietoa?
- Ovatko edelliset riskianalyysit nostaneet esiin ongelmia?

SIS ei kuitenkaan voi tehdä riskiarvioita kaikista mahdollisista teemoista vuosittain, vaan sillä on lisäksi kriteerilista ohjaamassa riskiarvioiden laadintaa. Näihin kriteereihin kuuluvat muun muassa virkamiehen päätöksentekoon vaikuttaminen (lain rikkomus) joko organisaatiossa tai samanlaisella alalla, tälle alalle jo aiemmin yksilöidyt kehityssuositukset, organisaation viranhaltijoiden

mahdollisuus antaa kolmansia osapuolia hyödyttäviä päätöksiä (esim. maankäyttöoikeudet, rakennusluvut, tms.), käytössä olevien menettelyjen sääntöjen rikkominen, julkisten varojen itsenäinen käyttö sekä valtion varoja tarkastavan viraston, oikeuskanslerin tai muun valvojan viranomaisen antama huomautus tai havainto ongelmista organisaatiossa tai muualta yhteiskunnasta tulleet ilmoitukset. Tämä kriteeristö ei sinällään ole indikaattorilista, mutta tällaiset tiedot voivat toimia päätöksenteon pohjana riskianalyysistä päätettäessä. (Lithuanian law on corruption 2016, art. 6.)

Riskianalyysiä tehtäessä otetaan huomioon seuraavat asiat (OECD ACN 2015, 50):

- tietoon perustuva käsitys korruption todennäköisyydestä
- mielipidekyselyjen tulokset
- virkamiehen mahdollisuus tehdä päätöksiä julkisista varoista
- välimatka keskushallintoon
- työntekijöiden valvonnan taso
- työntekijän mahdollisuus itsenäiseen päätöksentekoon
- vaatimukset seurata hallinnollisia menettelyjä
- työntekijöiden vaihtuvuus
- prosessien ja päätösten dokumentointi
- sisäinen ja ulkoinen tarkastus
- lainsäädäntöprosessit
- muu korruption lisääntymisestä mahdollisesti kertova tieto.

Vuosittain SIS tekee noin 10–15 korruption riskianalyysia valtion tai kuntatason instituutioissa. Esimerkkeinä voidaan mainita riskianalyysit, jotka kohdistuivat Vilnan jätehuoltoon ja Sakiai-kunnan rakennuslupien myöntämiseen. (OECD ACN 2015, 51.)

Sama kriteeristö ei sovi Suomen kontekstiin, mutta Liettuan lainsäädännöstä ja ohjeistuksista voidaan oppia raportointiprosessi, joka osallistaa ja velvoittaa eri viranomaiset raportoimaan eteenpäin oman organisaationsa ja vastualueensa korruptioriskeistä. Toimijoita, joiden raportointijärjestelmä valottaisi korruption tilaa Suomessa, ovat muun muassa valvojat viranomaiset (esim. Ruokavirasto, elintarvikevalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus sekä elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset), Tulli, Verohallinto, poliisi, kunnalliset organisaatiot sekä sosiaali- ja terveysalan toimijat. Jos raportoinnille luotaisiin Liettuan tapaan mutta Suomeen sopivat selkeät lyhyet kysymyspatteristot, ja niiden käsittely seuraavalla tasolla (mm. vastuuministeriöissä) tapahtuisi selkeän kriteeristön pohjalta vuosittain, olisi mahdollista luoda yleiskuva korruption todennäköisyydestä eri hallinnonaloilla. Riskiarvion luomiseksi tarvitaan todennäköisyysajattelun lisäksi arvio korruption uhkasta. Koska Suomella ei ole Liettuan tapaista korruption

vastaisesta työstä vastaavaa viranomaista valmistelemassa riskiarvioita, Suomessa riskiarvion tuottaminen jäisi oletettavasti vastuuministeriön tai muun vastuuviranomaisen määrättäväksi. Kohteiden valinnassa todennäköisyysindikaattorit voisi valita Liettuan esimerkkiä seuraten kiinnittämällä huomiota edellä esitellyssä esimerkissä mainittuihin seikkoihin alkaen toiminta-alueella havaitusta korruptiosta ja päättyen edellisten arvioiden huomioihin.

Korruptioriskien arviointi voi siis perustua hyvinkin yksityiskohtaiseen malliin, jossa erilaisilla indikaattoreilla on tärkeä asema kokonaisuuden kuvaamisessa. Kuten jo todettiin, Suomi voi ottaa oppia korruptioriskien hallinnassa myös sellaisilta mailta, jotka sijoittuvat kansainvälisissä korruptiovertailuissa meitä huonommin. Liettuan korruptioriskien hallinnan malli on tästä erinomainen esimerkki.

Riskien arviointiin on olemassa monia käyttökelpoisia ja yleisesti tunnettuja menetelmiä, ja ne soveltuvat myös korruptiotilanteen arviointiin. Suomen näkökulmasta näiden työkalujen vahvuuksia ja heikkouksia voidaan tiivistää taulukon 3 mukaisesti:

Taulukko 3. Riskiarvioiden ja -matriisien hyödyntäminen korruption seurannassa Suomessa

VAHVUUDET JA MAHDOLLISUUDET	HEIKKOUEDET
<ul style="list-style-type: none"> • yleisesti käytetty • räätälöity arviointiprosessi, joka hyödyntää ”insider” tietoa sisäisestä ympäristöstä ja työprosesseista • itsessään oppimisprosessi • vahvistaa luottamusta toimintaan • tehdään sisäisillä resursseilla • samankaltaisesti tehtynä vertailukelpoinen • sektori- tai organisaatiokohtaisia riskianalyysseja voidaan hyödyntää laajemmassa analyysissa • antaa politiikkarelevanttia tietoa mm. toiminnan priorisoinnille ja resurssien kohdentamiselle • asiantuntijuus ja kokemukset aiemmista riskianalyysseistä • objektiivinen • pysyväisluonteinen prosessi 	<ul style="list-style-type: none"> • vaarana olla pelkkä muistilista • pinnallinen tai liian vähäinen tieto ei anna oikeaa kuvaa • analyysin huono laatu voi antaa vääriä tietoja • puutteellinen johdon sitoutuminen • poliisin tai muiden viranomaisten riskiarviot saatetaan luokitella salaisiksi niin, etteivät ne voi vaikuttaa politiikkasuunnitteluun • vie aikaa ja vaatii metodin oppimisen • ei voi olla kovin yksityiskohtainen ja syvälinen • sisäisistä ongelmista ei ehkä haluta mainita julkisesti

Riskiarvioiden vahvuudet ja mahdollisuudet liittyvät erityisesti siihen, että ne tarkastelevat ilmiötä laaja-alaisesti, järjestelmällisesti, monilta osin vertailtavalla tavalla ja tarjoten mahdollisuuden tarkastelun syventämiseen esimerkiksi toimialoittain. Toisaalta menetelmään sisältyy mahdollisia heikkouksia, kuten vaara tiedon pinnallisuudesta, metodien opetteluun tarve, heikko analyysi tai haluttomuus julkaista organisaation sisäisiä riskejä. Joka tapauksessa erilaiset riskiarviot ovat yksi käyttökelpoinen korruption ja epäeettisen toiminnan kokonaisvaltainen seurantamenetelmä.

5 Korruption vastaisten toimien arviointi

Korruptio nähdään kansantaloudellisesti erittäin vakavana uhkana yhteiskunnille. On siis tärkeää, että mailla on selkeä tilannekuva ongelmasta. Erilaisia korruptioriskejä täytyy kartoittaa, jotta varoitusmerkkeihin voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti. On myös tärkeää seurata tilanteen kehittymistä arvioimalla esimerkiksi sitä, toimivatko korruption vastaiset toimet vai tarvitaanko toisenlaisia työkaluja. Kansainväliset järjestöt ovat kehittäneet useita korruption mittaristoja vuosien varrella. YK, Maailman pankki, OECD, Euroopan neuvosto ja monet alueelliset järjestöt ovat luoneet korruption vastaisia sopimuksia ja niiden valvontamekanismeja.

5.1 Kansainväliset sopimukset vertaisarvioinnin pohjana

Ensimmäiset lahjontaa koskevat kansainväliset sopimukset otettiin käyttöön 1990-luvulla, mutta sen jälkeen sopimusten määrä on kasvanut nopeasti. Julkisen puolen korruptiota määriteltiin OECD:n yleissopimuksessa, joka solmittiin vuonna 1997⁴ ja joka koskee kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa. Suomi on mukana OECD:n lahjonnanvastaisessa työryhmässä, joka seuraa sopimuksen toimeenpanoa. Sopimus velvoittaa sopimusvaltiot säätämään rangaistavaksi tahallisen oikeudettoman edun tarjoamisen, lupaamisen tai antamisen suoraan tai välillisesti ulkomaiselle virkamiehelle tarkoituksena saada virkamies toimimaan tai pidättymään toimimasta virkatehtäviään hoitaessaan niin, että lahjuksen tarjoaja saavuttaisi tai säilyttäisi liiketoimintaan liittyviä tai muita sopimattomia etuuksia. OECD on arviointikierroksillaan vuosien saatossa antanut Suomelle useita suosituksia, joista osa on toimeenpantu. (Vrt. OM 2017a, 37–38.)

Samoin EU on pyrkinyt suitsimaan lahjontaa valmistelemalla vuonna 1996 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen (yhteisöpetossopimus) liittyvän pöytäkirjan ja vuonna 1997 yleissopimuksen torjumaan sellaista lahjontaa, jossa on osallisena EU-virkamies tai toisen EU-jäsenvaltion virkamies. Yhteisöpetossopimuksen pöytäkirjan mukaan jäsenmaiden on kriminalisoitava sekä EU-virkamiehiin että toisen EU-jäsenvaltion virkamiehiin kohdistuva aktiivinen ja passiivinen lahjonta. EU:ssa tehtiin vuonna 2003 myös yksityisen sektorin lahjontaa koskeva

⁴ Lisätietoja <https://www.oecd.org/corruption/>.

puitepäättös, jonka tavoitteena oli varmistaa, että lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistava teko kaikissa jäsenvaltioissa.⁵

Suomi ratifioi YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC 2005) vuonna 2006. Lahjonta kuuluu myös järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen soveltamisalaan. Sopimus on vuodelta 2002, ja siinä valtioita veloitetaan säättämään rangaistaviksi oikeudettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti virkamiehelle häntä itseään tai toista henkilöä tai yhteisöä varten. OECD:n ja YK:n sopimuksissa määriteltiin myös kansallisen tason korruptiota. UNCAC on laajempi kuin järjestäytyntä rikollisuutta koskeva sopimus ja sen tavoitteena on edistää toimenpiteitä, joilla torjutaan ja vastustetaan korruptiota aiempaa vaikuttavammin ja tehokkaammin sekä tehostetaan kansainvälistä yhteistyötä korruptiota torjuttaessa. YK:n UNCAC-sopimuksen arviointimekanismin koordinaatiosta vastaa UNODC ja myös Suomea on arvioitu mekanismin puitteissa (UNODC 2011).⁶

Euroopan neuvostossa hyväksyttiin vuonna 1997 kaksikymmentä periaatetta korruption vastaiseen työhön ja seurantaan varten luotiin 1999 le Groupe d'Etats contre la Corruption -ryhmä eli GRECO. Vuonna 1998 solmittiin Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (Euroopan neuvoston korruptiosopimus), joka kattaa sekä julkisen että yksityisen sektorin aktiivisen ja passiivisen lahjonnan. Sopimuksessa on myös edellytetty vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimista. GRECO valvoo kuinka hyvin osallistujamaat noudattavat korruptiontorjuntaa koskevien asiakirjojen suosituksia. Arviointikierrosten teemat vaihtelevat. Arviointiryhmä vierailee jäsenmaassa ja tutustuu lainsäädäntöön, käytäntöihin ja paikallisiin virkamiehiin.⁷ Neljäs arviointikierros keskittyi kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estämiseen. GRECO huomautti Suomea esimerkiksi eturistiriidan tarkemman määrittelyn tärkeydestä (GRECO 2015, 3). GRECO on myös muistuttanut, että havaintoihin ja mielipiteisiin perustuvien mittareiden yhtenä riskinä on, että vähäisen korruption maissa valtionhallinnossa ei välttämättä tunnisteta korruption vastaisen toimien tärkeyttä (GRECO 2019).

Kansainvälisten sopimusten toimeenpano vaatii lainsäädännöllistä ja määrittelytyötä alkaen siitä, miten "vaikutusvallan väärinkäyttö" ymmärretään, kirjataan lakiin ja miten lakia tulkitaan tuomioistuimissa. Euroopan neuvoston rikoskonvention (2002) siviilivastine vuodelta 2003 käsittelee siviilikysymyksiä, kuten korruption uhrien korvauksia.

⁵ Lisätietoja EU:n korruption vastaisesta toiminnasta https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en.

⁶ Lisätietoja YK:n korruption vastaisen yleissopimuksen arviointimekanismista <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>.

⁷ Lisätietoja Euroopan neuvoston arviointimekanismista <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

Kansainvälisillä kentillä sopimusten toimeenpanon ja korruption vastaisen työn arvioimiseksi kehitetään tällä hetkellä harmonisoituja indikaattoreita, jotta toiminnan tehokkuuden arviointi olisi helpompaa. Esimerkiksi tunnettuja korruptionindeksejä, kuten Transparency Internationalin tarjoamia mittareita ja Maailmanpankin hyvän hallinnon indeksejä, ei nähdä tässä suhteessa parhaiten toimivina työkaluina.

5.2 Baseline-arviot Suomen korruption tilasta ja toimintaohjelmat

Korruptioindikaattoreita käsittelevä kirjallisuus nostaa usein esiin korruption vastaisten strategioiden seuraamiseen suunniteltuja mittareita (esim. Hoppe 2015). Erilaisia mittareita tarvitaan, kun kerätyn tiedon avulla tulkitaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja politiikkatoimien vaikuttavuutta. Aiemmin tässä raportissa kuvattu MTAP (muodot, tavat, alat, paikat) -malli korruption kartoittamiseksi havainnollistaa, että korruption eri muotoja täytyy seurata eri sektoreilla ja tasoilla.

Yksittäiset indikaattorit eivät pysty arvioimaan toiminnan vaikutuksia korruptiomuodon tai riskisektorin mukaan, vaan tarvitaan indikaattorilistoja tai erilaisia tapoja kokonaisvaltaisesti arvioida kehitystä kohti asetettuja tavoitteita. Näin voidaan myös analysoida toiminnan tehokkuutta ja jopa vaikuttavuutta. Toimintaa ei kuitenkaan voida arvioida ilman niin sanottua baseline-ajattelua, joka kuva nykytilaa ja pohjustaa siten tulevan kehityksen seuranta (Trapnell et al. 2017, 62). Suomen tilannetta on viimeisen kymmenen vuoden aikana analysoitu osana useita kansainvälisiä arviointiprosesseja ja niiden tuottamat seurantaraportit toimivat osaltaan pohjana tulevalle seurannalle. Lisäksi hyvää tukea tällaiselle ajattelulle antavat kansallinen integriteettiraportti (Salminen et al. 2011), Euroopan unionin korruptionraportti (EU 2014b), korruption vastaisen strategian luonnos (OM 2017a), harmaan talouden vastainen toimintaohjelma (SM 2016) sekä avoimen hallinnon toimintaohjelma (Avoin hallinto 2017) ja niihin valmistellut taustaraportit.

Kansallinen integriteettianalyysi

Transparency International (TI) Suomi ry tuotti integriteettiraportin (Salminen et al. 2011) osana kansallisen integriteettijärjestelmän arviointia (National Integrity System Assessment), jossa kartoitukset tehtiin 25:ssä Euroopan maassa. TI määrittelee integriteetin ”yksilön tai yhteisön käytöksenä tai toimintana, joka noudattaa korruptiota ehkäiseviä moraaliseettisiä standardeja” (idem., 5). OECD puhuu yhteisten arvojen,

normien ja periaatteiden mukaisesta toiminnasta, jossa yhteinen hyvä laitetaan yksityisen edun edelle julkisella sektorilla (OECD 2017a). Vuoden 2011 raportissa tuotiin esille monia korruptioon ja korruptiontorjuntaan liittyviä haasteita.

Integriteettiraportti arvioi asiantuntijahaastattelujen ja pitkän kriteerilistan avulla yhteiskunnan eri instituutioita ja osa-alueita erityisen pilarirakenteen kautta. Pilareita voi yleisesti vertailla, mutta jokainen toimija tulee nähdä omien tehtäviensä kautta. Arvioitavia kohteita kuvaavia pilareita olivat (Salminen et al. 2011, 191):

- lainsäätäjä
- valtionhallinto
- oikeuslaitos
- julkinen sektori
- lainvalvontaviranomaiset
- vaaliviranomaiset
- eduskunnan oikeusasiamies
- valtiontalouden tarkastustoiminta
- korruptionvastainen yhteistyöverkosto ja -hanke
- poliittiset puolueet
- media
- kansalaisyhteiskunta
- elinkeinoelämä.

Tässä arvioinnissa huonoimman arvosanan saivat korruption vastainen yksikkö ja kansalaisyhteiskunta. Suomessahan ei ole korruption vastaista virastoa. Raportin mukaan Suomen tulisi lisätä korruptiotietoisuutta ja koulutusta, julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä etenkin kuntatasolla ja lobbauksen läpinäkyvyyttä. Lisäksi olisi tehostettava korruptio vastaista työtä julkishallinnossa ja vaali- ja puolerahoituksen valvontaa. Raportissa painotettiin korruption vastaisen työn koordinoinnin tärkeyttä, ja huonot arvosanat selittyvät raportin kirjoittajien mukaan sillä, ”että korruptiota ei pidetä Suomessa vakavana ongelmana tai uhkana yhteiskunnalle.” Raportissa myös muistutettiin, että edellytyksiä tutkivaan journalismiin tulisi vahvistaa varoittaen samalla median ansaintamallien ja toimintatapojen haasteista. Lisäksi raportissa toivottiin parempia vaikutuskanavia kansalaisille ja eettistä koulutusta moniin organisaatioihin. (Idem., 194.) Yleensä ottaen raportti on kuitenkin positiivinen, ja siinä pääteltiin suomalaisen integriteettijärjestelmän olevan melko vahva ja tasapainoinen (idem., 195).

Euroopan Unionin korruptioarvio 2014

Euroopan komissio valmisteli vuonna 2011 korruptiontorjuntakertomuksen, joka julkaistiin vuonna 2014 (EU 2014b). Sen oli tarkoitus muotoutua kahden vuoden välein tehtäväksi tilanteen seurantarjoitukseksi (EU 2011). Vuoden 2014 raportissa analysoitiin jokaisen jäsenmaan tilannetta ja annettiin suosituksia. Aloitteesta valmistella

mekanismi, joka olisi seurannut jäsenmaiden ”epäonnistumisia ja haavoittuvuuksia” sekä trendejä ja hyviä käytäntöjä, kuitenkin luovuttiin vuonna 2017. Komission mukaan alkuperäinen raportti oli jo luonut tarvittavan pohjan jatkotyölle (Timmermans 2017).

Edellä mainitussa ainoassa EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa neljä erityistä näkökulmaa korruption olivat poliittinen ulottuvuus, valvontamekanismit ja ehkäiseminen, korruption kitkeminen ja riskialueet. Poliittisella tasolla nostettiin esiin muun muassa kattavien korruptiontorjunnan strategioiden puute monissa jäsenvaltioissa tai olemassa olevien rakenteiden monimutkaisuus. Lisäksi yleisinä huolenaiheina painotettiin poliittista vastuuvellollisuutta ja puoluerahoitusta. Ehkäisevinä toimenpiteinä raportissa suositeltiin esimerkiksi eettisten sääntöjen valistustoimenpiteitä, lahjomattomuuden kulttuurin luomista organisaatioihin, johdon tiukkaa otetta lahjomattomuuskysymyksiin, toimivia sisäisen valvonnan mekanismeja, läpinäkyvyyttä, yleistä etua koskevan tiedon helppoa saatavuutta sekä tehokkaita julkisten laitosten työn arviointijärjestelmiä. (EU 2014b.)

Arviossa todettiin määrällisten mittareiden heikkous jäsenmaiden tilanteen arvioinneissa, ja siinä käytettiin määrällisiä indikaattoreita vain taustatietona. Poliittika-suunnittelussa tarvitaan EU:n mukaan indikaattoreita, jotka on räätälöity juuri arvion kohteena olevalle kansalliselle sektorille. Raportista voidaan mainita esimerkiksi seuraavia korruptioindikaattoreita:

- aktiivinen linjaus korruption ehkäisytoimien edistämiseksi
- julkisen sektorin lahjomattomuuden aktiivinen edistäminen
- ulkoiset ja sisäiset valvontamekanismit julkishallinnossa sekä keskus- että paikallistasolla
- luottamushenkilöiden varallisuudesta ilmoittaminen ja ilmoitusten tarkistaminen
- eturistiriitoja koskevat säännöt
- tieto siitä, ovatko seuraamukset vähäisiä tai heikkoja
- liikkuvuus yksityisen ja julkisen sektorin välillä (virkamiehet voivat paljastaa tietoja, joita ei pitäisi)
- rikoslainsäädäntö
- lainvalvontaviranomaisten, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten valmiudet.

Lainvalvonnan ja syyttäjälaitoksen tehokkuus korruptiotapausten tutkinnassa vaihtelee eri EU-maissa. Kun tehokkuutta arvioidaan, otetaan huomioon esimerkiksi korruption laajuus ja luonne sekä viranomaisten valmiudet ja resurssit. Lisäksi tarkastellaan sitä, onko toiminta tasapainossa ehkäiseviin toimenpiteisiin nähden ja onko poliittista tahtoa tukea viranomaisten riippumattomuutta. Arviointia vaikeuttavat epäyhtenäiset korruptioilastot, jotka eivät seuraa täsmällisesti ja ajantasaisesti korruptiotapausten

kaikkia prosessuaalisia vaiheita. (EU 2014b.) Korruptiorikosten tutkintaprosessia kuvaavia indikaattoreita voivat olla esimerkiksi tiedot siitä, kuinka kauan tapauksen tutkinta kestää ja johtaako se tuomioon saakka. Suomen vähäinen korruptiorikosepäilyjen määrä voi EU:n arvion mukaan viitata siihen, että seuranta- ja raportointimekanismit ovat riittämättömiä julkishallinnossa ja elinkeinoelämän puolella tai siitä, että esitutkintaviranomaisten menetelmät korruptiorikosten torjumiseksi ja paljastamiseksi ovat puutteellisia.

Rangaistustoimenpiteet eivät yksistään riitä korruption tulokselliseen kitkemiseen, mutta rikosseuraamuksilla on kuitenkin korruptiota ennalta ehkäisevä rooli. Vaikka korruptiota torjuttaisiin tuloksellisesti maan omien rajojen sisällä, haasteita kohdataan yritysten toimiessa ulkomailla. OECD käsittelee julkaisuissaan ulkomaisen lahjonnan paljastamista ja Europol antaa konkreettista tukea Europol Platform for Expert:in kautta. EU kannustaa priorisoimaan ulkomaankaupassa ilmenneitä lahjontatapauksia. Esimerkiksi Britanniassa on uudenlainen lainsäädäntö, joka määrittelee rikosoikeudellisen vastuun, jos yritys ei onnistu ehkäisemään sen nimissä harjoitettua lahjontaa.

EU painottaa seurattavana ongelmakohtana myös tuloksellisen koordinoinnin puuttumista lainvalvontaviranomaisten ja korruptiontorjuntaa tekevien toimijoiden väliltä. EU listaa myös korruptiolle riskialttiita sektoreita, kuten kaupunkien kaavoitus ja rakentaminen tai veronkiertoon käytettävät pöytälaatikkoyritykset. Lisäksi raportti nostaa seurattaviksi kohteiksi korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden väliset yhteydet, valtionyhtiöt, väärinkäytösten ilmoittajien suojelun, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat kysymykset (ml. lobbauksen läpinäkyvyys), julkiset hankinnat, sähköisten hankintamennettelyjen käytön sekä korruption valvontamekanismit. EU:n mukaan monilta mailta Suomi mukaan lukien puuttuvat johdonmukaiset korruptionriskien arviointimekanismit ja sektorikohtaiset strategiat korruption kitkemiseksi riskialttiilla sektoreilla.

Joissakin jäsenvaltioissa valvontamekanismit ovat etenkin paikallistasolla melko heikkoja ja hajanaisia, minkä vuoksi suosinta on yleistä julkisiin hankintoihin osallistuvien kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskuudessa. EU kannustaa kirjaamaan korruption vastaisen lausekkeen hankintasopimukseen, jotta taataan tuloksellisempia jatkotoimia, jos korruptio näytetään toteen sopimuksen voimassaoloaikana. Suomessa on vain vähän esimerkkejä lainvoimaisista tuomioista ja julkisten hankintojen korruptiosta määräytyistä seuraamuksista. Esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomarit tarvitsevat aiheeseen liittyvää teknistä osaamista. EU (2014) suosittaa julkisissa hankinnoissa seuraavia toimenpiteitä, joista monet ovat kiinnostavia myös korruptioindikaattoreiden kehittämisen näkökulmasta:

- järjestelmälliset korruptionriskien arvioinnit ja hankintojen valvonta keskitetyen kerättyyn tietoon mahdollisista korruptiivisista käytännöistä tai toimintamalleista (esim. eturistiriidat ja pyörövi-ilmio)

- riskiarvioiden perusteella räätälöidyt toimenpiteet erityisen korruptioalttiita sektoreita tai sääntöjenvastaisuuksien ilmenemismuotoja varten
- avoimuus ja muut vähimmäisnormit
- sisäisen ja ulkoisen valvonnan mekanismien vahvistaminen
- paikallishallinnon tasolle kohdenneet korruptiontorjuntatoimenpiteet
- yhteiset ohjeet hälytysindikaattorijärjestelmien käyttöä varten, jotta hankintaviranomaiset ja valvontaelimet oppivat paremmin havaitsemaan korruptiivista toimintaa, suosintaa ja eturistiriitoja
- kaikissa vaiheissa tiukat läpinäkyvyysnormit
- tarkastukset tarjoajien ja alihankkijoiden omistussuhteisiin.

YK:n kestävän kehityksen agendan seuranta

Suomi raportoi säännöllisesti edistymisestään YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja valmisteli suunnitelman kansallisesta toimeenpanosta vuonna 2017 (Fingo 2019, 1). Suomi seuraa tilannetta siten, että monialainen asiantuntijaryhmä määritteli valtioneuvoston kanslian johdolla kymmenen seurantasektoria ja niistä jokaiseen 4–5 indikaattoria olemassa olevan aineiston pohjalta. Tilastokeskus raportoi Suomen tuloksia YK:n Agenda 2030 -ohjelmassa lähes 250 indikaattorilla soveltuvien osien. Suomi pyrkii myös etsimään kansallisia indikaattoreita, jotka ”haastavat tavoittelemaan mahdollisimman kunnianhimoisia kestävän kehityksen tavoitteita”. Seuranta edellyttää tietoa Suomelle olennaisten tavoitteiden saavuttamisesta. (Fingo 2019, 2.) YK:n vuoden 2019 foorumissa käsiteltiin korruptioon ja avoimeen hallintoon liittyviä tavoitteita osana rauhan ja oikeudenmukaisuuden teemoja.

Korruptio sanana ei nouse esiin valtioneuvoston kanslian selonteossa kestävän kehityksen tavoitteista (VNK 2017, 55). Myöskään keskusteluissa POLKU2030 -arviosta (Berg et al. 2019) ei näy seurantarpeina korruption vastaisen toiminnan tavoitteita. Agenda30 -raportoinnissa näkyy yhtenä huomiona, että Suomi on vähiten korruptoituneita maita maailmassa ja menestyy hyvin myös lehdistönvapautta koskevissa vertailuissa. Korruption vastainen työ kuuluu kuitenkin Agenda30:n teemoihin, ja korruptiontorjuntaa koskevien tietojen liittäminen joka neljäs vuosi laadittavaan raporttiin Suomen kestävän kehityksen tilasta tukisi kuvaa tavoitteen ottamisesta vakavasti.

Avoimen hallinnon ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmat

Korruption vastaiseen toimintaan liittyvät myös avoimen hallinnon toimintaohjelmat (Avoin hallinto 2017) sekä vuosille 2016–2020 asetettu Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian toimenpideohjelma (SM 2016) ja Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma vuosille 2020–2023 (VN 2020). Valtiovarainministeriön koordinoima Avoin hallinto -hanke tekee työtä julkisen sektorin toiminnan ja tiedon avaamiseksi yhdessä ministeriöiden, virastojen ja

kuntien kanssa. Näin varmistetaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiivisia käytäntöjä. Avoimen hallinnon työn tukena on ollut kaudella 2015–2017 kansalaisjärjestöjen, ministeriöiden, virastojen ja kuntien edustajista koostuva tukiryhmä. Toiminnan arviointi toimii hyvin baseline-tutkimuksena korruption vastaisille toimille siitä, mitä avoimen hallinnon tavoitteissa on jo saavutettu. (Avoin hallinto 2017.)

Myös harmaan talouden torjuntaohjelmassa on korruption vastaisia toimia. Korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostaminen kuuluvat toimenpideohjelman tavoitteisiin. Tarkoitus on ollut edistää korruptiorikosten paljastumista ja rikosvastuun toteutumista kohdennetun koulutuksen avulla sekä laatimalla käytännön kokemuksiin perustuvat korruption tunnistamisohjeet kaikille rikosprosessiketjussa toimiville viranomaisille. Lisäksi on tarkoitus tukea korruptiontorjunnan ohella myös esitutkinta- ja viranomaisyhteistyön ja rikosprosessin kehittämistä, hankintojen valvontaa sekä hankintayksiköiden tietojensaantia ja mahdollisuuksia puuttua korruptiotilanteisiin. Vuoden 2016 toimenpiteinä mainittiin lainsäädännölliset uudistukset, neuvonta, informaation jakaminen, korruptioepäilyistä ilmoittamisen ja ilmoitusten käsittelyn tukeminen sekä viranomaisyhteistyön vahvistaminen. (SM 2016, 7.) Vuoden 2020 päätöksessä alleviivataan ”tietoisuutta korruptiosta ilmiönä, korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvistä normeista sekä korruption vastaisen työn työkaluista. Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia tehostaa taloudellisten väärinkäytösten tunnistamista automatisoinnin kautta sekä lisätään avoimuutta julkisin varoin rahoitettavassa toiminnassa.” (VN 2020, 8.)

Korruptionvastaisen yhteistyöverkoston valmisteleva korruption vastaisen strategian luonnos julkaistiin vuonna 2017 (OM 2017a). Oikeusministeriö koordinoi tällä hetkellä uuden strategialuonnoksen ja toimenpideohjelman valmistelua. Strategian linkit avoimen hallinnon ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin ja yhteiset seurantaindikaattorit helpottaisivat viranomaisyhteistyötä.

5.3 Seurantaindikaattorit

Korruption ja epäeettisen toiminnan torjuntaan liittyvien strategioiden ja toimenpideohjelmien seuranta edellyttää Suomen tilanteeseen räätälöityjä indikaattoreita. Ne voivat mitata yhtäältä toimia (input indicators), joita on toimeenpantu korruption vastaisessa työssä. Toisaalta indikaattorien tulee myös seurata ja mitata prosessia (process indicators), jolloin saadaan oppia ja tietoa toimeenpanon ongelmista ja hyvistä käytännöistä. Saavutuksia ja tuloksia mitatessa (output ja outcome indicators) selvitetään, kuinka hyvin asetetut tavoitteet on saavutettu. Vaikuttavuusarviot (impact indicator) sen sijaan kertovat, onko tehty oikeita asioita ja olivatko asetetut tavoitteet ja resurssit

sopivia. Indikaattorien suunnittelussa täytyy varmistaa, etteivät ne piilota negatiivisia kehityskulkuja eivätkä anna ylioptimistista kuvaa. (Neuhoff et al. 2009, 8–9.)

Viime aikoina indikaattoritutkimukset monilla aloilla ovat nostaneet esiin paikallisesti suunniteltujen indikaattorien arvon, sillä ne näyttävät vahvistavan paikallista omistajuutta. Tuloshakuinen lähestymistapa vaatii sitoutumista tavoitteiden saavuttamiseen. Huomion keskittäminen tuloksiin (results), tuotoksiin (outcome) ja vaikutuksiin (impact) vaatii erityyppisiä indikaattoreita sekä teknisiä ratkaisuja tiedon keräämiseen (esim. avoimien rekisterien koneluettavuus).

Indikaattorit mahdollistavat tavoitteiden saavuttamisen mittaamisen, tai heijastavat muutosta johon toiminta vaikuttaa. Ne myös auttavat arvioimaan toimijoiden suorituskykyä ja tehokkuutta. Toiminta voi olla strategia- ja lainsäädäntötyötä, koulutusten suunnittelua tai teknologisten ratkaisujen pohdintaa, ja niiden tuloksia voidaan mitata. Tuotokset ovat niitä hyötyjä, joita näillä toimilla haetaan. Vaikuttavuus on laajempi käsite kuin pelkästään toiminnan saavutusten laskeminen ja arvioiminen. (Parsons et al. 2013.)

Kvantitatiiviset indikaattorit kuvaavat esimerkiksi saavutusten tai konkreettisten tuotosten määrää (esim. tietokoneohjelma tai koulutuksen määrä). Myös tuotosten laatua on tärkeää seurata. Tuotoksista saatava hyöty kertoo, onko tavoite ollut tarkoituksenmukainen. Esimerkiksi on tärkeää selvittää, onko tuotoksia pidetty hyödyllisinä ja onko niillä ollut vaikutusta toimintatapojen muutoksessa.

Strategiat vaativat indikaattoreita, jotka selvittävät toiminnan ja sen osa-alueiden saavutuksia (määrä, kyllä/ei), hyötyjä, merkitystä ja vaikuttavuutta. Prosessien mittaaminen tuottaa tietoa muun muassa osallistamisesta ja hyvien käytäntöjen havaitsemisesta.

Toiminnan ja tulosten laskemisesta syvällisempään ymmärrykseen

Korruptiostrategian seurantaan tarvittavia toimia voidaan listata eri tavoin. Helpoin tapa mitata mitä tahansa toimintaa on toimenpiteiden seuraaminen kyllä ja ei -vaihtoehtojen avulla siten, että onko suunniteltu tehtävä suoritettu vai onko se jäänyt tekemättä. Toimenpiteitä on mahdollista kehittää joko yleisten poliittisten tavoitteiden pohjalta (esim. avoimuuden lisääminen) tai riskiarvioissa esiin nousseille aloille ja sektoreille. Taulukossa 4 on esitelty esimerkkejä EU:n (2014a) korruptiontorjuntakertomuksessa mainituista riskialoista ja niihin liittyvistä indikaattoreista.

Taulukko 4. Korruption yleisiä ja alakohtaisia indikaattoreita EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa

TAVOITE	ESIMERKKITOIMENPIDE	ONKO TEHTY
Yleiset		
• avoimuuden lisääminen	• avoimuusrekisteri valtiotasolla	• kyllä/ei
• tietoisuuden lisääminen	• internet-sivusto	• kyllä/ei
Alakohtaiset		
• kaupunkien kaavoitus	• pakollinen etiikkakoulutus	• kyllä/ei
• terveydenhuolto	• hankintojen avoimuusjärjestelmä	• kyllä/ei
• avoimuus ja läpinäkyvyys	• viranomaisrekisterien koneluettavuus	• kyllä/ei
• ilmiantajien suojeleminen	• ilmoittajalainsäädäntö	• kyllä/ei
• lobbauksen läpinäkyvyys	• avoimuusrekisteri	• kyllä/ei
• korruptiontorjuntatoimenpiteet julkisissa hankinnoissa	• sähköisten hankintamenettelyjen käyttö	• kyllä/ei
• valtionyhtiöiden toiminta	• korruption riskikartoitus	• kyllä/ei
• valvontamekanismit	• sisäisen tarkastuksen itsenäinen asema	• kyllä/ei

Lähde: EU 2014a

Tavoitelistaa voidaan tehdä yhä tarkemmaksi, jolloin toimenpideindikaattoritkin ovat tarkempia. Kyllä ja ei -vaihtoehtoihin perustuvat indikaattorit ovat tärkeitä, mutta ne eivät ole dynaamisia. Kyse on enemmänkin ”tehtävälustasta” kuin indikaattorilustasta, jolla toimintaohjelman tehokkuutta tai vaikuttavuutta voidaan seurata. Se, että koulutus on tehty tai ohjeistus on luotu, ei vielä kerro muutoksesta käytännössä. Tällainen tehtävälusta ei näe strategiaa jatkumona, eikä anna tilaa kunnianhimoiselle ajatukselle jatkuvasta kehityksestä.

Korruptionvastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi vuodelta 2017 listaa tavoitteet temaattisesti. Toimintasuunnitelma (OM 2017b, 20) asettaa korruptiontorjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä päätavoitteita seuraavasti:

- korruptiontorjunnan ja ennaltaehkäisyyn viranomaisrakenteiden selkiinntäminen ja vahvistaminen, ja koordinoinnin ja toimijoiden välisen yhteistyön parantaminen
- korruptiotietoisuuden lisääminen
- läpinäkyvyyden lisääminen
- korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen
- lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen
- korruption liittyvän tutkimuksen edistäminen.

Toimintasuunnitelma perustuu toimenpiteiden toimeenpanoa mittaavaan ratkaisuun. Jokainen tavoitealue vaatii omat toimenpidesuunnitelmansa ja niille mittariston. Koska aiemmin viitattiin kansainvälisiin havaintoihin korruptiotuomioiden vähäisestä määrästä Suomessa, tässä kuvataan esimerkkinä strategialuonnoksen tavoitetta ”Korruptiontorjuntakollisuuden paljastaminen ja tutkimuksen tukeminen”. Toimenpiteenä tavoitteen sa-

vuttamiseksi on mainittu erillisen poliisin yksikön perustaminen ja sille määrätty tehtävät. Seurantatietoina on mainittu vastuutahot, aikataulu, rahoitus, käsittelytiedot ja mitarit. (OM 2017a, 52.) Kyllä ja ei -vaihtoehtoihin perustuvat listat kertovat valikoitujen tavoitteiden saavuttamisesta, mutta vain vähän korruption vastaisen työn kokonaiskuvasta.

Vuoden 2017 strategialuonnoksen tavoitelistalla oli myös mahdollisuus luokitella juttu korruptioasiaksi poliisin rikosilmoitusjärjestelmässä. Poliisi on kehittänyt uuden tilastointikoodin ja ottanut sen käyttöön vuonna 2020, jotta korruptiojutut ja niihin linkittyvät rikokset saataisiin paremmin tilastoitua. Luokittelu on tärkeää, koska siten saadaan helpommin tietoa poliisin tutkimista korruption liittyvistä tapauksista. Tosin tiedon laatu riippuu tällöin siitä, kuinka hyvin luokittelukoodia käytetään juttujen tutkimuksen yhteydessä (ks. esim. Rauta 2019, 8, 10). OECD, GRECO ja UNODC toivoivat valtioilta rikosprosessin eri vaiheissa käsiteltävien korruptiojuttujen parempaa seurantaa. Esimerkiksi Viron keskusrikospoliisin korruptioraportissa on käytetty indikaattoreina muun muassa tuomioistuimiin päätyneiden juttujen osuutta tutkituista jutuista ja käsittelyn kestoa rikosprosessissa. Käsittelyaikatietoja on mahdollista eritellä tarkemmin rikosprosessin eri vaiheiden mukaan. (Estonian Police 2019, 13 ja 23–24.)

Kansainvälisissä havainnoissa on kiinnitetty huomiota tuomioon johtaneiden korruptiojuttujen vähäiseen määrään Suomessa sekä myös niukkoihin viranomaisresursseihin. Vuonna 2016 Suomea ja Viroa vertailleen raportin mukaan ”yksityiskeskusteluissa suomalaisten viranomaisten kanssa kuulostaa siltä, että henkilökohtaisista suhteista johtuva suosinta on ihan yhtä tavallista kuin Virossa. Nämä jutut eivät vain nouse rikossyytteisiin asti”. Raportissa todetaan Viron olevan Suomea pitkälti edellä korruption esitutkinnoissa. (Kasemets 2016, 91.) Vaikka raportti ei perustu tutkittuun tietoon Suomen tilanteesta, se kuvaa hyvin maineongelmia, joita tuomioon edenneiden korruptiotapausten vähäisyys voi aiheuttaa. Viittaukset resursseihin liittyvät esimerkiksi siihen, että Suomessa ei ole erillistä korruptioasioihin erikoistunutta organisaatiota. KRP:ssä Vantaalla on korruptio toiminnasta vastaava rikoskomisario, joka toimii korruptioasioiden koordinaattorina. Suomessa korruptiorikosepäilyt tutkitaan pääosin joko poliisilaitosten talousrikosyksiköissä tai KRP:n talousrikosyksikössä. Näin ollen korruption vastaisen toiminnan arvioiminen viranomaisten päätoimisten korruptiotutkijoiden määrän perusteella voi olla harhaanjohtavaa.

Artello ja Albanese (2020, 76) muistuttavat erinomaisessa tutkimuksessaan, kuinka tärkeää on myös ymmärtää ja tilastoida sitä, miten piilossa oleva korruptiivinen toiminta tulee tutkivien viranomaisten tietoon. Siksi on tärkeää selvittää, mikä saattaa estää ilmoittamisen viranomaiselle tai ilmoitusten etenemisen rikostutkintaan, miten erilaista vihjetietoa käytetään ja miten tapaukset etenevät tutkintaan tai pidetäänkö esimerkiksi joitakin ilmoituskanavia uskottavampina kuin toisia. OECD on tehnyt listat

ulkomaankaupan korruption varoitusindikaattoreista aivan kuin FATF on tehnyt ohjeistusta rahanpesun ja korruption varoitusindikaattoreista tutkintaviranomaisille. Tarvitaan kuitenkin selkeää lainsäädäntöä ja viranomaisten koulutuksia syyttäjistä tuomareihin, jotta tällaiset rikokset päätyvät oikeusprosessiin.

Rikostutkintaan johtavien muotojen (pathways to investigation) tilastointi antaa poliitik-karelevanttia tietoa muun muassa resurssien allokointiin. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että viranomaisille voi tulla vihjeitä korruptioon viittaavan toiminnan selvittelyyn oman tiedustelutoiminnan ja muiden viranomaisten lisäksi myös esimerkiksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilta sekä medialta ja kansalaisilta (Artello & Albanese 2020, 78). Tieto erilaisista ilmoituskanavista voi olla yksi käyttökelpoinen korruptioindikaattori. Rikosprosessin analyysia voidaan syventää kokoamalla esitutkinta-aineistoa, arvioimalla syyttäjän ja tuomioistuinten asiakirjoja sekä haastatteleamalla rikostutkijoita, syyttäjiä ja tuomareita.

Kansallisen integriteettiraportin mukaan Suomessa ”syyttäjälaitos on sitoutunut korruption vastaiseen toimintaan” (Salminen et al. 2011, 67). Oikeusministeriön johdolla on koottu uusi opas korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostamiseen. Sen mukaan Suomessa tullaan seuraamaan, kuinka uudet korruption vastaiset ohjeet vaikuttavat jäljittämällä ”muutoksia esitutkintaan, syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyyn tulevien korruption rikosten määrissä ja nimikkeissä. Lisäksi seurataan, tapahtuuko muutosta esitutkintaviranomaiselle tehtävissä valvontailmoitusten tai rahanpesuilmoitusten lukumäärissä.” (OM 2019b, 39.) Rikoksista, joissa on korruptiivisia piirteitä, olisi hyvä selvittää myös rikosshyöty ja kuinka hyvin rikosshyötyä on tuomittu maksettavaksi valtiolle.

Norjan integriteettiraportissa on julkaistu korruptiotilanteen seurantaan käytetyt kysymyspatterit. Oikeuskäsittelyä ja päätösten toimeenpanoa koskevat oheiset kysymykset toimisivat hyvin myös Suomessa seurantaindikaattoreina. (Renå 2012, 328 ja 334.) Kansainväliseen liiketoimintaan liittyvistä tapauksista Suomi joutuu joka tapauksessa raportoimaan OECD:lle vuosittain.

Korruptiojuttujen raportointikysymykset Norjan integriteettiraportissa:

Oikeuslaitos

- Oikeuslaitoksen sitoutuneisuus korruption vastaiseen toimintaan (mm. syytteen nostaminen)
- Oikeuslaitoksen sitoutuneisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus korruptiosta määrättävien seuraamusten alalla (esim. syyttäjän onnistuneet tapaukset)

- Kuinka hyvin tapaukset etenevät esitutkinnasta syytteesen? Onko asiasta tilastotietoa, ja jos on niin kuinka kattavia korruptiotapaustilastot ovat?
- Onko oikeuslaitos aktiivinen ehdottamaan korruption vastaisia toimia ja uudistuksia hallitukselle omien kokemustensa ja asiantuntemuksensa pohjalta?
- Kuinka hyvin oikeuslaitos työskentelee yhteistyössä ulkomaalaisten kollegoiden kanssa keskinäistä oikeusapua pyydetessä, jos korruptiotapauksessa on rajat ylittäviä piirteitä?

Syyttäjälaitos ja lainvalvonta

- Kuinka hyvin lainvalvontaviranomaiset tunnistavat ja tutkivat korruptiotapauksia?
- Onko poliisilla ja syyttäjällä tarvittavat oikeudet, jotta korruptiotapausten tutkimiseen tarvittavia tekniikoita ja metodeja voidaan käyttää tehokkaasti?
- Ovatko poliisin ja syyttäjän valtuudet riittäviä korruption tutkintaan (esim. kotietsinnät, pidätykset, pääsy henkilötietoihin)?
- Paljonko korruption liittyviä tapauksia on ollut esitutkinnassa viimeisen 12 kuukauden aikana, ja monestako on nostettu syyte?

Rajat ylittävissä lahjontatapauksissa rikostuomioita on ollut erittäin vähän Suomessa, mutta kansainvälisesti oikeusjutut ovat lisääntyneet selkeästi viimeisen vuosikymmenen aikana. OECD ohjeistaa, että tällaista korruptiota voisi havaita esimerkiksi veroilmoituksista, tilitarkastuksissa sekä osana muita rikostutkintoja. Tutkinnat vaativat sekä erityisiä talousrikosten tutkintatekniikoita että tarpeeksi resursseja. (OECD 2017b, 127–128.) Tuomioihin vaikuttaa se, että on vaikeaa todistaa, kuka lopulta ulkomailla yrityksen nimissä tehdystä korruptiosta on rikosvastuussa. Rui ja Søreide (2019) muistuttavatkin, kuinka tärkeää olisi etukäteisvalvonta. Jos viranomaisten koulutuksia aletaan mitata Suomessa tarkemmin esimerkiksi edellä mainitun oikeusministeriön oppaan mukaisesti, niin yritysten korruption vastaisia ohjelmia pitäisi myös tarkistaa ja arvioida tarkemmin.

Ranskan Sapin II laki, joka tuli voimaan vuonna 2017, on esimerkki kaksiosaisesta korruption vastaisesta lainsäädännöstä, jossa on painopiste rikosten ehkäisyssä kaikissa yrityksissä sekä rikostutkinnassa. Viranomaisilla pitäisi olla oikeus arvioida esimerkiksi yritysten riskinhallintajärjestelmät, vaikka sääntörikkomuksista ei olisikaan vihiä. (Rui & Søreide 2019.) Ranskan Sapin II lain mukaan yli 500 henkilöä Ranskassa työllistävillä organisaatioilla, joilla on yli 100 miljoonan euron liikevaihto, täytyy olla eettiset ohjeet, joissa selkeästi kuvataan mitä saa tai ei saa tehdä muun muassa kauppojen aikaansaamiseksi. Lisäksi vaaditaan ilmoituskanava, riskikartoitus, sisäiset

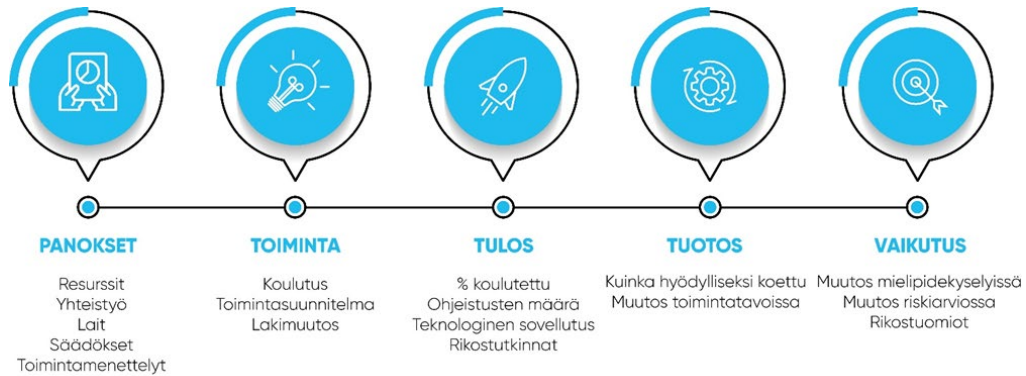
kontrollit ja koulutusta työntekijöille. Viranomaiset voisivat sopivassa sääntely-ympäristössä siis myös mitata yritysten korruption vastaisia toimia. (Ks. Lajunen & Saarinen 2019a.) Niin kauan kun vaikutusvallan väärinkäyttö ja lahjonnan tuottamuksellinen rajoittaminen eivät ole rikoksia – vaikka näille olisi mitä tahansa indikaattoreita – sekä tapausten että vastatoimien viranomaistilastointi on melko mahdotonta.

Tärkeää on selvittää, mitä hyötyä seuranta- ja arviointitoimilla on saatu aikaan. Oletettujen hyötyjen, kuten toimintasäännösten tai eettisen ohjeistuksen noudattaminen, tulisi olla tarpeeksi konkreettisia mitattaviksi. Kaptein & Avelino (2005) listaavat askelia tällaiselle syvälliselle seurannalle. Jos halutaan tietää eettisen ohjeistuksen vaikutuksia, tulee arvioida ohjeistuksen laatua, seurata käytännön toimeenpanoa sekä tarkastella organisaatiokulttuurin ja rakenteiden muutoksia. Myös ohjeistuksen rikkomisia sekä tällaisten toimien seurauksia tulisi arvioida.

Vaikuttavuusindikaattorit

Tehokkaammat tulosindikaattorit kuvaavat muun muassa koulutettujen määrän lisäksi sitä, ovatko koulutetut olleet juuri avainhenkilöitä. Indikaattoria varten tehdyt kyselyt voivat kertoa kokemuksista ja esimerkiksi uusien opittujen asioiden toimeenpanosta käytännössä. Opas korruption ennaltaehkäisyyn (OM 2019b) on hyvä esimerkki siitä, miten tämän tyyppisiä indikaattoreita tulee listata jo toimintasuunnitelmassa. Siinä todetaan, että ”koulutuksen jälkeen kartoitetaan ohjeeseen tutustuneiden ja koulutukseen osallistuneiden virkamiesten kokemuksia ohjeen hyödyllisyydestä. Lisäksi voidaan kerätä tietoa siitä, onko ohjeesta ollut apua käytännön työssä. Ohje on myös päivitettävissä uuden oikeuskäytännön ja mahdollisten lainmuutosten myötä”.

Strateginen muutosprosessi voidaan tiivistää tarkastelemalla panoksia, toimintaa, tuloksia, tuotoksia ja vaikuttavuutta. (Ks. esim. UNDP 2015, 33–35.) Kuvio 4 kuvaa tätä prosessia kokonaisvaltaisesti ulottuen toiminnan peruskysymyksistä kuten resursseista ja lainsäädännöstä aina vaikuttavuuteen toimintaympäristössä pitkällä aikavälillä. Tämä prosessi sisältää luonnollisesti arvioinnin ja mittaamisen näkökulmia, joita on soveltuvin osin mahdollista hyödyntää myös korruption tarkastelussa.



Kuvio 4. Strateginen muutosprosessi ja toiminnan arviointi

Lähde: Neuhoff et al. 2009, 4, mukaillen.

Input- ja output -indikaattorit sekä prosessi-indikaattorit seuraavat konkreettisia askeleita, joilla käsillä olevaan ongelmaan pyritään vastaamaan, kun taas tulosindikaattorit mittaavat ja kuvaavat lyhyen aikavälin muutoksia, jotka näistä toimenpiteistä seuraavat. Vaikuttavuusindikaattorit taas mittaavat pidemmän aikavälin muutoksia sekä sitä, onko strategisia tavoitteita saavutettu. (Neuhoff et al. 2009, 4.)

Eri valtioilla on eri tapoja arvioida ja raportoida korruption vastaisten toimintaohjelmien saavutuksia ja vaikuttavuutta. Painoarvo voidaan laittaa esimerkiksi siihen, kuinka käsitykset ja kokemukset korruptiosta ovat muuttuneet. Vaikka mielipiteet ovat tärkeitä, on seurattava myös viranomaistoiminnan muutoksia, lainsäädännön vaikutuksia ja strategisten tavoitteiden toteutumista. Kaikkia tuotoksia kannattaa pyrkiä seuraamaan sekä ”objektiivisin” että ”subjektiivisin” indikaattorein, jolloin objektiivinen data nähdään muun muassa viranomaistilastoina tai viranomaisten tekeminä riskiarviointina ja subjektiivinen data mielipide- ja kokemuskyselyiden tai asiantuntija-arvioiden tuloksina. (Trapnell et al. 2017, 63.)

Tiukennukset sidonnaisuus- ja varallisuusilmoituksissa voidaan ajatella korruption vastaisena toimintana. Tällöin voidaan mitata sekä tiukennusten läpimenoa poliittisen päätöksenteon prosessissa että muutoksen toimeenpanoa. Taulukossa 5 on esimerkkejä tulo- ja omaisuusilmoituksia kuvaavista vaikuttavuusindikaattoreista.

Taulukko 5. Esimerkkejä vaikuttavuusindikaattoreista eturistiriita-asioissa

Toiminta, prosessit ja tulokset	Tuotokset (indikaattorit)	Vaikuttavuus (indikaattorit)
<ul style="list-style-type: none"> • lainsäädäntö, jolla taistellaan eturistiriitoja ja laitonta vaurastumista vastaan, ja joka vaatii sidonnaisuus- ja varallisuusilmoitukset • valvovat rakenteet, jotka seuraavat sidonnaisuus- ja varallisuusilmoitusten jättämistä • tietojen avoin julkistaminen internetissä • integriteetti- ja etiikkakoulutukset 	<ul style="list-style-type: none"> • toimijoiden määrä, jotka ovat tehneet sidonnaisuus- ja varallisuusilmoitukset • ilmoitukset tekemättä jättäneiden määrä tai osuus • sidonnaisuusilmoitusten kautta viranomaisten tietoon nousseiden laittoman vaurastumiseen tai petokseen liittyvien rikosepäilyjen määrä • koulutuksiin osallistuneiden määrä ja osallistujien taustatehtävien relevanssi 	<ul style="list-style-type: none"> • korruptiorikostutkintojen määrä (huom. Suomen kontekstissa määrän kasvukin voidaan nähdä positiivisessa valossa) • mielipidekyselytulokset (mm. luottamuskyselyt) • asiantuntija-arviot • koulutuksen vaikuttavuusmitauksen tulokset

Lähde: Trapnell et al. (2017, 64) mukaillen

Euroopan neuvosto on määritellyt eturistiriidan tilanteeksi, jossa viranomaisella on sellainen yksityinen etu, joka vaikuttaa tai näyttää vaikuttavan hänen tehtäviensä puoleettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen. Yksityinen etu tarkoittaa mitä tahansa etua hänelle itselleen, hänen perheelleen, lähisukulaisilleen, ystävilleen tai organisaatioille, joihin hänellä on tai on ollut liikesuhde tai poliittinen suhde. Siihen kuuluu myös etuun liittyvä taloudellinen ja siviilioikeudellinen vastuu. (Euroopan neuvosto 2000.) GRECO on suosittanut Suomelle tarkempaa ministereiltä ja korkeilta virkamiehiltä vaadittavaa selvitystä varallisuudesta ja mahdollisista eturistiriidoista (GRECO 2018, 50).

Perustuslain 62 §:n 2 momentin mukaan ministerin on annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Osa ministereistä kirjaa varallisuutensa yksityiskohdaisesti, osa ylimalkaisemmin. Säännöksen tavoitteena on ehkäistä ne tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan sekä siirtää painopistettä ministerin toiminnan jälkikäteisestä arvioinnista mahdollisia väärinkäytöksiä estäviin toimiin. Säännöksen tavoitteena on siis mahdollistaa ministerin toiminnan kontrolloitavuus ja estää ennakolta ulkopuolisten sidonnaisuuksien vaikutus ministerin toimintaan. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus mahdollistaa osaltaan esimerkiksi ministerin esteellisyyden huomioimisen. Se lisää myös yleisemmin poliittisen järjestelmän avoimuutta ja samalla vahvistaa sen legitimiisyyttä. (VN 2019.)

On olemassa lakeja, säädöksiä, toimintamenettelyjä ja ohjeistuksia (de jure) mutta on myös tiedettävä, millaista niiden täytäntöönpano on käytännössä (de facto). Tähän

päästään käsiksi haastatteluilla, erilaisilla kyselyillä, asiantuntija-arvioilla ja havainnoivalla tutkimuksella. Pitää tietää, miten säännöksiä toimeenpannaan, mutta myös miten hyvin säännöt ja oikeat toimintatavat tunnetaan, ja mitkä ovat tehokkaan toimeenpanon pullonkauloja. Asiantuntija-arviot ja raportit joltakin sektorilta vaativat juuri sektorikohtaisia indikaattoreita ja olisi suotavaa, että ne linkitetään edellä esiteltyyn riskiarvioprosessiin. Viranomaisrekisterien tiedot täytyy tulkita tavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi jos rikosvastuu nähdään tavoitteena, niin tutkittavien rikosilmoitusten määrän kasvu tulee nähdä positiivisena prosessina. Se voi esimerkiksi osoittaa, että pieniinkin rikoksiin puututaan. (Trapnell et al. 2017, 66–67.)

Strategiset tavoitteet ovat siis tärkeitä poliittisia päätöksiä, joiden pohjalta indikaattorit täytyy räätälöidä, ja eri sektorit tarvitsevat omat tarkemmat tavoiteasettelunsa. Tuloksellisuus ilmaisee toiminnan onnistumisen astetta. Korruption vastaisia toimia tullaan siis lopulta mittaamaan niiden kokonaistavoitteiden tuloksellisen saavuttamisen näkökulmasta. Vaikuttavuus on tärkein ulottuvuus tässä tapauksessa, mutta myös aikaansaannoskyky eli kyky aikaansaada tuloksellisuutta ja laatua sekä taloudellisuus voivat olla toiminnan arvioinnissa mukana.

Mitä kattavampi indikaattori, sitä paremmin se on hyödynnettävissä laajemmassa säännöllisessä raportoinnissa. Tavoiteindikaattoreina onkin paras pitää kattavia indikaattoreita, joita käytetään tulosohjausraportoinnissa. Tarkemmat indikaattorit ovat kuitenkin tarpeen, kun halutaan pureutua ilmiöön ja tehdä tarkkoja riskianalyseja ja määrittellä toiminnan priorisointia. Tällaiset seurattavat indikaattorit palvelevat pitkäaikaista seurantaa ja voivat nousta tavoiteindikaattoreiksi strategisten painopisteiden muuttuessa. (VM 2005.)

Mittari osoittaa tarkalla numeraalisesti mitattavissa olevalla tasolla alkuperäisen sanallisessa muodossa ilmaistun tavoitteen toteutumista. Mittareiden määrittelyssä on otettava huomioon vastaavia seikkoja kuin indikaattoreiden määrittelyssä. Mittarin tulee kuvata indikaattorin ja samalla edelleen myös alkuperäisen vaikuttavuustavoitteen toteutumista indikaattorin ilmaisemalla tavoitteen toteutumisen osa-alueella. Mittarin luotettavuutta lisää, jos toteuma ilmaistaan suhdelukuina eikä absoluuttisina lukuina. Mittarin tavoitesuuntaa ja tavoitearvoja määriteltäessä tulee tarkasti pohtia mihin suuntaan mittarin pitää kehittyä, kun tulos paranee. (VM 2005, 3.)

Tuloksellisuuden arviointityökalujen rakentaminen perustuu vaikuttavuuden ymmärtämiseen, ja korruption kohdalla vaikuttavuutta voidaan tarkastella ilmaantuneisuusmittareilla sekä toiminnallisuusmittareilla. Ilmaantuneisuutta eli korruptiivisen toiminnan määrää ja ihmisten käsityksiä korruption määrästä voidaan mitata muun muassa kyselyillä. Toiminnallisuutta voidaan arvioida mittaamalla esimerkiksi korruption vastaisen toimien määrää ja laatua (esim. eettisten koulutusten määrä ja vaikuttavuus). Vai-

kuttavuus ilmaisee onnistumista toiminnan tavoitteiden saavuttamisessa näistä molemmista näkökulmista katsottuna ja ilmenee usein poikkihallinnollisesti, organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittäen. Näin myös strategisiin tavoitteisiin pääsemiseksi muotoiltuja toimenpiteitä tulisi kehittää ja arvioida poikkihallinnollisesti. Eri arviointiprosessien, kuten edellä mainittujen Agenda2030 -ohjelman sekä avoimen hallinnon ja harmaan talouden toimintaohjelmien linkittäminen jollakin tavoin toisiinsa olisi tässä yhteydessä hyödyllistä. (Ks. VM 2012.) Korruptiontorjunnan strategisten vaikutusten mittaamista voidaan havainnollistaa esimerkiksi taulukon 6 mukaisesti.

Taulukko 6. Rikosvastuun lisääminen ja avoimuusrekisterin laajentaminen korruptiontorjunnan ja vaikuttavuuden indikaattoreina

Tavoite	Indikaattori	Mittari	Tavoitearvo
<ul style="list-style-type: none"> Rikosvastuun lisääminen 	<ul style="list-style-type: none"> Syyteeseen noussevat rikostutkinnat 	<ul style="list-style-type: none"> Poliisin tietoon tulleet rikokset; tutkitaan nousseet rikokset, nostetut syytteet 	<ul style="list-style-type: none"> Esim. xx % poliisin tietoon tulleista korruptionrikoksista nostetaan syyte
<ul style="list-style-type: none"> Avoimuusrekisterin laajentaminen kuntasektorille 	<ul style="list-style-type: none"> Avoimuusrekisterin käyttöönotto kunnittain 	<ul style="list-style-type: none"> Säädöksen toimeenpano 	<ul style="list-style-type: none"> %-osuus kunnista, joissa rekisteri on otettu käyttöön

On tärkeää seurata aktiivisesti sitä, onko käyttöön otetuilla toimenpiteillä ollut vaikutusta korruptiotilanteeseen. Käytännön toimenpiteitä voivat olla kansalaisyhteiskunnan voimaannuttaminen korruption vastaisessa työssä, virkamiesten kouluttaminen (mm. etiikkakoulutukset), yleisen tietoisuuden vahvistaminen sekä intressiristiriitojen ehkäisyyn tai hallintaan luodut keinot kuten karenssiratkaisut, avoimuusrekisteri ja muut ohjeistukset. Toimiin voi myös liittyä erillisten korruption vastaisten rakenteiden luominen tai vahvistaminen, viranomaisyhteistyön ja koordinaation lisääminen, korruptiota julkisissa hankinnoissa ehkäisevät toimet, valtiontalouden tarkastustoiminnan ja muun viranomaisvalvonnan vahvistaminen. Korruptiontorjuntaa voivat edistää myös mahdollisimman avoin pääsy julkisiin palveluihin, avoin tiedonsaanti sekä korruptiosta ilmoittamisen helpottaminen kuten ilmoittajien suojelu ja mahdollinen rohkaisu. Toimenpiteiden laatua kannattaa arvioida erilaisista näkökulmista, kuten miten hyödyllisiksi toimijat ne kokevat tai kuinka hyvin yhteistyö eri toimijoiden kesken sujuu. (OECD ACN 2015, 27–34.)

Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Jokainen yhteiskunnan osa-alue ja sektori vaatii arvioniin omat indikaattorinsa, mutta samalla arvioinnin pitäisi tapahtua kokonaisvaltaisesti ja koordinoitusti synergiat huomioiden. Tavoiteindikaattorit täytyy valmistella samalla kun visiota tulevaisuudesta luodaan ja toimenpiteiden vaikuttavuustavoitteista päätetään.

Brittiläinen kansainyhteisö on kehittänyt arviointijärjestelmän (benchmarking), jossa yhteiskunta käydään läpi kokonaisvaltaisesti hieman edellä mainitun Transparency Internationalin kansallisen integriteettianalyysin tapaan. Norjan integriteettiraportin (Renå 2012, 321–344) kysymyslistaus toimii samalla tavoin erinomaisena indikaattori-pohjana. Tällaiset mallit sopivat myös Suomen kaltaisen maan suorituskykytestiksi.

Benchmarking-ajattelu julkishallinnossa perustuu ajatukseen jatkuvasta hallinnon kehittamisestä, kykyyn oppia muilta toimijoilta (esim. tavoitetasoa määriteltäessä) ja sitoutuneisuuteen toimeenpanna uudistuksia. Jotta kehitystä voidaan mitata, täytyy myös arvioida oma lähtötaso (baseline). Aiemmin mainitut kyllä ja ei -vaihtoehtoihin perustuvat indikaattorit mittaavat etappeja (milestones) matkalla kohti tavoitetasoa, jota taas tulisi mitata dynaamisemmilla ja laadullisemmilla indikaattoreilla.

Brittiläisen kansainyhteisön kehittämässä arviointimallissa tarkastellaan lähtötasoa ja tavoitetasoa sekä määritellään indikaattoreita laajasti eri kohdealoille, joita voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti (Commonwealth 2020):

Säännöt ja ohjeet

- korruptiorikokset ja lainsäädäntö
- korruption vastainen strategia ja toimenpideohjelmat
- virkamiesten eettinen toiminta
- kansainväliset standardit

Perusrakenteet

- korruption vastaisten toimijoiden yhteistyörakenteet ja toiminta
- korruptiorikosten tutkinta, syyttäminen, rikoshyödyn perintä
- tuomiot ja tuomioistuinten toiminta
- kansanedustuslaitos
- kauppakamarit ja muut yhteisöt
- kansalaisjärjestöjen osallistaminen
- kansainvälinen yhteistyö

Organisaatioiden näkökulma

- hankinnat
- sopimuskäytännöt
- toimilupakäytännöt
- taloushallinto
- julkisen omaisuuden hallinta
- sisäinen tarkastus
- ulkoinen tarkastus
- tilintarkastus

Korruptiontorjunta

- rahanpesun ja harmaan talouden vastainen työ
- omistajarekisterit
- lobbaus
- vaali- ja puoluerahoitus
- korruption vastaiset koulutukset
- ilmoituskäytännöt
- lupakäytännöt.

Samantyyppiseen ratkaisuun ovat päätyneet OECD:n puitteissa Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maat (ACN). Ne ovat luoneet suorituskykyindikaattoreita, joilla voidaan mitata maiden saavutuksia korruption vastaisessa työssä. Eri osa-alueilla tavoitetasot (benchmarks) on sovittu yhdessä. Korkein pistemäärä kuvaa tavoitetasoa. ACN:n indikaattoriluonnoksen ideaa ja rakennetta voidaan kuvata ottamalla tarkasteluun pieni osa siitä taulukon 7 mukaisesti. Nostamme mittaristosta tässä esiin indikaattorimallin osa-alueelta ”PA-9 Enforcement of Corruption Offences” kaksi alaindikaattoria, joita voisi hyödyntää myös Suomen oloissa. Tarkoitus on listata näyttöä hyvistä tuloksista (track record) liittyen rikosvastuun toteutumiseen ja siitä raportointiin. Malli skaalautuu tarvittaessa joustavasti tilanteen mukaan. (OECD ACN 2019, 23–25.)

Taulukko 7. Korruption kokonaistarkastelun malli: esimerkkinä korruptiotuomioiden täytäntöönpano

Suoritusalue 9 - Korruptiotuomioiden täytäntöönpano		
Indikaattori	Tulokset	Tavoite
1. Korruption rikosvastuuta on toteutettu tehokkaasti (maksimissaan 50 pistettä)	1.1. Julkisen puolen passiivisten ja aktiivisten lahjontatapausten lopulliseen tuomioon edenneet oikeusprosessit <ul style="list-style-type: none"> • matala: vähintään 2 tapausta / milj. asukasta (1 piste) • keskimääräinen: vähintään 5 tapausta / milj. asukasta (4 pistettä) • korkea: vähintään 10 tapausta / milj. asukasta (7 pistettä) 	7
	1.2. Yksityisen sektorin passiivisten ja aktiivisten lahjontatapausten lopulliseen tuomioon edenneet oikeusprosessit <ul style="list-style-type: none"> • matala: vähintään 2 tapausta / milj. asukasta (1 piste) • keskimääräinen: vähintään 5 tapausta / milj. asukasta (4 pistettä) • korkea: vähintään 10 tapausta / milj. asukasta (7 pistettä) 	7
	jne.	jne.
4. Lainvalvonnan tilastoja korruptiorikoksista käytetään analyysissä ja ne ovat julkisesti saatavissa (maksimissaan 6 pistettä)	4.1 Viranomaiset keräävät ja analysoivat lainvalvonnan tilastoja korruption liittyvistä tapauksista ml. rikosilmoitukset, esitutkinnot, syyttämättäjäätämispäätökset, nostetut syytteet, tuomiot eri oikeusasteissa, rikosseuraamukset, syyllisten tyypittely (esim. viranomaistahot)	3
	4.2. Yksityiskohtaiset korruption liittyvät viranomaistilastot julkaistaan säännöllisesti verkossa.	3

Lähde: OECD ACN 2019, 23, 25

ACN:n listaus kuvaa tarkasti tavoite- ja toteumatietoja. Osa indikaattoreista perustuu kyllä tai ei -vastauksiin, esimerkiksi ”rikos- ja tuomiotilastot julkaistaan säännöllisesti verkossa”. Osa tiedoista on kvantitatiivisia, kuten lahjusrikostuomioiden määrä miljoonaa asukasta kohti. Tästä mallista voi myös nostaa esiin toisenkin Suomelle kunnianhimoisen indikaattorin, jonka mukaan viranomaiset keräävät ja analysoivat rikostilastoja esitutkinnoista lopullisiin tuomioihin ja tuomittujen taustaan liittyen. (OECD ACN 2019, 25.) Edellä esiteltyjen kaltaiset benchmarking-listat antavat mahdollisuuden korruptiotilanteen kokonaisvaltaiseen arviointiin kattaen sekä ilmiön piirteitä että korruption vastaisten toimien arviointia. Näitä listauksia ei kannata kopioida Suomeen sellaisenaan, mutta metodina kokonaisvaltaisen seurannan malli sopisi myös Suomelle.

Arviointityökalut

Yhteiskunnan kokonaisvaltaisen seurannan lisäksi arvioinnista vastaavien toimijoiden tulee kriittisesti seurata arviointityökalujen laatua. Korruption vastaisten toimien evaluaatioindikaattorit selvittävät korruption vastaisia toimia eri näkökulmista taulukon 8 mukaisesti (vrt. Euroopan neuvosto 2018, 49–51). Taulukon kysymykset eivät ole korruptioindikaattoreita siinä mielessä, että ne mittaisivat korruption vastaisten toimien tehokkuutta tai vaikuttavuutta suoraan, mutta välillisesti niillä on merkitystä näiden toimien arvioinnissa ja kehittämisessä.

Taulukko 8. Korruption vastaisten toimien evaluaatioindikaattorit

Evaluaatio-kysymykset	Alakysymykset	Indikaattorit	Tietolähteet (dokumentit, haastattelut)
Ovatko toimet relevantteja?	<ul style="list-style-type: none"> Ovatko ne kokonaisvaltaisia? Vastaavatko ne hallinnon alojen prioriteetteihin? Vastaavatko ne toimijoiden tarpeisiin? 	<ul style="list-style-type: none"> eri alojen määrä, jotka eri toimet kattavat toimien asettuminen koordinoitusti eri toimijoiden toimintasuunnitelmiin 	<ul style="list-style-type: none"> desk review: toimintasuunnitelmien vertailu
Ovatko toimet tehokkaita?	<ul style="list-style-type: none"> Miten yhteistyösnärgiat on otettu huomioon? Mitkä faktorit ovat vähentäneet tai vahvistaneet tehokkuutta? 	<ul style="list-style-type: none"> yhteistyötoimien määrä ja laatu resurssien riittävyys ja oikea kohdentaminen toimintarakenteiden ja instituutioiden asianmukaisuus 	<ul style="list-style-type: none"> fokusryhmien haastattelut
Ovatko toimet vaikuttavia?	<ul style="list-style-type: none"> Miten ne ovat muuttaneet käyttäytymistä? Mitä muutoksia on muissa korruption indikaattoreissa? Mikä on helpottanut tai heikentänyt vaikutuksia? 	<ul style="list-style-type: none"> kansainväliset vertailut eri alojen riskiarviot poliisin tietoon tullut rikollisuus lahjusrikokset mediaseuranta tietoisuuden lisääntyminen tietämys tai asiantuntemus motivaation kasvu 	<ul style="list-style-type: none"> mahdollinen vuotuinen seurantajulkaisu Suomen korruption tilasta

Evaluaatiokysymykset	Alakysymykset	Indikaattorit	Tietolähteet (dokumentit, haastattelut)
		<ul style="list-style-type: none"> • lainsäädännön ja ohjeiden muutokset suhteessa tavoitteisiin • politiikkamuutokset • institutionaalisen kapasiteetin lisääntyminen (tarkastukset, resurssit) • toimijoiden yhteneväinen näkemys tavoitteista 	
Ovatko toimet osallistavia ja yhteistyöhön rohkaisevia?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten eri yhteiskunnalliset toimijat on otettu mukaan? 	<ul style="list-style-type: none"> • osallistujien määrä • osallistumisen laatu • tietojen vaihto • pullonkaulat 	<ul style="list-style-type: none"> • desk review: toiminta- ja kokousraportit
Koetaanko toimet hyödyllisiksi?	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko eri tahot kokeneet toimet omalla alallaan hyödyllisiksi? 	<ul style="list-style-type: none"> • positiivisten vastausten osuus 	<ul style="list-style-type: none"> • kysely viranomaisille

Lähde: Euroopan neuvosto 2018, 49–51, mukailten

Toiminnan evaluoinnin tietolähteet ovat samat kuin muussakin korruption arvioinnissa. Yleensä evaluaatio tehdään niin sanotulla ”desk review” -periaatteella käyden läpi viranomaislähteitä ja mediaa sekä haastatteleamalla fokusryhmiä ja eri viranomaisia.

Fokusryhmien haastatteluissa päästään syvemmälle toimintaprosesseihin ja käytäntöihin. Esimerkiksi eri ammattiryhmien käsitys lainsäädännön ja säännösten käytettävyydestä, puutteista ja pullonkauloista on tärkeä osa evaluaatioprosessia. Samoin instituutioiden välisiä yhteyksiä, yhteistyörakenteita ja tiedonvaihtoa tulisi arvioida. (Langseth 2006, 19.) Tapaustutkimuksilla voidaan arvioida erityisesti prosesseja ja eri toimijoiden välisiä suhteita, ilmiön syitä ja seurauksia sekä korruption vaikuttaneita tekijöitä. Tapaustutkimukset ja erilaiset skenaariot ovat tärkeää koulutusmateriaalia viranomaisille, jos niillä pystytään tunnistamaan tyypillistä korruptiivista toimintaa tai jokin erityinen ongelma tai korruption riskikohde (Langseth 2006, 17).

Havainnointi ja kenttätö saattavat olla tarpeen, jos halutaan arvioida erityistä riskikohdetta. Tämä on kallista ja vaatii ammattitaitoa. Tällaisen tieteellisen lähestymistavan erottaminen tutkivasta journalismista tai rikosepäilyn tutkinnasta on tietysti vaikeaa, vaikka käytännössä ero muotoutuu toimijan ja toiminnan päämäärän mukaan (Langseth 2006, 18). Tutkija etsii syitä ja seurauksia, korruptiivisen toiminnan muotoja ja vaikutuksia, kun taas viranomainen etsii todistusaineistoa ja toimittaja tietoa jutunsa pohjaksi. Esimerkiksi kirjat Keskustan valtakunta (Hänninen & Liski 2019) ja Kitilän laki (Hynynen & Viljanen 2020) ovat esimerkkejä tapaustutkimuksista, jotka on kirjoitettu journalismin ehdoilla. Molemmat kirjat kuitenkin kuvaavat korruptiolle altistavia tekijöitä tai tyypillisiä toimintamuotoja, joita tutkija voisi käyttää indikaattoreina tapaustutkimuksessa mutta erilaisin metodein.

Eri ammattiryhmien arviot sekä tapaustutkimukset ovat hyödyllisiä korruptiotilanteen seurannassa ja korruption vastaisten toimien analyysissä. Asiantuntijahaastatteluihin perustuvat myös UNODC:n, GRECO:n ja OECD:n maa-arviot, joissa kaikissa selvitetään lainsäädäntöä ja mandaattia, eettisiä ohjeita, korruption riskiarvioita, korruption vastaista toimintaohjelmaa sekä ohjeistusten ja koulutusten puutteita. Suomessa maa-arviot eivät yksin riitä politiikkatoimien arvioinnissa, vaan eri sektoreita tulisi analysoida niiden omien toimintaohjelmien ja yhteiskunnallisten roolien mukaan (Langseth 2006, 23–24). Arvioinnin ei tule koskaan olla itsetarkoitus. Päinvastoin vaikuttavuusarvioinnin tulee olla juuri se instrumentti, jolla toimintaohjelmaa ja korruption vastaisia poliittisia päätöksiä parannetaan ja kehitetään eteenpäin. (Langseth 2006, 27.)

Toimet listataan toimenpideohjelmaan, ja niihin myös varataan määrärahat. Kyllä tai ei -asteikolla mitattavat tavoitteet ovat toki tarpeen tilivelvollisuuden ja tuloshallinnon kannalta, ja niidenkin seuraaminen vaati pitkäaikaista seurantaprosessia. Tämä ei kuitenkaan kerro, ollaanko tekemässä kaikkia oikeita asioita tai mitä prosessista voidaan oppia. Toimintaa kuvailevat indikaattorit keskittyvät muun muassa yhteistyön tehokkuuteen ja osallistavuuteen, jotka ovat tärkeitä evaluaation ja toiminnan laadun tarkastelun näkökulmasta. Ne kuvaavat myös erilaisia pullonkauloja kuten tiedonvälityksen ongelmia tai hyviä käytänteitä. Usein tällaiset mittarit sopivat kuitenkin jälkikäteen käytettäviin ex-post arvioihin.

Toisaalta toiminnan laatua kuvaavat indikaattorit olisi hyvä olla käytössä jo toiminnan aikana, jotta muun muassa avoimuutta, resurssien käyttöä ja vastuuvollisuutta voidaan seurata. Tällaisten indikaattorien pitää myös olla muuntautumiskykyisiä tarvittaessa, jos prosessit muuttuvat. Päätöksiä vaatii myös se, kuinka usein seurantaa tehdään. Indikaattorien määrä, laatu ja seurannan säännöllisyys vaikuttavat vaadittuihin resursseihin ja kustannuksiin. Kustannuksia arvioitaessa on pohdittava tiedon validiteettia (eri lähteitä tiedon verifioimiseksi), keräämiseen vaadittavia resursseja sekä tiedon loppukäyttäjien kykyä (ml. käytettävissä oleva aika) hyödyntää ja hallinnoida tietoa. (VM 2012.)

Jos valikoidut indikaattorit kattavat mahdollisimman monta suomalaisen korruption ulottuvuutta, indikaattorien hyödynnettävyys ja käytettävyys politiikkasuunnittelussa paranee. Toisaalta mitä laajempi tietomäärä, ja erityisesti jos tieto ei ole helposti esitettävissä tilastomuodossa, sitä enemmän työtunteja sen ymmärtäminen ja hyödyntäminen vaativat.

Kattavuus ei tietenkään tarkoita, että indikaattoreita tulee olla numeraalisesti monta, vaan että eri näkökulmat on otettu huomioon. Liian monta indikaattoria saattaa vain tuottaa tarpeetonta kompleksisuutta ja voi vaikeuttaa tai hidastaa tulkintaa. Esimerkiksi Poliisibarometrin 2020 tulokset osoittavat, että useimmat korruption osa-alueita kuvaavat kysymykset tuottavat samantyyppisen vastausjakauman. (Muttalainen et al.

2020.) Tämä on hyvä esimerkki siitä, ettei indikaattoreita turhan takia kannata lisätä tutkimuksellisessa mielessä, jos kysymyksellä ei ole jotain erityistä tietotarvetta esimerkiksi hallinnon tarpeisiin. Poliisibarometrin kysymykset vastasivat KORSI-projektin tutkimusasetelman tavoitteisiin, mutta niitä voisi käyttää myös korruption riskialojen tunnistamiseen ja alakohtaista riskiarvioita varten.

Tietojen kokoamista helpottaisi, jos korruptiotilanteen arviointiin osallistuvat viranomaistahot sekä esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimijat raportoisivat omat osuutensa verkkopohjaisella sovelluksella. Kaakkois-Euroopassa kehitetyn ajatuksen mukaisesti jokaisella toimijalla olisi raportointiin nimetty yhteyspiste, jolla olisi suora linkki verkkosovellukseen omilla salasanoillaan. Tieto kerättäisiin esimerkiksi vuosittain ja sovellus muistuttaisi automaattisesti raportoinnin aikatauluista ja muutenkin helpottaisi koordinaatiota. (Hoppe 2015.)

Edellä kuvatut taulukot antavat siis ajattelemisen aihetta indikaattorityölle, jolla Suomen korruption vastaisia toimia tullaan arvioimaan. Näiden toimien seurannalla on monia vahvuuksia mutta myös eräitä heikkouksia, kuten tämän luvun havaintoja tiivistävästä taulukosta 9 käy ilmi.

Taulukko 9. Korruption vastaisten toimien seurantaindikaattorit Suomessa

VAHVUUDET JA MAHDOLLISUUDET	HEIKKOUEDET
<ul style="list-style-type: none"> • Kansainvälisessä yhteistyössä paljon käytetty lähestymistapa • Maa-spesifit indikaattorit mahdollisia • Maiden vertailtavuus mahdollista, jos indikaattorit sovitut yhdessä • Mittaavat laaja-alaisesti toimintaa ja toimenpiteitä, tuloksia ja tuotoksia, tavoitearvojen saavuttamista, vaikuttavuutta, jatkuvaa kehittämistä, tehokkuutta ja laatua • Hyvä hyödynnettävyys tulosvastuullisessa politiikkasuunnittelussa ja hallinnossa 	<ul style="list-style-type: none"> • Valikoiduille tavoitteille päätetyt rajalliset toimenpiteet eivät mahdollista kokonaisvaltaista seuranta • Toimeenpanon mittaaminen kyllä tai ei -kysymyksiin ei anna kokonaiskuvaa • Vaikuttavuuden mittaaminen vaatii useita tietolähteitä ja indikaattoreita sekä tiivistä viranomaisyhteistyötä, mikä vie henkilöresursseja • Seurantakysymyksiin vastaaminen voi olla vaikeaa, jos tieto ei ole helposti saatavilla (esim. viranomaistilastojen luvut)

Korruption vastaisten toimien tehokkuuden mittaaminen ja arviointi vaativat erilaisia työkaluja, joista kaikki ovat tärkeitä. Tulosindikaattorit kertovat eri tietoa kuin vaikuttavuusindikaattorit. Lisäksi yhteiskunnan läpikäyvät suorituskykyindikaattorit kuvaavat kokonaisvaltaisesti korruption vastaisten toimien tehokkuutta. Työkaluja on arvioitava säännöllisesti, jotta toimintaa voidaan jatkuvasti kehittää. Näiden arviointityökalujen vahvuutena on juuri niiden relevanssi politiikkasuunnittelulle ja tulosvastuulliselle hallinnolle. Kokonaisvaltainen arviointi vaatii kuitenkin henkilöresursseja, jotka eivät ole saatavilla, jos toimintaa ei nähdä yhteiskunnallisesti ja poliittisesti tärkeäksi. Yksinkeräiset seurantatyökalut kuten valikoitujen toimien toimeenpanon seuranta ”rasti ruutuun” -menetelmällä, eivät anna kokonaisvaltaista kuvaa tilanteesta.

6 Piilokorruption paljastamiseen kehitetyt lähestymistavat

Kun tarkastellaan uusia innovatiivisia tapoja seurata korruptiota Suomessa, monia prosesseja on jo tekeillä ja niiden linkittyminen korruption seurantaan pitäisi varmistaa alusta lähtien. Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamista ja harmaan talouden torjuntatoimia olisi seurattava jatkuvan riskinarvioinnin avulla ja korruption torjunta- ja valvontatoimet olisi kohdennettava tämän perusteella ennakoivasti ja tuloshakuisesti. Avoimen hallinnon kysymyksiä, kuten rekisterien koneluetavuutta, avoimuusrekisterin käyttöä ja julkisuuslain toimeenpanoa valtionyhtiöissä ja kuntien kehitysyhtiöissä, tulisi katsoa myös korruptiontorjunnan näkökulmasta. Yksityisten yritysten sisäisiä prosesseja sekä erilaisia epävirallisia verkostoja tulisi arvioida. Myös tutkivan journalismin rooli tulee ajatella osana korruption vastaista työtä.

6.1 Innovatiiviset lähestymistavat korruption riskisektoreille

OECD, UNODC ja GRECO pohtivat työryhmissä uudenlaisia tapoja mitata korruptiota. Erilaisia kokeellisia lähestymistapoja laboratorio-oloissa tai kenttätutkimuksissa on kehitetty petoksia ja valehtelua tutkittaessa mutta ei suoraan korruptioanalyysissä (esim. Ariely 2012; Fischbacher & Föllmi-Heuss 2012; Duncan & Li 2018). Buehn ja Schneider (2009) osoittavat rakenneyhtälömallia (structural equation model) käyttäen, että korruption ja harmaan talouden välillä on selkeä yhteys, mutta harmaa talous vaikuttaa korruptioon enemmän kuin korruptio harmaaseen talouteen. Mallissa käytetään sekä harmaata taloutta että korruptiota mittaavia indikaattoreita. Korruptioindikaattoreina on käytetty esimerkiksi bruttokansantuotetta ja lahjusten määrää. Erilaisia matemaattisia ja myös automatisoituja malleja voi siis käyttää korruptioanalyysissä, mutta indikaattorivalinta on tehtävä kontekstiin sopivasti.

Tutkijat ovat myös yrittäneet arvioida muun muassa ”kadonneita investointeja” (Golden & Picci 2005), julkisten hankintojen hintojen nousua ja ”kadonneita tuloja” (Gorodnichenko & Sabirianova Peter 2007) eli viranomaisten tietoja tuloista ja selittämättömästä omaisuuden kasvusta. Public Expenditure Tracking Surveys eli PETS lähestymistapaa pilotoitiin Ugandassa ja sitä käytetään nyt monissa maissa (Reinikka & Svensson 2003; 2005). PETS seuraa julkisen rahan käyttöä kansalliselta tasolta alue- ja kuntatasolle aina julkisen palvelun tarjoajaan, kuten esimerkiksi kouluun tai sairaalaan saakka. Jos jollakin tasolla on budjetoitu eteenpäin enemmän kuin seuraava taso

saa, on rahaa selvästi joutunut väriin taskuihin. Saman tyyppistä rahojen käytön seuranta tekevät myös yritykset. (Thai 2008.)

Yllä mainitut tavat mitata korruptiota eri laskelmien ja indikaattoreiden avulla soveltuvat kuitenkin paremmin maihin, joissa esimerkiksi lahjusrikoksia kuvaavat luku- ja rahamäärätiedot sopivat analyysin pohjaksi. Suomalaisen korruption piirteet saadaan parhaiten esiin kysely- ja rekisteriaineistoilla sekä riski- ja toiminta-analyysillä selvittämällä erilaisia pullonkauloja ja piilokorruption muotoja. Erilaiset Suomea koskevat maa-arviot, tutkimukset ja hallinnollinen työ muun muassa korruption vastaisen strategian luomiseksi ovat tuoneet esille tärkeitä teemoja, joihin Suomen täytyy kiinnittää huomiota ja joista osaa on esitelty jo edellä. Näitä ovat esimerkiksi rikosvastuu, yritysten vastuu (compliance), kansainvälisen liiketoimintaympäristön tarkempi valvonta, suosinta ja jääviyskysymykset, riskit julkisissa hankinnoissa, kaksoisrooleihin liittyvä pyörövi-ilmiö, avoimen datan vaikea käyttö ja tutkiva journalismi. Nämä muodostavat vain osan lähdeaineistosta nousseista teemoista mutta esitämme vielä ohessa lyhyesti muutamia ehdotuksia tiedonhankintaa ja indikaattorien kehittämistä varten.

Uusimman sukupolven korruptionindikaattorit keskittyvät erityisesti korruption julkisissa hankinnoissa hyödyntäen tietoteknisiä ratkaisuja, suuria tietomassoja (big data) ja eri metodeihin perustuvia varoitusmerkkejä (red flags) julkisten varojen käytössä. Hyvä esimerkki tällaisesta metodista on Unkarin red flags -projekti, jonka pyrkimys on vahvistaa julkisten hankintojen avoimuutta (<https://www.redflags.eu/>). Kyseessä on interaktiivinen työkalu, joka mahdollistaa hankintaprosessien ja projektien toimeenpanton avoimen seuraamisen. Käytännössä instrumentti käy automaattisesti läpi hankintadokumentit Tenders Electronic Daily -järjestelmästä ja valikoi sieltä riskihankinnat erityistä algoritmia hyödyntäen. Riski ei useinkaan tarkoita korruptiotapausta, mutta antaa mahdollisuuden niin viranomaisille, tutkiville journalisteille kuin kansalaisjärjestöillekin tarkistaa tilanne tarkemmin. Jotakin alaa seuraavat toimijat voivat saada huolestuttavista hankinnoista sähköpostimuistutuksen. Enimmillään algoritmi voi jakaa seitsemän varoituslippua. Järjestelmän algoritmi perustuu riskien seuraamiseen. Järjestelmä vaatii kuitenkin koneluettavan avoimen julkisten hankintojen julkistamisjärjestelmän, johon algoritmia voi käyttää.

Eri maat ovat kehittäneet erityyppisiä korruption varoitusjärjestelmiä. Romanian PREVENT järjestelmää on laajennettu EU:n varoja käyttävistä projekteista kansallisiin julkisiin hankintoihin. Se on integroitu kansallisen National Integrity Agency:n (ANI) järjestelmiin sekä julkisten hankintojen sähköiseen järjestelmään (SEAP) intressikonfliktien estämiseksi. Järjestelmä pystyy käyttämään tietoa myös sisäministeriön ylläpitämästä henkilötietojärjestelmästä ja kansallisesta kaupparekisteristä. Järjestelmä mahdollistaa "ex ante" etukäteistarkastuksen tilanteista, missä intressikonflikti voisi syntyä, mutta tämä automaattinen prosessi ei keskeytä hankintaprosessia. Romaniassa on

keskitetty toimija, National Integrity Agency, joka selvittää tilanteet tarkemmin saatuaan järjestelmästä varoitustiedotteen. Hankintoihin osallistuvat toimijat ovat velvoitettuja vastaamaan lisäkysymyksiin. (Teis 2017.) Suomessa samanlainen järjestelmä ei ole mahdollinen, koska tarvittavaa koneluettavaa avointa tietoa ei ole saatavilla.

Järjestäytynyt rikollisuus ei elä ilman korruptiota, minkä vuoksi muun muassa Italiassa on kehitetty sähköisiä järjestelmiä, joilla voidaan tunnistaa rikollisten yrityksiä päästä mukaan julkisen sektorin hankkeisiin. EU-rahoitteinen DATACROS-projekti, jota koordinoi Transcrime/Università Cattolica del Sacro Cuore, luo riskianalyysimalleja yrityksille sekä viranomaisille korruption ja rahanpesun ehkäisemiseksi. Projekti mallintaa yritystasolla ja yritysten omistajarakenteissa poikkeamia, jotka voivat viitata korruptiiviseen tai epäeettiseen toimintaan julkisissa hankinnoissa. Analyysissa haettavaa tietoa ovat esimerkiksi poikkeavat tai epätavallisen kompleksiset omistajuusrakenteet, oudot muutokset omistajuusrakenteissa, epätavalliset tavat osallistua julkisiin hankintaprosesseihin (mm. yritysten välinen rotaatio tarjouskilpailuissa tai muu markkinoiden jakaminen) sekä yritysten omistajien ja poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden suhteet (DATACROS 2019). Projekti päättyy vuonna 2021, ja siinä valmistuva työkalu tulee olemaan myös kansalaisyhteiskunnan käytössä (civil oversight). Työkalu tuottaa niin yleistä tilastotietoa kuin karttoja julkisista hankinnoista ympäri Eurooppaa. Osa toiminnoista on tarkoitettu vain auktorisoiduille toimijoille luoden riskipisteityksiä ja visualisaatioita yritys- ja hankintatasolla rikostutkintoja ja ”asianmukaisen huolellisuuden järjestelmiä” (due diligence system) varten (DATACROS 2020).

Vielä yksi mainitsemisen arvoinen automatisoitu benchmarking-järjestelmä on Tšekeissä käyttöön otettu zindex, joka on tilastollinen indikaattori (<http://wiki.zindex.cz/doku.php>). Matala zindex tarkoittaa ”poikkeavuutta kansainvälisten instituutioiden laatimista hyvistä käytännöistä”. Se on eräänlainen julkisten hankintojen laatumittari, jonka yhdeksän alaindikaattoria seuraavat hankintojen erityisiä ongelmia. Loppuarvio kertoo kolmesta laatukriteeristä: tarjouskilpailun avoimuudesta (avoimesta mahdollisuudesta tehdä tarjous), kilpailun laadusta sekä julkishallinnon valvonnasta. Järjestelmä tarkastelee seuraavia osa-alueita, joista lasketaan kokonaisluokituksen arvo yksinkertaisena keskiarvona (Skuhrovec 2020; Zindex 2020):

- kilpailutettujen hankintojen osuus kaikista hankinnoista
- kilpailumenettely
- johdonmukainen käyttäytyminen
- toimittajien keskittyminen
- tarjousten lukumäärä
- kilpailua tukevat työkalut
- viranomaisten mukaan kilpailussa tehdyt virheet
- tiedon laatu
- tarjouskilpailun voittajan tietojen laatu.

Julkisia hankintoja koskevia innovatiivisia korruptioindikaattoreita voidaan siis muodostaa omistus- ja yritysrekistereitä sekä vastuuviranomaisia ja päättäjiä koskevista tiedoista. Unkarilaiset tutkijat (Fazekas & Toth 2014) voittivat kansainvälisen kilpailun korruptioindikaattoreiden kehittämiseksi nostamalla varoitusindikaattoreiksi esimerkiksi yrityksen perustamisvuoden.⁸ Liian nuori yritys, joka voittaa ison hankkeen, pitäisi soittaa hälytyskelloja. Poliittisiin kytköksiin viittaava indikaattori on esimerkiksi Political Influence Indicator (PII), joka kuvaa sitä, että riippuuko yrityksen menestys markkinoilla paikallistasolla tai valtion tasolla vallassa olevasta ryhmästä. Julkisten hankintojen tietoja ja omistajuus- ja kaupparekisteritietoja on mahdollista verrata poliittisissa tehtävissä toimivien henkilöiden tietoihin. Jos rekisterit ovat avoimia ja koneluettavia, suuria tietomääriä voidaan käyttää reaaliajassa. Tiedon käyttämiseksi täytyy kuitenkin tuntea paikallinen konteksti. Political Control Indicator (PCI) taas kertoo suorasta poliittisesta vaikutuksesta tarjouskilpailuiden päätöksenteossa mitaten markkinoiden muutoksia ja yritysten tilaa valtopoliittisen tilanteen vaihtuessa. PCI kertoo suorista poliittisista yhteyksistä (esim. kuka on kunnanjohtajana), kun taas PII kuvaa enemmänkin poliittisten ryhmien laajempaa vaikutusta.

6.2 Julkiset hankinnat ja avoin data

Suomessa kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäviin kuuluu muun muassa julkisten hankintojen valvonta, ja sen tutkinnoista ja markkinaoikeuden päätöksistä löytyy erilaisia varoitusmerkkejä korruptiivisesta toiminnasta. Korruptiosta voi olla kysymys esimerkiksi, jos hankintasopimusta muutetaan kesken sopimuksen toimeenpanon ja hankinnan hinta nousee huomattavasti. Toinen toimija, joka saattaa nähdä varoitusmerkkejä korruptiosta, on verohallinnon yhteydessä toimiva Harmaan talouden selvitysyksikkö, joka tekee velvoitteidenhoitoselvityksiä julkisia hankintoja varten. Julkisten hankintojen riskejä olisi arvioitava säännöllisesti ja tietoa olisi hyödynnettävä ennakoivasti torjunta- ja valvontatyössä. Vastapuoliselvitykset ovat tärkeitä korruption ehkäisyssä julkisissa hankinnoissa.

Harmaa talous ja hankinnat -raportissa on koottu keinoja erilaisten harmaan talouden ilmiöiden kuten korruption ehkäisemiseksi (KKV 2019a). Raportin kirjoittanut työryhmä kannusti hankintoja tekeviä organisaatioita ja sisäisen tarkastuksen työntekijöitä kouluttautumaan, luomaan eettisiä toimintaohjelmia ja varomaan kaksoisrooleja. Raportin mukaan kuntalakiin olisi lisättävä velvoite sisäisen tarkastuksen järjestämiseen. (KKV 2019b.)

⁸ Norjan Bergenissä toimiva U4 kilpailuttaa indikaattorityötä uusien ajatusten esiin nostamiseksi. Lisätietoa osoitteessa <http://www.u4.no/themes/evaluation-and-measurement/>

Avoimen datan Suomessa edellä kuvatun kaltaiset ristiinajot ja -vertailut olisivat teknisesti mahdollisia. Esimerkiksi poliittista valtaa käyttäviä henkilöitä viimeisen viiden vuoden ajalta voisi verrata julkisia hankintakilpailuja voittaneissa projekteissa vaikuttaviin henkilöihin. Tällainen avoimuuden lisääminen toisi mahdolliset eturistiriidat ja hyvä veli -järjestelmät nykyistä paremmin esiin, jolloin esimerkiksi media ja kansalaisjärjestöt saisivat sekä normaaleista tapauksista että korruptioon viittaavasta toiminnasta helpommin tietoa.

Avoimen hallinnon (2019) toimintaohjelman mittareina ovat luottamus, osallisuus, läpinäkyvyys ja korruptiontorjunta. Koneluetettava avoin tieto ja vertailtavuus muihin tietolähteisiin ovat tärkeitä indikaattoreita tiedon avoimuudesta. Avoimen hallinnon toimintaohjelman toimeenpanoa ajatellen ja julkisten hankintojen kehittämiseksi Suomen kaltaisessa korkean teknologiaosaamisen maassa voisi ottaa käyttöön sopivia teknologioita maallemme ominaisten korruptioriskien ja varoitusmerkkien mallintamiseen.

Julkisten hankintojen valvonnassa Suomi kiinnittää jo nyt huomiota hankintoja tekevien organisaatioiden ja sisäisen tarkastuksen työntekijöiden hankintaosaamisen vahvistamiseen, kuntien sisäisen valvonnan kehittämiseen ja korruptiontorjunnan ottamiseen osaksi sisäistä valvontaa, julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuuteen ja analysoinnin kehittämiseen, rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessin tehostamiseen, velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuuksien parantamiseen sekä julkisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyvien riskien jatkoselvittämiseen. Toisaalta pyritään vähentämään yritysten hallinnollista taakkaa julkisissa hankinnoissa. (VN 2020.)

Harmaan talouden vastaisen toimenpideohjelman hanke 1.3. selvittää data-analytiikan keinoja tehostaa julkisten varojen käyttöä ja hanke 3.4. pyrkii varmistamaan ”kilpailutusjärjestelmän tarjoustietojen saatavuus ja hyödyntäminen harmaan talouden torjunnassa” luoden uusia teknisiä ratkaisuja. (VN 2020, 31.) Harmaa talous ja hankinnat -raportti oli osa vuosille 2016–2020 laadittua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaa. Sen mukaan ”kilpailutuksiin jätettyjen tarjousien pohjalta on mahdollista kehittynein tilasto- ja taloustieteellisin menetelmin seuloa, käyttäytyvätkö tarjoukset kilpailullisiin vai kollusiivisiin (kartellisoituneisiin) markkinoihin viittaavalla tavalla.” Tilastollinen luotettavuus edellyttää, että seulonta (screening) voidaan kohdistaa laajamittaiseen, joskus satoja tai tuhansia tarjouksia kattavaan aineistoon. Seulonta edellyttää käytännössä sitä, että analysoitava data on rakenteeltaan riittävän yhteismitallista. Seulonta-analyysien pohjalta on mahdollista tehdä havaintoja siitä, millä toimialoilla tai minkä tyyppisissä kilpailutuksissa tarjoukset viittaavat tilastollisesti kartellin mahdollisuuteen. (KKV 2019a, 29.) Julkisten hankintojen tarjousdatan seulontaa on mahdollista tehdä esimerkiksi taulukossa 10 kuvattujen perustietojen ja tarjouskohtaisten tietojen avulla.

Taulukko 10. Kartelliepäilyjen seulontaan julkisten hankintojen tarjousdatasta tarvittavia tietoja

Perustietoja	Tarjouskohtaisia tietoja
<ul style="list-style-type: none"> • kilpailutusten yleiset tiedot, kuten hankintailmoituksen tunnistetiedot (numero tai muu kohde-nimi, hankintailmoituksen tyyppi) • hankintayksikkö (ml. maantieteellinen alue) • hankinnan laji • valintaperuste • hankinnan vuosi tai päivämäärä • markkinakartoitukseen osallistuneet tarjoajat • saatujen tarjousten lukumäärä ja alin hinta 	<ul style="list-style-type: none"> • tarjoajan nimi • tarjoajan y-tunnus • tarjoushinnat (kokonaishinta ja mahdolliset osahin-nat tai hintakomponenttien hinnat) • laatupisteet • sijoitus kilpailuksessa • hylätyt tarjoukset • tarjouskilpailusta vetäytyneet tarjoajat • tarjouksen tarkka jättöaika

Lähde: KKV 2019a, mukaillen

Kartelliepäilyä selvitettäessä voi olla tarpeen saada muitakin tietoja, kuten tietoja markkinavuoropuhelun sisällöstä, kysymys- ja vastausosiosta tunniste- ja ajankohta-tietoineen sekä hankintayksikön itsensä laatimista aineistoista. Kartelliepäilyjen seu-lontaan tarkoitettu tietoaineisto voisi soveltua yhtä hyvin myös korruptionriskien ja va-roitusmerkkien arviointiin edellä mainittujen ulkomaisten esimerkkien mukaisesti. Tie-dot ovat kuitenkin saatavissa vain, jos Suomessa hankintayksikön käyttämän kilpailu-tusjärjestelmän tietosisältö antaa siihen mahdollisuuden. Muussa tapauksessa tämän-kaltaiset tiedot on hankittava erillisillä tietopyynnöillä. Tietosisältöjen tulisi mieluiten olla saatavilla yhdestä tallennuspaikasta. (KKV 2019a, 32.)

Hankintadatateknisiltä ominaisuuksiltaan tieto on tällä hetkellä hajanaista sisältäen runsaasti epäyhtenäistä liiteaineistoa, ja suuri osa datasta sijaitsee yksittäisten han-kintayksiköiden tietojärjestelmissä. Vaikka esimerkiksi monien hankintayksiköiden säännöllisesti käyttämän Cloudia Oy:n kilpailutusjärjestelmässä sinänsä olisi käyttö-kelpoistakin tarjousdataa, sen saamiseksi valvontaviranomaisten käyttöön ei ole ole-massa rajapintaa. (KKV 2019a, 29–30.)

Avoimen hallinnon ideaali koneluettavasta tiedosta jättää paljon tietoa yrityssalaisuu-den, osakeyhtiölain ja henkilötietolain suojiin. Maailmanpankki toivoisi esimerkiksi tar-kempia perherakenteiden mittareita (kinship analysis), joilla kehitysmaissa seurattai-siin vastuuviranomaisten lähipiirin selittämätöntä rikastumista. Perhesuhteiden kartoit-taminen ilman rikosepäilyä on Suomessakin hankalaa. Sekä kehitysmaissa että kehiti-tyneissä maissa olisi hyvä käyttää vakiintuneita hyvän hallinnon ja epäeettisen toimin-nan indikaattoreita (UM 2012, 41).

Suomessa omistamisen läpinäkyvyyttä heikentävää lainsäädäntöä, joka esimerkiksi mahdollistaa ulkomailla liikkeelle laskettujen osakkeiden rekisteröinnin tilinhoitajan ni-

miin, on kritisoitu korruptiosta keskusteltaessa (Laukkanen 2019, 105). Toinen ristiriitainen kysymys on viranomaisen eturistiriitojen ilmoittaminen. OECD:n vuonna 2015 tekemiä ohjeita julkisiin hankintaprosesseihin osallistuvien viranomaisten eturistiriidoista ilmoittamisesta toimeenpannaan hyvin eri tavoin eri maissa. OECD:n vuonna 2015 antamien suositusten täytäntöönpanoa vertailtiin vuonna 2018, ja Suomi kuului tässä suhteessa heikoimmin pärjänneisiin maihin (OECD 2019a, 142–143).

Eturistiriita voi olla todellinen, potentiaalinen tai oletettu. Todellinen eturistiriita tarkoittaa sitä, että viranomaisen tehtävät oikeasti ovat ristiriidassa henkilökohtaisten etujen kanssa ja potentiaalinen viittaa mahdolliseen eturistiriitaan. Oletettu eturistiriita on kyseessä, jos yleinen mielipide tai ulkopuolinen osapuoli voi perustellusti olettaa, että viranomaisen henkilökohtaiset intressit tai verkostot voisivat vaikuttaa julkisten tehtävien hoitoon ja päätöksiin. (IBAC 2019.)

Lobbarirekisteriä eli avoimuusrekisteriä koskeva lakiesitys valmistellaan todennäköisesti vuoden 2020 aikana. Ehdotuksessa tullaan määrittelemään lobbaamisen käsite, ketä lobbaamista harjoittavilla henkilöillä ja organisaatioilla tarkoitetaan, millaisten toimijoiden tulee rekisteröityä, millaisiin toimijoihin vaikuttaminen katsotaan lobbaamiseksi sekä rekisteröitävät tiedot ja rekisterin toteutus. (OM 2019c, ks. myös Korkea-aho & Tiensuu 2018.)

Rekisteri mahdollistaa päätöksentekoon vaikuttamisen avoimen seurannan, ja sen tietojen vertailu muihin rekistereihin saattaa olla mahdollista. Muita rekisteritietoja voivat olla esimerkiksi virkamiesten sidonnaisuus-, sivutoimi- ja karenssisopimustiedot, vaalirahoitustiedot sekä tiedot eduskunnan valiokuntakuulemisiin kutsutuista tahoista. Lobbaamista ei tule nähdä korruptiivisena toimintana, jos se tehdään eettisesti sekä lakien ja sääntöjen puitteissa. Tästä syystä lobbarirekisterin kvantitatiivista dataa, esimerkiksi kuinka paljon yksittäinen taho lobbaa omaa asiaansa, ei tulisi käyttää suoraan korruptioindikaattorina.

Avoimuusrekisteri pitäisi luoda niin, ettei se aja eri toimijoita piiloutumaan kasvottomien konsulttifirmojen taakse peittääkseen oman roolinsa. Rekisterin tulisi mahdollistaa poliittisen päätöksenteon prosessien seuraaminen eli miten päätöksentekoon on vaikutettu. Siksi rekisterillä tulisi olla suora linkki siihen, mihin asioihin liittyen on lobattu ja kuka on lobannut. Korruptioepäilyn kohdalla tätä tietoa voidaan sitten verrata siihen, ovatko osapuolet tai heidän edustamansa ryhmät saaneet henkilökohtaista etua päätöksentekoprosessin edetessä.

Mahdollisia varoitusmerkkejä voi nousta esiin epäeettisiä verkostoja kartoitettaessa, minkä vuoksi varoitusmerkkien linkittäminen meneillään oleviin päätöksentekoprosesseihin ja niistä mahdollisesti saatavaan hyötyyn on hyvä korruptioindikaattori. Oletet-

tavasti virkamiehillä ja poliittisilla toimijoilla on aina toimivaltaa käsittelemissään asioissa, ja tästä syystä heihin yritetään vaikuttaa. Itse tapaaminen ei ole korruptionriski, vaan se kuuluu avoimen yhteiskunnan toimintaan. Jos rekisterejä ristiin vertaava algoritmi nostaa esiin punaisen lipun – esimerkiksi lobbari edustaa tahoa, joka on harmaan talouden mustalla listalla tai on rahoittanut kyseisen poliittisen toimijan vaalikampanjaa – tämäkään ei yksinään ole merkki korruptiosta. Punaisen lipun tulisi kuitenkin jättää jälki poliittista päätöksentekoa seuraavaan prosessiin. Päätöksenteon edetessä pitäisi olla avoimesti tiedossa, että tapaaminen on käyty. Yhtäältä se, että yhteydet ovat tiedossa, toimii pelotteena piilossa toimivalle korruptiolle. Toisaalta, jos päätöksentekoprosessissa on useita punaisia varoituslippuja, on valvovien viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan helpompi seurata, onko julkisen vallan edustaja saanut myös henkilökohtaista etua prosessissa.

6.3 Hyvät toimintatavat yrityksissä yksityisellä ja julkisella sektorilla

Oikeusministeriön julkaisussa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta käsitellään julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhtiöiden julkisten palvelutehtävien hoitamista. Kunnan määräämisvallassa olevat yhtiöt hoitavat myös jollakin tavalla julkisia tehtäviä, eikä kunta voi perustaa yhtiötä hoitamaan muuta kuin kunnan toimialaan kuuluvaa tehtävää. Yhtiön käyttäessä julkista valtaa siihen sovelletaan suoraan julkisuuslakia. Voitaisiin kuitenkin arvioida, pitäisikö julkisuus säännösten kohdistua nykyistä laajemmin edellä mainittujen yhtiöiden toimintaan. Laajempi avoimuus liittyy tältä osin muun muassa luottamuksen vahvistamiseen ja korruption ehkäisemiseen. (Wallin & Salokannel 2019, 115–116.)

Valtio-omisteisissa yhtiöissä on luotu runsaasti erilaisia keinoja, joilla pyritään edistämään epäeettisten ja korruptiivisten käytäntöjen torjuntaa. OECD:n ohjeistus allevii-vaa hyvän hallinnon standardeja ja avoimuuden kulttuuria (OECD 2019b). Suomen kontekstissa voisi käyttää oheista muistilistaa, jossa näkyvät muun muassa riskien tunnistaminen ja hallinta, ohjeistukset, tarkastustoiminta ja havainnoista ilmoittaminen seuraavasti:

- korruptio osana riskienhallintajärjestelmää
- toimenpideohjelma
- eettiset ohjeet ja sisäiset ohjeistukset
- ilmiantokanava
- ilmoittajan suojeluun liittyvät uudet rakenteet
- sisäisen tarkastuksen rooli ja asema
- tilintarkastajan rooli

- valtiontalouden tarkastus
- esitutkintojen määrän seuranta epäilyissä rikostapauksissa
- sisäisten tarkastusten löytämät epäilyt ja raportointivastuu
- avoin kansalaiskeskustelu.

Yksityisen sektorin toiminnalta kotimaassa ja ulkomailla edellytetään nykyisin yhä suurempaa avoimuutta sekä riskinhallinnan ja sisäisen valvonnan prosesseja. Ranskan Sapin II lainsäädäntö on hyvä esimerkki, sillä se vaatii yrityksiltä eettiset ohjeet, sisäiset ilmoituskanavat, korruption riskimatriisit, sisäiset ja ulkoiset valvontaprosessit ja koulutusohjelmat. Viranomaisilla on oikeus tarkistaa, että yrityksillä ovat nämä mekanismit käytössä. Tämä on ensimmäinen laki, joka velvoittaa yksityiset yritykset toimenpanemaan kattavia toimenpiteitä korruption ja vaikutusvallan kauppaamisen (influence peddling) ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. (NAVEX 2020.)

Suomen osalta OECD on ollut huolissaan kansainvälisessä liiketoiminnassa tapahtuvan korruptiontorjunnan puutteista, joihin edellä viitattiin. Yksi Suomeen sopiva korruptioindikaattori Sapin II lain innoittamana voisi olla yritysten korruption vastaisten rakenteiden ja toimien systemaattinen selvittäminen ja mittaaminen seuraavaan tapaan (Lajunen & Saarinen 2019a-b, mukailen):

- Onko eettinen ohjeistus osa yrityksen toimintasäännöksiä?
- Onko organisaation compliance-ohjelma hyvin suunniteltu, tehokkaasti implementoitu ja toimiiko se käytännössä?
- Onko ilmoituskanava olemassa ja käsitelläänkö ilmoitukset EU-direktiivin ja (tulevan) lain mukaisesti?
- Onko riskikartoitus olemassa?
- Onko due diligence -prosessi merkittäville asiakkaille?
- Ovatko sisäiset ja ulkoiset kirjanpidon ja toiminnan kontrollit käytössä?
- Ovatko työntekijät käyneet tarvittavat koulutukset?
- Ovatko kurinpidolliset menettelyt olemassa?

Organisaatioiden toimintaa voidaan eritellä tarkemmin kiinnittäen huomiota hyvien toimintatapojen noudattamiseen ja toiminnan eettisyyteen sekä niitä koskeviin käytäntöihin. Lajunen ja Saarinen (2019b) ovat eritelleet hyvinkin yksityiskohtaisesti sitä, miten hyviä toimintatapoja (compliance) voidaan arvioida yrityksen eri tasoilla ja toiminoissa. Tarkastelu on niin seikkaperäinen, että tässä otetaan esille esimerkkinä vain johdon ja keskijohdon sitoutumista kuvaava arviointimallin osa seuraavan luettelon mukaisesti:

- Missä määrin johto on ottanut kantaa organisaation eettisiin standardeihin, viestinyt näistä selkeästi ja omalla esimerkillään indikoinut niiden täsmällisen noudattamisen vaatimusta?

- Miten keskijohto omalta osaltaan on toimeenpannut standardeja ja kannustanut omia työntekijöitään noudattamaan niitä?
- Onko johto hyväksynyt korkeammat compliance-riskit uuden liiketoiminnan luomiseksi tai myynnin kasvattamiseksi?
- Onko johto pahimmillaan jopa kannustanut työntekijöitä menettelemään epäeettisesti saavuttaakseen asetettuja tavoitteita tai estänyt compliance-toiminnossa työskenteleviä tekemästä omaa työtään tehokkaasti?
- Miten sitoutunut johto on compliance-asioihin yleisesti sekä miten se suhtautuu compliance-funktioon ja ehdotettuihin korjaaviin toimenpiteisiin?
- Ovatko he osoittaneet sitoutumistaan myös tilanteissa, jossa on ollut kilpailevia intressejä tai liiketoiminnallisia tavoitteita?
- Mitä compliance-osaamista on ollut hallituksen saatavilla ja ovatko hallituksen jäsenet ja ulkoiset tilintarkastajat pitäneet johdolle suunnattuja tai kahdenkeskisiä keskusteluja compliance- ja kontrollifunktioiden edustajien kanssa?
- Minkä tyyppistä tietoa hallitus ja ylin johto ovat käyttäneet valvoessaan sitä liiketoiminta-aluetta, jolla väärinkäytös tai moitittava menettely on päässyt tapahtumaan?

Johtamisen lisäksi toisena kokonaisuutena tarkastelussa kiinnitetään huomiota tarkastusten ja analyysien resursointiin ja riippumattomuuteen sekä compliance-toiminnan organisointiin. Kolmas näkökulma kattaa kannustimet ja kurinpidolliset toimet, jotka viittaavat eettisen toiminnan palkitsemiseen ja epäeettisestä toiminnasta rankaisemiseen. Tästä on mahdollista edetä vieläkin syvemmälle analysoimalla compliance-ohjelman toimivuutta käytännössä, jolloin puhutaan sisäisestä tarkastuksesta, väärinkäytösepäilyjen tutkinnasta sekä ongelmien syistä ja niiden korjaamisesta. Tämä viimeinen näkökulma liittyy myös ohjelman säännölliseen tarkasteluun ja kehittämiseen.

Epäeettiset käytännöt kytkeytyvät usein erilaisiin verkostoihin joko kansallisesti tai kansainvälisesti, ja erilaiset verkostoanalyysit ovat yksi tapa mitata ja analysoida tällaista toimintaa. Slingerland (2019) on tehnyt uraa uurtavaa työtä korruptiotutkimuksen saralla. Kirjassaan *Network Corruption: When Social Capital Becomes Corrupted* hän kuvaa kansainvälisen liike-elämän kehityksessä sitä, miten voitaisiin puuttua kollektiiviseen epäeettiseen toimintaan epävirallisissa sosiaalisissa verkostoissa. Samat piirteet, jotka tekevät sosiaalisista verkostoista tärkeitä nyky-yhteiskunnassa, aiheuttavat myös vakavan uhkan yhteiskunnallisille verkostoille. Tähän ristiriitaan viitattiin aiemmin myös Suomen osalta luottamusta ja maan tapaa koskeneissa pohdintoissa.

Korruptiiviset verkostot ovat eri asia kuin verkostokorruptio. Verkostot ovat avainasemassa kansainvälisissä, kansallisissa ja paikallistason korruptioskandaaleissa, minkä vuoksi kyse on uudenlaisesta verkostokorruptiosta (network corruption), josta verkos-

toja pitäisi pitää kollektiivisesti vastuussa. Tarkastelu perustuu tapaustutkimuksiin, käsiteanalyysiin ja kartoittavaan (eksploratiiviseen) tutkimusotteeseen, ja tutkittavien käytännön kokemukset ovat tutkimuksen keskiössä.

Slingerland (2019, 7) määrittelee verkostokorruption ”epävirallisen kollektiivin yhteistyönä, jossa ammatillisia rooleja käytetään väärin verkoston etujen ajamiseen niin laajasti, että toiminnasta tulee tavallista ja vastavuoroisuudesta niin yleistä, että toisia suljetaan pois samalla kun jäsenten tietoisuus omasta verkostostaan vaikuttaa heidän yhteiseen asenteeseensa”. Kyse on yleensä vaikeasti havaittavasta ja pitkäkestoisesta vaikutusvallan väärinkäytöstä, jossa julkisen ja yksityisen sektorin rajapinta on hämärtynyt. Verkostot voidaan luokitella taulukon 11 mukaisesti neljään ryhmään organisaation muodon ja tehtävän mukaisesti.

Taulukko 11. Korruptio verkoston muodon ja tehtävän mukaan

VERKOSTOTYYPPI	TARKOITUS		
	Vastavuoroinen avustaminen	Vaikuttaminen päätöksentekoon	Suosinta
Tavoiteorientoitunut, jolla on organisaatiomuoto	<ul style="list-style-type: none"> sosiaalinen pääoma: yhteyksien löytäminen (linking) 	<ul style="list-style-type: none"> intressien edistäminen tai lobbaus toimija, johon vaikutetaan, ei ole verkoston jäsen 	<ul style="list-style-type: none"> vaikutusvallan kauppaaminen toimija, johon vaikutetaan, ei ole verkoston jäsen
Tavoiteorientoitunut, jolla on epävirallinen avoin rakenne	<ul style="list-style-type: none"> sosiaalinen pääoma: sillanrakentaminen (bridging) 	<ul style="list-style-type: none"> intressien edistäminen tai lobbaus toimija, johon vaikutetaan, ei ole verkoston jäsen 	<ul style="list-style-type: none"> vaikutusvallan kauppaaminen toimija, johon vaikutetaan, liittyy verkoston jäseneksi
Tavoiteorientoitunut, jolla on epävirallinen suljettu rakenne	<ul style="list-style-type: none"> sosiaalinen pääoma: läheiset suhteet (bonding) 	<ul style="list-style-type: none"> intressien edistäminen tai vaikutusvallan kauppaaminen toimija, johon vaikutetaan, liittyy verkoston jäseneksi 	<ul style="list-style-type: none"> verkostokorruptiota (network corruption) toimijat ovat verkoston jäseniä
Nouseva uusi verkosto, jolla on epävirallinen suljettu rakenne	<ul style="list-style-type: none"> sosiaalinen pääoma: läheiset suhteet (bonding) 	<ul style="list-style-type: none"> intressien edistäminen tai vaikutusvallan kauppaaminen toimija, johon vaikutetaan, liittyy verkoston jäseneksi 	<ul style="list-style-type: none"> verkostokorruptiota (network corruption) toimijat ovat verkoston jäseniä

Lähde: Slingerland 2019, 8.

Korruptioverkostoja koskevaan analyysiin perustuen tulisi selvittää, miten lainsäädäntö antaa mahdollisuuksia verkostokorruption kitkemiseen. Myös ammattiryhmien eettisiä sääntöjä ja standardeja olisi tarpeellista tarkastella lähemmin. Poliittikasuunnittelussa olisi otettava huomioon verkstoroolit, eikä vain mikrotasolla vaan myös laajemmin yhteiskunnallisia ongelmia ratkaistaessa. Kollektiivista vastuuta tulisi siis

ajatella niin, että verkoston jäsenet voisivat joutua vastuuseen epäeettisestä toiminnasta. (Slingerland 2018, 5, ks. myös Søreide 2016.)

6.4 Ilmoitukset, vihjeet ja korruption vastaisen työn joukkoistaminen

Yksi tärkeä näkökulma korruptioon ja epäeettiseen toimintaan liittyy siihen, millaisia vihjeitä ja tietoja näistä asioista kertyy ja mistä lähteistä. Aiemmin viitattiin jo keskeisiin lähteisiin, kuten viranomaisten omat tiedot sekä kansalaisten, yritysten ja median havainnot. Suomessa on tekeillä niin sanottua pilliin puhaltamista (whistleblower) koskeva lainsäädäntö ilmoittajansuojelusta. Eri organisaatiolla on jo käytössään eettisiä kanavia, ja esitutkintaviranomaisilla on vakiintuneet ilmoituskanavat minkä tahansa rikoksen ilmoittamista varten. Samalla pitää tilastoida sitä, mitä eri lähteistä saapuville vihjeille ajan myötä tapahtuu. (vrt. Artello & Albanese 2020; Noveck et al. 2018.)

Ilmoittajansuojelua koskevan lainsäädännön tueksi on tärkeää luoda raportointijärjestelmä, jotta eri ilmoituskanavien tieto voidaan tilastoida samankaltaisin kriteerein ja kanavoida tämä tilastotieto kansalliseen korruption seurantajärjestelmään. Indikaattorivalinnan tulee ottaa huomioon prosessi, mitä ilmoituksille tehdään. Indikaattori ei saa antaa väärää kuvaa todellisuudesta, ja jos suuri osa vakavasti otettavista ilmoituksista ei etene tutkintaan tai syytteesen, sillä on kerrannaisvaikutuksia kansainvälisiin arvioihin. Tiedon tilastoimatta jättäminen eli indikaattorin puuttuminen antaisi myös negatiivisen kuvan Suomen lähestymistavasta.

Kuten edellä on osoitettu, myös julkisten hankintojen dataa ja viranomaisten suhteita tarjouskilpailuun osallistuviin yrityksiin on vaikea seurata. Rekisterit eivät ainakaan vielä mahdollista koneluettavaa ristiinvertailua. Prosesseja ja rakenteita tulee kuitenkin jatkuvasti tarkkailla, ja erilaiset ilmoittajarakenteet ovat yksi tapa ”älykkäämpään joukkoistamiseen” (smarter crowdsourcing), joka mahdollistaa yhteisön osallistumisen korruption vastaiseen toimintaan. (Noveck et al. 2018.)

Avoimet tietolähteet mahdollistavat korruptiota koskevan tiedon hyödyntämisen muun muassa ennakoimiseen, jos esimerkiksi määrätty yritys näyttävät riskitekijöinä vaikkapa omistajuusrakenteensa kautta. Avointa tietoa voidaan hyödyntää myös esitutkinnan tietotarpeisiin rikosepäilyjen siirtyessä tutkintaviranomaiselle sekä myöhemmin tutkintaprosessissa tarjoten todistusaineistoa ja tukea rikoshyödyn arvioimiseen. Tähän tarvitaan sekä koneluettavia tiedostoja että kehittyneitä tekstin- ja tiedonlouhinnan välineitä (data-mining tools). (Noveck et al. 2018.)

Analysoiva tiedonhaku voi nostaa esiin korruption varoitusmerkkejä. Tutkintaviranomaiset toki käyttävät jo nyt muun muassa OSINT-teknologiaa (Open Source Intelligence), joka tarkoittaa julkisiin lähteisiin perustuvaa tiedustelua. Esimerkiksi selittämättömää varallisuutta voidaan jäljittää vaikkapa Facebookin tai muiden sosiaalisen median tilien valokuvista. Mitä avoimempia ja yhteensopivampia viranomaisrekisterit ja tiedostot ovat, sitä helpompaa olisi esimerkiksi varallisuuden jäljitystyö.

Rahanpesuun liittyen FATF huomautti, että suomalaisviranomaisilla on rajatut mahdollisuudet varmistaa oikeushenkilöiden omistajuussuhteet nopeasti, jotta tosiasiallinen edunsaaja (beneficiary ownership) saataisiin selville. Julkisiin rekistereihin ei voi täysin luottaa eikä ole kunnollisia mahdollisuuksia pitää rekistereitä ajan tasalla. (FATF 2019, 6.) Yrityksillä on uusi velvoite ilmoittaa omistajatiedot kaupparekisteriin 1.7.2019 alkaen, mutta pörssiyritykset, toiminimiyrittäjät, asunto-osakeyhtiöt ja kiinteistö-osakeyhtiöt eivät ole tämän velvoitteen piirissä.

Ranskan Transparency International on luonut hieman erilaisen joukkoistamiseen perustuvan työkalun eli interaktiivisen Ranskan kartan, johon yleisön avulla pyritään merkitsemään tiedotusvälineissä esiin nousseita korruptiotapauksia. Ranskassa oikeuslaitoksen tiedot tuomioista eivät ole avoimia. Kartta ei vaikuta täysin toimivalta tällä hetkellä, mutta ajatuksena kansalaisten, tiedotusvälineiden ja kansalaisjärjestöjen osallistaminen yhteiseen seurantaan on mielenkiintoinen. Kartan tavoite on luoda kuvaa korruption luonteesta Ranskassa eli tavoista, muodoista ja paikoista valtakunnallisesti. Lisäksi järjestelmän avulla on mahdollista seurata korruptiotapauksen etenemistä epäilystä tuomioon saakka, jolloin saadaan tietoa myös seuraamuksista. Yleisesti ottaen kartta voisi hyvin toimiessaan kuvata korruption vastaisen taistelun kehittymistä Ranskassa. Sen tavoitteena on tuottaa tilastoja muun muassa tuomioista alueittain mutta vain median tietoihin perustuen. (TI France, s.a.)

Mediaseuranta vain korruption liittyen ei anna vertailtavaa tulosta, jos se perustuu automaattisiin sanahakuihin. Korruptio, lahjus ja moni muu rinnakkaiskäsite antaa mahdollisuuden seurata uutisvirtaa eri teemoista, mutta ei sellaisenaan kuvaa korruption määrää tai laatua. Hajdu (2018) tutkimusryhmineen tutki lähes 13 000 artikkelia viidestä EU-maasta ja analysoi ”kuinka media käsittelee korruptiota eri maissa”. Tutkiva journalismi paljastaa korruptiorikoksia hyvinkin eri tavoin eri maissa. Tällainen indikaattori eli paljonko korruptiorikoksia tutkivat toimittajat paljastavat, kuvaa yhteiskunnan rakenteiden korruption vastaisia piirteitä ja osin myös tietojen avoimuutta ja saatavuutta. Medialla onkin merkittävä rooli korruption vastaisessa työssä (vrt. GRECO 2017, 19). GRECO pitää lehdistönvapautta yhtenä korruption vastaisen työn indikaattorina. (OECD 2017b, 59.)

Korruption mittaamiseen liittyy mediaosumien analysoinnin lisäksi myös lehdistönvapauden tila tai tutkivien toimittajien mahdollisuudet tehdä työtään tehokkaasti. Näin ol- len toimittajien edellytykset ja kyky tutkia ja julkaista väärinkäytöksiä voi vaihdella suu- resti. Kun muut integriteettimekanismit epäonnistuvat, toimittajien tehtäväksi jää tuoda valoon epäeettinen toiminta ja viime kädessä poliittiset väärinkäytökset. Toimittajat voivat laskea onnistuneensa paljastettuaan yhteiskunnallisesti tärkeitä päätöksente- koon liittyviä epäselvyyksiä (Moene & Søreide 2019, 109–110, 132).

Kaiken kaikkiaan eri maissa on kehitetty runsaasti erilaisia menetelmiä, jotka hyödyn- tävät uusia teknologioita ja laajojen tietomassojen analysointia. Näillä korruption seu- lontaan tarkoitetuilla innovaatioilla on kiistattomia vahvuuksia, mutta niihin liittyy myös monia kehittämistä vaativia kohtia. Taulukkoon 12 on koottu keskeisiä huomioita täl- laisista piilokorruption paljastamisen menetelmistä.

Taulukko 12. Innovatiivisten menetelmien käyttö korruption havaitsemiseksi Suomessa

VAHVUUDET JA MAHDOLLISUUDET	HEIKKOUEDET
<ul style="list-style-type: none"> • koneluettavat ja ristiin verrattavat laajat rekisteriai- neistot antavat mahdollisuuden korruptiivisen toi- minnan havaitsemiseen mm. julkisissa hankin- noissa • yrityksiltä vaadittavat korruption vastaiset toimet estävät korruptiota ulkomaankaupassa • vaikutusvallan väärinkäytön ja verkostokorruption kriminalisoiva lainsäädäntö vahvistaa korruption vastaista taistelua • korruption seurannan joukkoistaminen vahvistaa yhteiskunnallista vastuuta korruption vastaisesta työstä 	<ul style="list-style-type: none"> • rekisteritietojen avoimuus ja vertailtavuus voi olla vaikeaa lainsäädännöllisten syiden takia • rekisteritietojen vertailtavuus on vaikeaa, sillä ne toimivat eri alustoilla eivätkä mahdollista koneluet- tavaa vertailua • Suomen lainsäädäntö ei mahdollista viranomais- ten varmistavan yritysten korruption vastaisten toi- mien laatua • Suomessa vaikutusvallan väärinkäyttö ei ole krimi- nalisoitu, eikä verkostoa voi pitää rikosvastuussa (yksilön rikosvastuu) • Suomessa harva toimija haluaa käyttää vapaa-ai- kaansa korruption vastaiseen työhön, koska ongel- maa ei koeta vakavaksi.

7 Johtopäätöksiä

Kun Suomessa halutaan seurata korruption tilaa, täytyy osata kysyä oikeita kysymyksiä oikeilta ihmisiltä tai lähteiltä liittyen käsillä oleviin tiedontarpeisiin. On tärkeää, että kerättävä tieto kuvaa tilannetta nimenomaan meidän toimintaympäristössämme, jossa näkyvän katukorruption asemesta korruptio on pikemminkin rakenteellista, verkosto- maista ja vaikeasti paljastettavaa.

Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projektissa etsittiin Suomeen sopivia korruption seurantavälineitä. Projektissa tarkasteltiin erityisesti vaihtoehtoisia mahdollisuuksia seurata korruptiotilannetta pitkäjänteisesti. Tässä raportissa keskityttiin korruptiota kokonaisvaltaisesti kuvaaviin indikaattoreihin kuten riskiarvioihin, korruption vastaisten toimien seurantamenetelmiin sekä eräisiin innovatiivisiin piilokorruption seurantamenetelmiin. Projektiin liittyvä erillinen artikkelikokoelma kuvaa korruptiota kysely- ja rekisteritietojen perusteella sekä korruption vaaran vyöhykkeitä ja riskialoja muiden aineistojen avulla.

Mikään tutkimus eikä sen paremmin tutkimusindikaattori ei ole täysin neutraali ilman taustaoletuksia. Oletukset vaikuttavat valittuun metodologiaan ja tiedonkeruun tapoihin. Tieteen eettisten käytäntöjen näkökulmasta tämä kaikki tulee ottaa huomioon, kun valittuja indikaattoreita tai tutkimustuloksia hyödynnetään politiikkasuunnittelun, tavoiteasettelun ja arvioinnin pohjana.

Korruption lukuisista määritelmistä mikään ei ole laajasti ja yksiselitteisesti hyväksytty. Erilaisia lähestymistapoja tarvitaan, sillä korruptiolla on käytännössä monta ulottuvuutta. Eri indikaattorit, jotka lähestyvät yhteiskunnallista todellisuutta eri lähtökohdista, eivät ole suoraan vertailtavissa keskenään. Se ei kuitenkaan estä sitä, etteikö erilaisia tietoja voida raportoida yhtä aikaa ja kuvata vaikkapa vuosittain julkaistavassa raportissa Suomen korruption tilasta. Tällainen korruptiotietoa eri lähteistä koostava dokumentti ei sellaisenaan riitä tietoon perustuvan päätöksenteon pohjaksi mutta mahdollistaa kuitenkin tietoisuuden lisäämisen eri toimijoiden keskuudessa. Eri tietolähteillä, tiedonkeruutavoilla, analyysimenetelmillä ja raportointivälineillä tulee nähdä omat erilliset roolinsa ja tehtävänsä yhteiskunnassa.

Millaiset indikaattorit ovat sitten sopivia tai tehokkaita politiikkasuositusten pohjaksi? Poliitiikkasuunnittelun ei kannata perustua vain staattiseen tietoon siitä, paljonko korruptiota on havaittu tai mitä mieltä kansalaiset tällä hetkellä ovat, sillä politiikan pitää olla pitkäjänteistä ja ottaa huomioon mahdolliset muutokset. Korruption määrää ja yleisiä trendejä kuvaavat tiedot rekisterien, kyselyjen ja muiden tietolähteiden pohjalta tukevat suunnittelua ja päätöksentekoa osittain. Esimerkiksi kyselyihin perustuvat yleiset mielipide- ja kokemusmittarit kuvaavat kuitenkin vain harvoin ja epätäydellisesti

korruption syitä, seurauksia tai korruption yhteiskunnallisia kustannuksia. Tietopohjaisen päätöksenteon pohjaksi sopivat dynaamiset indikaattoripatterit, jotka on räätälöity ottamalla huomioon toimintaympäristö ja konteksti sisältäen myös muuta kuin määrällistä tietoa. Näin päästään pureutumaan paremmin korruption riskialoihin ja -kohteisiin, korruption piirteisiin hallinnon eri tasoilla sekä vaikeasti paljastettavan rakenteellisen ja verkostomaisen korruption sisältöön.

Näistä syistä on tärkeää ottaa korruptiotilanteen seurannassa huomioon tässä raportissa tarkastellut kokonaisvaltaiset korruption seurantamenetelmät. Uhka- ja riskiarviot avaavat korruption todennäköisyyttä ja olosuhteita, korruption vastaisen työn seurantaraportit kertovat toimien tehokkuudesta ja riittävydestä, ja uudenlaiset piilokorruption paljastamiseen tarkoitetut menetelmät jäljittävät epäilyttäviä piirteitä suurista tietomassoista.

Julkishallinnon eri sektoreilla, yksityisen sektorin eri toimialoilla sekä muilla yhteiskunnan aloilla tarvitaan erilaisia korruptioindikaattoreita. Niiden pitäisi kuitenkin olla saman tyyppisiä, jotta sektorien välinen vertailu ja oppiminen helpottuisivat. Riskien arviointia eri hallinnonaloilla tulee harmonisoida, ja alakohtaiset arviot palvelevat myös valtakunnallisen kokonaisarvion muodostamista. Jo olemassa olevia tai suunnittelun alla olevia kansainvälisiä indikaattoripattereita tulee hyödyntää.

Tämä raportti kannustaa kokonaisvaltaisen tilannekuvan luomiseen hyödyntämällä korruption riskien ja korruption vastaisten toimien seurantaan sekä piilokorruption paljastamiseen kehitettyjä työkaluja. Raportissa kolmesta laajasta kokonaisuudesta (riskiarviot, korruption vastaiset toimet, piilokorruptio) tehtyjen analyysien pohjalta voidaan tehdä seuraavaksi kuvattavia johtopäätöksiä.

1. Säännöllisesti päivitettävät riskiarviot

Eryteisesti korruptiota torjuvien ja valvovien viranomaisten ja muiden toimijoiden tulee ottaa käyttöön säännöllisesti päivitettävät riskiarviot eri aloilla, koska niitä ei tällä hetkellä juuri tehdä.

Käytännössä tämä tarkoittaa

- a) Kansallisen vakavan- ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuva-arvion valmistelua (SOCTA) EU-prosessin puitteissa ja tähän liitettävää korruption uhkakuva-arvion luomista saman prosessin yhteydessä
- b) Alakohtaisten korruptiota koskevien riskiarvioiden velvoittamista avaintoimijoilta yhteiskunnan eri sektoreilla kuten laki velvoittaa tällä hetkellä arvioimaan rahanpesun riskejä.

Korruptioindikaattoreiden tulee olla kontekstisidonnaisia, joten on tärkeää selvittää korruptionriskit eri aloilla. Alakohtainen analyysi mahdollistaa myös keskeisten puutteiden analyysin: onko eettisissä ohjeistuksissa parantamisen varaa, tarvitaanko lisäkoulutusta tai ehkäisevätkö prosessit ja raportointikanavat korruptiota. Poliittisella tasolla eri intressiryhmien epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon, julkisten varojen väärinkäyttö tai ystävien suosiminen hallintoratkaisuissa ovat esimerkkejä korruptionriskistä. Riskienhallinta vaatii selkeät prosessit ja yhtenäisen riskianalyysimetodologian.

2. Kokonaisvaltainen lähestymistapa

Korruption seurantaan tulee soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteiskunnan on luotava sitä tukeva tiedonkeruumalli seurantatietojen kokoamiseksi pitkäjänteisesti.

Käytännössä tämä edellyttää

- a) Kansallisesti hyväksytyyn seurantamenetelmän luomista muun muassa Kansainyhteisön ja OECD:n indikaattoripatteristojen pohjalta, joiden kautta säännöllisesti aletaan seurata yhteiskunnan avainsektorien kehitystä kohti kansainvälisiä normeja (ml. korruptiotilastointi)
- b) Korruption vastaisen strategian toimintaohjelman seurannan perustamista kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle niin, että toimenpiteiden seuranta ei perustu ainoastaan muutaman valikoidun tavoitteen mittaamiseen vaan kokonaisvaikutusten arviointiin.

Suomelle hyödyllisiä työkaluja ovat kansallisesti määritellyt ja tarkoituksenmukaiset sektorikohtaiset indikaattorit. Ne kuvaavat riskejä ja korruption vaikutuksia yhteiskunnassa, ja niitä hyödynnettäisiin myös laajemmissa arvioinneissa. Suomi tarvitsee pitkän aikavälin rohkeita ja kunnianhimoisia tavoitteita, joita yksinkertainen lista kansainvälisten sitoumusten ”de jure” -saavuttamisesta ei riitä täyttämään (esim. whistleblower lainsäädäntö tai avoimuusrekisteri). Näitä tavoitteita tulisi seurata ”de facto” -indikaattoreilla lainsäädännön ja instrumenttien tosiasiallisesta täytäntöönpanosta niin valtion kuin kuntienkin tasolla. Näissä pidemmän aikavälin tavoitteissa ja niiden seurannassa tulee huomioida eri hallintosektorien toimintasuunnitelmien yhteydet, kuten avoimen hallinnon ohjelman ja korruption vastaisen ohjelman keskinäinen linkitys sekä harmaan talouden ja rahanpesun vastaisen toiminnan yhteydet korruption vastaiseen toimintaan. Samoin kestävä kehityksen tavoitteiden sekä korruption vastaisen toimien toimeenpanon ja arvioinnin tulee tukea toisiaan. Käytännössä kokonaisvaltainen korruption seuranta vaatii kysymyspattereita, joilla eri hallinnonalojen, instituutioiden ja organisaatioiden tilannetta voidaan seurata säännöllisesti.

3. Julkisten hankintojen avoimen datan hyödyntäminen

Julkisiin hankintoihin liittyvien laajojen tietoaaineistojen sekä viranomaisten rekisteritietojen avoimuutta, koneluettavuutta ja ristiin vertailtavuutta on soveltuvin osin laajennettava epäselvyyksien jäljittämiseksi ja korruption havaitsemiseksi.

Käytännössä tämä tarkoittaa oppimista niiltä mailta, joissa automatisoidut järjestelmät ovat käytössä:

- a) Tšekeissä ja Unkarissa käytettävien koneoppimista hyödyntävien järjestelmien tyyppisten ratkaisujen hyödyntämistä tulee harkita myös Suomessa korruption viittaavien intressiristiriitojen ja varoitusmerkkien seulomiseksi laajasta julkisten hankintojen tietomassasta
- b) Vastaavanlaiset järjestelmät lisäävät yleisesti tiedon avoimuutta, mikä vahvistaa tutkivan journalismin ja kansalaisyhteiskunnan valvovaa roolia korruptiivisten käytäntöjen paljastamisessa.

Viranomaisrekisterien sekä esimerkiksi julkisten hankintojen tietomassojen avoimuus ja helpompi käytettävyys ja vertailtavuus tukevat sekä viranomaistyötä että tutkivaa journalismia ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia seurata julkisten varojen käyttöä. Samoin tarkemmat tilastotiedot poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista tuomioon saakka sekä ilmoituskanaviin tulevien vihjeiden käsittelystä vahvistavat eri toimijoiden mahdollisuutta havaita piiloon jäävää korruptiota suomalaisessa yhteiskunnassa.

Suomalaiset hallintokäytännöt ovat monilta osin siilomaisia, ja muun muassa rahanpesu, järjestäytynyt rikollisuus, harmaa talous ja hallinnon avoimuuden pullonkaulat nähdään usein erillisinä politiikka- ja toimintalohkoina. Korruption riskit ja ilmentymismuodot liittyvät kaikkiin näihin ilmiöihin, ja viime aikoina näiden ilmiöiden välisiin yhteyksiin on kiinnitetty kasvavaa huomiota. Suomen tuleekin osallistua aktiivisesti kansainvälisesti käytävään keskusteluun korruptioindikaattoreista ja hyödyntää oppeja hyvistä käytännöistä eri maissa. Esimerkiksi Liettuassa on luotu korruption kokonaisvaltainen seurantamalli, joka tuottaa monipuolista tietoa korruptiosta ja tukee korruption vastaista työtä.

Vain kokonaisvaltainen korruption vastainen lähestymistapa mahdollistaa sen, että yhteiskuntamme on varustautunut korruptiivisen toiminnan uhkia vastaan. Lainsäädäntötyössä kannattaa pohtia myös vastuukysymyksiä muun muassa vaikutusvallan väärinkäyttötilanteissa sekä korruptiivisten verkostojen saattamiseksi rikosvastuuseen yksilövastuun ristiriidat huomioiden. Tällaiset kysymykset ovat nousemassa pintaan kansainvälisellä tasolla.

Lähteet

- Ariely, Dan (2012). *The (Honest) Truth about Dishonesty: How We Lie to Everyone – Especially Ourselves*. New York: Harper Collins.
- Artello, Kristine & Albanese, Jay (2020). Rising to the Surface: The Detection of Public Corruption. *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, Vol. 21, 1, 74–89.
- Avoin hallinto (2017). Avoin hallinto – Suomen kansallinen toimintasuunnitelma 2015–2017: Itsearviointi. Osoitteessa: http://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/10/Avoin-hallinto_-khoitsearviointiraportti-2017.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- Avoin hallinto (2019). Avoimen hallinnon toimintaohjelma 2019–2023. Osoitteessa: https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPUL-LINEN_240919.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- Berg, Annukka & Lähteenoja, Satu & Ylönen, Matti & Korhonen-Kurki, Kaisa & Linko, Tyyra & Lonkila, Kirsi-Marja & Lyytimäki, Jari & Salmivaara, Anna & Salo, Hanna & Schönach, Paula & Suutarinen, Ira (2019). POLKU2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23.
- Blom, Anders (2018). *Veljeskunta: Lobbaus Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Gummerus.
- Blom, Anders (2019). Maan tapa murroksessa, Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 111.
- Boehm, Frédéric (2017). Measurement of Corruption, Integrity and Anti-Corruption Measures. OECD presentation at the EPAC/EACN Annual Professional Conference, 15–17.11.2017 Lisbon.
- Buehn, Andreas & Schneider, Friedrich (2009). *Corruption and the Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach*. IZA Discussion Paper No. 4182, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor.
- Cabolis, Christos (2019). Corruption, Democracy, and Political Uncertainty. IMD World Competitiveness Center. <https://www.imd.org/research-knowledge/articles/com-february-2019/>.
- Cockayne, James & Roth, Amanda (2017). *Crooked States: How organized crime and corruption will impact governance in 2050 and what states can – and should – do about it now*, Annex 2, Trends on Organized Crime, Corruption, and Law Enforcement. New York: United Nations University.
- Commonwealth (2020). *Commonwealth Anti-Corruption Benchmarks*. Commonwealth Secretariat, hyväksyttäneen vuoden 2020 Commonwealth Heads of Governments kokouksessa (CHOGM).

DATAACROS (2019). Online survey accompanying letter "Study to develop a tool to assess corruption risk factors in firms' ownership structures" by EU Commission DG Migration and Home Affairs, Head of D3, Floriana Sipala Ref. Ares(2019)5441662, 28.8.2019.

DATAACROS (2020). "Project", Developing A Tool to Assess Corruption Risk factors in firms' Ownership Structure. Osoitteessa: <http://www.transcrime.it/datacros/project/>. Viitattu 10.6.2020.

Denvil, Duncan & Li, Danyang (2018). Liar Liar: Experimental Evidence of the Effect of Confirmation-Reports on Dishonesty. *Southern Economic Journal*, vol. 84, 3, 742–770.

EBRD (2019). Transition Report 2019–20. Osoitteessa: <https://2019.tr-ebd.com/>.

EPAC (2017). Integrity Risk Management for Anti-Corruption Authorities (ACAs) and Police Oversight Bodies (POBs). Guideline, European Partners against Corruption. Ladattavissa osoitteessa: <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>. Viitattu 10.6.2020.

Estonian Police (2019). Corruption Crime Bureau Overview 2016-2017. Estonian Police and Border Guard, Central Criminal Police, Corruption Crime Bureau, Estonia.

EU (2011). Commission Decision of 6.6.2011 establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment ("EU Anti-corruption Report"). Osoitteessa: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/pdf/com_decision_c%282011%29_3673_final_en_en.pdf. Viitattu 10.6.2020.

EU (2014a). Järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli. Bryssel: Euroopan Unionin neuvosto. Osoitteessa: <https://www.consilium.europa.eu/media/30217/qc0114638fin.pdf>. Viitattu 10.6.2020.

EU (2014b). Komission kertomus Neuvostolle ja Euroopan Parlamentille: EU:n Korruptiontorjuntakertomus, COM/2014/038. Brussels: European Commission.

Euroopan neuvosto (2000). Recommendation No R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct of public officials, 11.5.2000, Council of Ministers, Strasbourg: Council of Europe. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>. Viitattu 10.6.2020.

Euroopan neuvosto (2018). The Council of Europe Support in The Fight Against Corruption, Final Evaluation Report. Directorate of Internal Oversight, Evaluation Division, Evaluation, 24. Strasbourg: Council of Europe. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/-2018-dio-evaluation-anti-corruption-vfinale/168093c893>. Viitattu 10.6.2020.

FATF (2019). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Finland Mutual Evaluation Report. Osoitteessa: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Finland-2019.pdf>. Viitattu 10.6.2020.

- Fazekas, Mihály & Tóth, István János (2014). Three indicators of institutionalized grand corruption using administrative data. Presentation 4.2.2014 at the U4 Proxy Challenge Competition, Bergen, Norway. Corruption Research Center Budapest & University of Cambridge.
- Fazekas, Mihály & Cingolani, Luciana & Tóth, Bence (2016). A Comprehensive Review of Objective Corruption Proxies in Public Procurement: Risky Actors, Transactions, and Vehicles of Rent Extraction. GTI-WP/2016:03, Budapest: Government Transparency Institute. Osoitteessa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2891017&download=yes.
- Fingo (2019). Suomi ja Agenda 2030 – kansalaisjärjestöjen seurantaraportti, Helsinki: Fingo.
- Fischbacher, Urs & Föllmi-Heusi, Franziska (2013). Lies in disguise: An experimental study on cheating. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11, 3, 525–47.
- Gorodnichenko, Yuriy & Sabirianova Peter, Klara (2007). Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. *Journal of Public Economics*, vol. 91, 5-6, 963-991.
- Graycar, Adam & Prenzler, Tim (2013). *Understanding and preventing corruption*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GRECO (2015). Compliance Report Finland, Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Strasbourg: Group of States against Corruption. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5d15>. Viitattu 10.6.2020.
- GRECO (2017). Eighteenth General Activity Report of the Group of States against Corruption, Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America. Strasbourg: GRECO.
- GRECO (2018). Evaluation Report: Finland, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Strasbourg: Group of States against Corruption. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>. Viitattu 10.6.2020.
- GRECO (2019). Council of Europe anti-corruption body report warns: public perceptions of low levels of corruption may be misleading. Réf. DC 120(2019). Osoitteessa: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680952467. Viitattu 10.6.2020.
- Hajdu, Miklós & Pápay Boróka & Szántó Zoltán & Tóth István János (2018). Content analysis of corruption coverage: Cross-national differences and commonalities. *European Journal of Communication*, Vol. 33(1) 7–21.

- Hautakangas, Krista & Isoaho, Essi & Jukarainen, Pirjo & Rikkilä, Saana & Muttillainen, Vesa (2020). Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvion esiselvitystyö, raporttikäsikirjoitus, Poliisiammattikorkeakoulu ja Valtiovarainministeriö.
- Hellsten, Sirkku (2004). Korruptio kehityksen uhkana. Teoksessa Gylling, Heta (toim.). Kehityksen etiikka ja filosofia, Helsinki: Gaudeamus.
- Hoppe, Tilman (2015). Monitoring and Evaluation of the Implementation of National Anti-Corruption Strategies and Action Plans: Methodology, Regional Anti-Corruption Initiative (RAI). Osoitteessa: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/05/Methodology_on_Monitoring_2015.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- Hynynen, Eeva-Liisa & Viljanen, Pekka (2020). Kittilän laki, Helsinki: Otava.
- Hänninen, Jyri & Liski, Jarno (2019). Keskustan valtakunta. Kertomus rahasta, valasta ja korruptiosta. Helsinki: Into.
- IBAC (2019). Information sheet - Conflicts of interest: myths, misconceptions and management. The Independent Broad-based Anti-corruption Commission (IBAC) is Victoria, Australia, 25.10.2019. Osoitteessa: <https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/article/information-sheet-conflicts-of-interest-myths-misconceptions-and-management>. Viitattu 10.6.2020.
- Ikonen, Jouko & Laakso, Nina (2020). Urheilukorruptio Suomessa. Teoksessa Vesa Muttillainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Jukarainen, Pirjo & Muttillainen, Vesa (2015). Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117. Tampere: Polamk.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018). National Risk Assessment: Money Laundering and Terrorist Financing in Norway. Oslo: Ministry of Justice and Public Security.
- Kaptein, Muel & Avelino, Scott (2005). Measuring corporate integrity: a survey-based approach. Corporate Governance: The international journal of business in society, Vol. 5, 1, 45–54.
- Kasemets, Aare (2016). Estonian post-Soviet governance reforms and control of corruption measures 1992–2016. Teoksessa E-Democracy, E-Governance and Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia, HAUS ja Ulkoministeriö. Osoitteessa: https://um.fi/documents/35732/48132/e_democracy__e_governance_and_public_sector_reform_revisited___experiences_of. Viitattu 10.6.2020.
- Kauppinen, Juha & Oinaala, Sampsa (2016). Talvivaaran vangit. Helsinki: Siltala.

KKV (2019a). Harmaa talous ja hankinnat, raportti on osa vuosille 2016–2020 laadittua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmalla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Osoitteessa: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/muut/harmaa-talous-ja-hankinnat-2019.pdf>. Viitattu 10.6.2020.

KKV (2019b). Korruptiota torjutaan hyvällä hankintaosaamisella ja tietoisuudella harmaan talouden riskeistä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto uutiskirje 4/2019.

Koikkalainen, Petri & Riepula, Esko (2009). Näin valta ostetaan: lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009. WSOY.

Korhonen, Jarmo (2014). Väyrysten valtakunta. Tammi.

Korkea-aho, Emilia & Tiensuu, Paul (2018). Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, syyskuu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57.

Kuntaliitto (2017). Riskienarviointilomake. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tarkastus-ja-valvonta/sisainen-valvonta-ja-riskienhallinta/riskienarviointilomake>. Viitattu 10.6.2020.

Lajunen, Viivi & Saarinen, Tytti (2019a). Voisiko Suomi ottaa Ranskan Sapin II -lainsäädännöstä mallia? Julkaistu 1.7.2019. Osoitteessa <https://www.lin-kedin.com/pulse/voisiko-suomi-ottaa-ranskan-sapin-ii-lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6st%C3%A4-viivi-lajunen>. Viitattu 10.6.2020.

Lajunen, Viivi & Saarinen, Tytti (2019b). Compliance-ohjelmien arviointi DOJ:n ohjeistuksen valossa (osa 2/3). Julkaistu 22.8.2019. Osoitteessa: <https://www.lin-kedin.com/pulse/compliance-ohjelmien-arviointi-dojn-ohjeistuksen-valossa-lajunen/>. Viitattu 10.6.2020.

Lajunen, Viivi & Saarinen, Tytti (2019c). Compliance-ohjelmien arviointi DOJ:n ohjeistuksen valossa (osa 3/3). Julkaistu 3.9.2019. Osoitteessa: <https://www.lin-kedin.com/pulse/compliance-ohjelmien-arviointi-dojn-ohjeistuksen-valossa-saarinen-1f/>. Viitattu 10.6.2020.

Langseth, Petter (2006). Measuring Corruption. Teoksessa Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors & Fredrik Galtung (toim.). Measuring Corruption, Aldershot: Ashgate, 7–44.

Laukkanen, Erkki (2019). Corruption Perceptions Index (CPI): suppea ja poliittisesti vino korruptiomittari. Teoksessa Salla Nazarenko ja työryhmä (toim.). Korruptio Suomessa, Helsinki: Into, 91–116.

Lithuanian law on corruption (2016). Law on Prevention of Corruption. Republic of Lithuania, 28.5.2002 (No IX-904), as last amended on 8 November 2016 (No XII-2742), Vilnius. Osoitteessa: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legislation/act/lit/TAD/cf4e54225ce611e7a53b83ca0142260e?jfwid=wny8rkyr9>. Viitattu 10.6.2020.

Malito, Debora (2014). *Measuring Corruption Indicators and Indices*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, European University Institute Working Papers, RSCAS 13.

Malmberg, Fredrik (2019). *The Rotting Fish? Institutional Trust, Dysfunctional Contexts, and Corruption Tolerance: A multilevel study of the justification of low-level corruption in a global perspective*. Turku: Åbo Akademi University Press.

Mansikka, Tanja (2019). *Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja.

Mansikkamäki, Suvi-Tuuli & Muttilainen, Vesa (2016). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2011–2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121*. Tampere: Polamk.

Moene, Kalle & Søreide, Tina (2019). *Combating Corruption: Investigative Journalists on the Frontlines*. Teoksessa R. Krøvel ja M. Thowsen (toim.). *Making Transparency Possible. An Interdisciplinary Dialogue*, 109–135. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Muttilainen, Vesa & Ames, Suvi-Tuuli (2020). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus*. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46*.

Muttilainen, Vesa & Rauta, Jenita & Vuorensyrjä, Matti (2020). *Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa*. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46*.

Muttilainen, Vesa & Välimäki, Noora (2020). *Korruption esiintyvyyden ja riskien seuranta: kyselyindikaattoreita*. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46*.

Mölsä, Seppo (2016). *Rakentamisen musta kirja – rötösherroja ja kartellien solmijoita* Rakennuslehti 28.10.2016. Osoitteessa: <https://www.rakennuslehti.fi/2016/10/rakentamisen-musta-kirja-rotosherroja-ja-kartellien-solmijoita/>.

NAVEX (2020). *Global Legal Brief “Sapin II: New Compliance Regulations in France”*. Osoitteessa: <https://www.navexglobal.com/en-gb/resources/legal-briefs/sapin-ii-new-compliance-regulation-france?RCAssetNumber=1806>. Viitattu 10.6.2020.

Nazarenko, Salla & työryhmä (2019). *Korruptio Suomessa*. Helsinki: Into.

Neuhoff, Karsten & Cooper, Simone & Laing, Tim & Lester, Sarah & Rysanek Adam (2009). *Indicator Choices and Tradeoffs Report: Facilitating the Success of International Climate Policies and Projects Report*. Climate Strategies.

Norwegian Ministries (2019). Revised strategy for combating work-related crime, Oslo. Osoitteessa: https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/a-0049-e_revised-strategy-for-combating-work-related-crime.pdf. Viitattu 10.6.2020.

Noveck, Beth Simone & Koga, Kaitlin & Aceves Garcia, Rafael & Deleanu, Hannah & Cantú-Pedraza, Dinorah (2018). Smarter Crowdsourcing for Anti-corruption: A Handbook of Innovative Legal, Technical, and Policy Proposals and a Guide to their Implementation. Inter-American Development Bank. Osoitteessa: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Smarter-Crowdsourcing-for-Anti-corruption-A-Handbook-of-Innovative-Legal-Technical-and-Policy-Proposals-and-a-Guide-to-their-Implementation.pdf>. Viitattu 10.6.2020.

OECD (2014). OECD foreign bribery report: An analysis of the crime of bribery of foreign public officials. Paris: OECD.

OECD (2015). Consequences of corruption at the sector level and implications for economic growth and development. Paris: OECD. Osoitteessa <http://www.oecd.org/publications/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implicationsfor-economic-growth-and-development-9789264230781-en.htm>. Viitattu 10.6.2020.

OECD (2016). OECD Development Policy Tools Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives. Paris: OECD. Osoitteessa: <http://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>.

OECD (2017a). Public Integrity, OECD Recommendation of the Council on Public Integrity, Paris: OECD.

OECD (2017b). The Detection of Foreign Bribery. Paris: OECD. Osoitteessa: www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm. Viitattu 10.6.2020.

OECD (2019a). Government at a Glance 2019. Paris: OECD, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. Viitattu 10.6.2020.

OECD (2019b). Recommendation of the Council on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises. OECD/LEGAL/0451, 22.05.2019. Osoitteessa: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0451>. Viitattu 10.6.2020.

OECD (2019c). Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4: Two-Year Follow-Up Report: Finland. Osoitteessa: <https://www.oecd.org/corruption/Finland-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>. Viitattu 10.6.2020.

OECD ACN (2015). Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Paris: OECD.

OECD ACN (2019). Anti-Corruption Performance Indicators: Draft. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Anti-Corruption Division. Paris: OECD.

Ollus, Natalia & Pekkarinen, Anna-Greta (2020). Korruptio rakennusalalla: pilottitutkimus. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.

OM (2017a). Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja, 14. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79314/OMML_14_2017_Korruptio_strategia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 10.06.2020.

OM (2017b). Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi: Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja Lausuntoja, 15.

OM (2019a). Ministerityöryhmä: korruption torjuntaan tehokkaampia keinoja. Oikeusministeriö 28.11.2019. Osoitteessa: https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministerityoryhma-korruption-torjuntaan-tehokkaampia-keinoja. Viitattu 10.6.2020.

OM (2019b). Opas korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostamiseen. Dnro 4/62/18. Oikeusministeriön asettaman ohjausryhmän opas. Julkaistu 15.8.2019.

OM (2019c). Asettamispäätös avoimuusrekisterin valmisteluelimistä. Oikeusministeriö 15.11.2019, VN/4188/2019.

Parsons, Jim & Gokey, Caitlin & Thornton, Monica (2013). Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming. London: DFID.

Pentikäinen, Mikael (2014). Kolumni. Lapin kansa, heinäkuu.

Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Tampere: Polamk.

Picci, Lucio & Golden, Miriam (2005). Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data. *Economics and Politics*, Vol. 17, 1, March, 37–75.

Poliisihallitus (2019). Poliisiyksiköiden analyysi- ja tiedustelutoimintojen järjestäminen, tehtävät ja vastuut. Poliisihallitus, 19.12.2019, määräys POL-2019-58976.

Polamk (2019). Poliisin talousrikostorjunnan seurantamittareiden kehittäminen. Poliisiammattikorkeakoulun taustaselvitys sisäministeriön työryhmälle 26.4.2019.

Rauta, Jenita (2019). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2018. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 15. Tampere: Polamk.

- Reinikka, Ritva & Svensson, Jakob (2003). Survey Techniques to Measure and Explain Corruption. World Bank Policy Research Working Paper 3071, June, Osoitteessa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636433. Viitattu 6.8.2019.
- Reinikka, Ritva ja Svensson, Jakob (2005). Fighting Corruption to Improve Schooling, Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda. *Journal of European Economic Associations*, 3, 259–267.
- Renå, Helge (2012). Norway's Integrity System – Not Quite Perfect? Transparency International Norway. Osoitteessa: http://transparency.no/wp-content/uploads/englishk_versjon_av_NIS-1.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- Rohwer, Anja (2009). Measuring Corruption. A Comparison between Transparency International's Corruption Perception Index and the World Bank's Worldwide Governance indicators. Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich: CE-Sifo DICE Report 3/2009. Osoitteessa; <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport309-rr2.pdf>. Viitattu 8.6.2019.
- Rousku, Kimmo (toim.) (2017). Opas riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM_22_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 10.6.2020.
- Rui, Jon Petter & Søreide, Tina (2019). Governments' Enforcement of Corporate Bribery Laws: 1A Call for a Two-Track Regulatory Regime. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 132, 02. Osoitteessa https://www.idunn.no/tfr/2019/02/governments_enforcement_of_corporate_bribery_laws. Viitattu 10.6.2020.
- Ruostesaari, Ilkka (2014). Vallan sisäpiirissä. Tampere: Vastapaino.
- Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203, Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2018). Rehellisyys maan perii: tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta. Edita.
- Salminen, Ari (2020). Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita. Teoksessa Muttilainen, Vesa, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna & Mäntysalo, Venla (2011). Kansallinen Integriteettijärjestelmä Suomi: Peruseräraportti. Transparency International Suomi. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasa, Vaasan yliopisto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja, 182.

- Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston raportteja, 3, Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sampford, Charles & Shacklock Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (toim.) (2006). *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate.
- Sampson, Steven (2018). Trust is good, control is better, trust and control is best (read copy). International Anti-Corruption Conference Copenhagen, Panel on Trust: A Nordic Currency, Copenhagen, October. Osoitteessa: <http://lup.lub.lu.se/record/c9d18050-4d63-4575-b054-812ada24a9aa>. Viitattu 10.6.2020.
- Selinšek, Liljana (2015). RCC Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe: Comparative Research and Methodology. SEE2020 Series, Regional Cooperation and Council (RCC) and Regional Anti-corruption Initiative for the Southeast Europe 2020 Strategy. Osoitteessa http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- SIS Lithuania (2018). Activity Report 2018. Vilna: Special Investigation Service (SIS) of the Republic of Lithuania.
- Skuhrovec, Jiří (2019). Zindex.cz (+ Zindex.sk) Reliable procurement benchmarking. Presentation, Tallinn 26.6.2019. Osoitteessa: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/10_presentation-jiri-skuhrovec.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- Slingerland, Willeke (2019). "Summary in English" Network Corruption: When Social Capital Becomes Corrupted – Its Meaning and Significance in Corruption and Network Theory and the Consequences for (EU) Policy and Law. Eleven International Publishing. Osoitteessa: <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/58753191/abstract+english.pdf>. Viitattu 10.6.2020.
- SM (2016). Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020, Sisäministeriö, 7.6.2016, SMDno-2015-2083, Osoitteessa: <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60>. Viitattu 10.6.2020.
- Søreide, Tina (2016). *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Teis, Mircea (2017). The New Prevention System for Public Procurement Procedures and the Role of the ANI, Chambers and partners. Osoitteessa <https://chambers.com/articles/the-new-prevention-system-for-public-procurement-procedures-and-the-role-of-the-ani>. Viitattu 10.6.2020.

- TEM (2017). Opas OECD:n toimintaohjeisiin monikansallisille yrityksille. Oppaat ja muut julkaisut 1. Työ- ja elinkeinoministeriö. Lisätietoja linkistä: <https://tem.fi/korruption-torjunta>. Viitattu 10.6.2020.
- Thai, Khi V. (2008). Measuring losses to public procurement corruption: the Uganda case. 3rd international public procurement conference proceedings, 28–30 August.
- TI Ranska (n.a.). Transparency International France internet sivustojen interaktiivinen kartta. Osoitteessa <http://www.visualiserlacorruption.fr>. Viitattu 10.6.2020.
- Tilastokeskus (2019). Puhe Suomelle. Osoitteessa: <http://www.stat.fi/tup/tilastokirjasto/itsenaisyyspaiva-2019.html>. Viitattu 10.6.2020.
- Timmermans, Frans (2017). Letter addressed to European Parliament and EU Presidency by Vice-President of the Commission, 25.1.2017, ARES(2017)455202.
- Torssonen, Sami (2019). Transparency as ideology: fetishism and why individuals supposedly see well. Turun yliopisto, Osoitteessa: <https://www.utupub.fi/handle/10024/146849>.
- Trapnell, Stephanie & Jenkins, Matthew & Chêne, Marie (2017). Monitoring Corruption and Anti-Corruption in the Sustainable Development Goals Report: A Resource Guide. Transparency International.
- UM (2012). Anti-Corruption Handbook for Development Practitioners, Ulkoministeriö. Osoitteessa https://um.fi/documents/35732/48132/anti_corruption_handbook_for_development_practitioners. Viitattu 10.6.2020.
- UN (2011). The United Nations Rule of Law Indicators, Implementation Guide and Project Tools. New York: UN. Osoitteessa: https://www.un.org/ruleoflaw/files/un_rule_of_law_indicators.pdf. Viitattu 10.6.2020
- UN (2018). Global Cost of Corruption at Least 5 Per Cent of World Gross Domestic Product, Secretary-General Tells Security Council, Citing World Economic Forum Data. Security Council, 8346th meeting, 10 September, SC/13493. Osoitteessa: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>. Viitattu 10.6.2020.
- UNDP (2015). User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption, New York: UNDP.
- UNODC (2010). Guidance on the preparation and use of serious and organized crime threat assessments. The SOCTA Handbook, Vienna: UNODC.
- UNODC (2011). Term of reference of the Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. Teoksessa Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption – Basic Documents, Vienna: UNODC.
- UNODC (2018). Manual on Corruption Surveys: Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys.

- Vienna: UNODC. Osoitteessa: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/CorruptionManual_2018_web.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- UNODC (2019). Measuring corruption. Education for Justice University, Module Series: Anti-Corruption, Module 1: What Is Corruption and Why Should We Care? Osoitteessa: <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-1/key-issues/measuring-corruption.html>. Viitattu 10.6.2020.
- Wallin, Anna-Riitta & Salokannel, Marjut (2019). Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön julkaisuja selvityksiä ja ohjeita, 31. Osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161693>. Viitattu 10.6.2020.
- Vero (2019). Korruptiolla on monta ilmenemismuotoa. Harmaa talous ja talousrikollisuus. Osoitteessa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/korruptio/>. Viitattu 10.6.2020.
- VM (2005). Tulosohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriö 2/2005.
- VM (2012). Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa, Ohjeen liite 2. Tuloksellisuusajattelun ja arvioinnin kehittämiss-ryhmä 13.6.2012 Osoitteessa: <https://vm.fi/documents/10623/360860/Liite+2+Tuloksellisuusajattelu+ja+tuloksellisuuden+arviointi+vaikuttavuus+ja+tuloksellisuusohjelmassa.pdf/4845b4c7-c700-4a3c-9c01-07d3903ffb8>. Viitattu 10.6.2020.
- VN (2017). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. VNS 1, Valtioneuvosto. Osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_1+2017.pdf. Viitattu 10.6.2020.
- VN (2019). Valtioneuvoston periaatepäätös ministerin toimenpiteistä hänen siirtyessä toisiin tehtäviin, 10.12.2019, Valtioneuvosto. Osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/64707>.
- VN (2020). Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023. Työ- ja elinkeinoministeriö, 11.6.2020, TEM/2020/81. Osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806b5277>. Viitattu 15.6.2020.
- YLE (2020). Helsingin opetusviraston entistä tietohallinnon työntekijää syytetään törkeästä petoksesta. YLE uutiset 12.5.2020. Osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-11347490>. Viitattu 10.6.2020.
- Zindex (2020). Zindex – public contracting authorities rating. Osoitteessa: <http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=en:start>. Viitattu 10.6.2020.
- ØKOKRIM (2018). ØKOKRIMs Trusselvurdering 2018. Oslo: Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime. Osoitteessa: <https://www.okokrim.no/okokrim-s-trusselvurdering-2018.6123197-411472.html>.

TIETOKAYTTOON.FI

