

Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen (toim.)

Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille

KORSI-projektin raportti 3

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:46

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-914-1

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46

Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen (toim.)

Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille

KORSI-projektin raportti 3

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-914-1

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		19.11.2020
Tekijät	Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen (toim.)		
Julkaisun nimi	Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46		
ISBN PDF	978-952-287-914-1	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1		
Sivumäärä	131	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 korruptioon, 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 3 sisältää kuusi eri aiheista ja eri menetelmin laadittua katsausta korruptiosta ja sen mittaamisesta. Tarkasteluja pohjustaa rakenteellisen ja verkostomaisen korruption laaja-alainen analyysi. Seuraavat kolme artikkelia koskevat kyselytutkimusten hyödyntämistä korruption seurannassa, kansalaisten arvioita korruptiosta sekä korruptiorikollisuutta poliisin rekisteritietojen avulla. Viimeiset kaksi artikkelia kuvaavat korruptiota ja sen mittaamista kahden riskialueen näkökulmasta (rakennusala; urheilukorruptio ja kilpailumanipulaatio).</p> <p>Raportin yhtenä tärkeänä tuloksena voidaan pitää sitä, että kyselytutkimusten hyödyntämistä eritelleessä artikkelissa koottiin tehtävänannon mukaisesti esimerkkejä indikaattoreiksi seitsemälle vaikeasti mitattavalle korruption osa-alueelle. Myös muut artikkelit tuottivat runsaasti käyttökelpoisia ehdotuksia korruption seurantamenetelmiksi ja -indikaattoreiksi.</p> <p>Projektissa tuotettiin myös kaksi muuta raporttia. Niistä raportti 2 kuvaa korruption kokonaisvaltaisen seurannan menetelmiä, 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	Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen (red.)	
Publikationens titel	En empirisk överblick över korruptionens riskområden	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:46	
ISBN PDF	978-952-287-914-1	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1	
Sidantal	131	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 3 från KORSI-projektet innehåller sex översikter över korruption och mätning av korruption. Översikterna gäller olika teman och har gjorts med olika metoder. Rapporten inleds med en omfattande analys av strukturell korruption och korruption i olika nätverk. De följande tre artiklarna handlar om utnyttjande av enkätundersökningar för uppföljning av korruption, medborgarnas bedömningar av korruption samt korruptionsbrottslighet på basis av polisens registeruppgifter. De två sista artiklarna beskriver korruption och mätning av korruption inom två riskområden (byggbranschen samt idrottskorruption och tävlingsmanipulation).</p> <p>Ett viktigt resultat av rapporten kan anses vara att man i den artikel som gäller utnyttjandet av enkätundersökningar i enlighet med uppdraget sammanställde exempel på indikatorer för sju svåra korruptionsområden. Även de andra artiklarna innehåller användbara förslag till metoder och indikatorer för uppföljning av korruption.</p> <p>Inom projektet producerades också två andra rapporter. Av dem beskriver rapport 2 metoderna för övergripande uppföljning av 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	Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen (eds.)		
Title of publication	Empirical reviews of the risk zones of corruption		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:46		
ISBN PDF	978-952-287-914-1	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1		
Pages	131	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 3 of the KORSI project contains six reviews of corruption and its measurement dealing with different topics and produced using different methods. Firstly, an extensive analysis of structural and network corruption is provided to underpin the discussions. The following three articles concern the use of surveys in monitoring corruption, citizens' perceptions of corruption, and corruption offences in the light of register data collected by the police. The last two articles describe corruption and its measurement from the perspective of two risk zones (construction; corruption in sports and competition manipulation).</p> <p>As one important result of the report can be regarded the fact that, as required in the project assignment, the article on the use of surveys compiled examples of indicators that could be used for the seven areas of corruption which are difficult to measure. The other articles also produced many useful proposals for methods and indicators that could be used to monitor corruption.</p> <p>Two other reports were also produced in the course of the project: Report 2, which describes methods for comprehensive monitoring 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. (tietokaytoon.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

Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita 11

Ari Salminen

1	Aluksi.....	11
1.1	Tehtävä.....	11
1.2	Korruption määrittely.....	12
2	Näkökulmia korruptioon.....	14
2.1	Lahjonta ja eturistiriidat kuvaavat yksilöiden korruptoitumista.....	14
2.2	Salatuissa verkostoissa jaetaan muiden varoja "hyvien veljien" kesken.....	17
2.3	Institutionaalinen korruptio on uhka demokratialle ja hyvälle hallinnolle.....	20
2.4	Rakenteellinen korruptio johtaa raskaan luokan vallan väärinkäyttöksiin.....	22
3	Korruption mittaustavoista.....	25
3.1	Kansainväliset kyselyt mittauksen perustana.....	26
3.2	Kansalliset kyselyt ja maakohtaiset faktat.....	28
4	Lopuksi.....	29
	Lähteet.....	31

Korruption esiintyvyyden seuranta: kyselyindikaattoreita 35

Vesa Muttilainen & Noora Välimäki

1	Johdanto.....	35
2	Korruption mittaamisesta kyselytutkimuksissa.....	36
3	Esimerkkejä korruptiota mittaavista kyselymenetelmistä.....	41
4	Kyselyindikaattorit korruption seurannan pohjana.....	47
5	Yhteenvetoa ja pohdintaa.....	51
	Lähteet.....	52

Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa..... 55

Vesa Muttilainen, Jenita Rauta & Matti Vuorensyrjä

1	Johdanto.....	55
2	Tutkimusaineisto	56
3	Yleiskuva korruption esiintymisestä	58
4	Korruption esiintyminen eräiden taustatietojen mukaan	61
5	Poliisibarometri korruption seuranta-alustana.....	65
6	Yhteenvetoa ja pohdintaa	69
	Liitteet	70
	Lähteet.....	71

Poliisiin tietoon tullut korruptiorikollisuus 2007–2018..... 73

Vesa Muttilainen & Suvi-Tuuli Ames

1	Johdanto.....	73
2	Korruption seurantamenetelmä.....	74
3	Yleiskuva korruptioon viittaavista jutuista ja rikoksista.....	76
4	Osapuolten ja epäiltyjen tarkastelua	80
5	Esimerkkejä korruptioon viittaavista rikostapauksista.....	83
6	Rekisteritietojen hyödynnettävyys.....	86
	Lähteet.....	88

Korruptio rakennusalalla: pilottitutkimus..... 89

Natalia Ollus & Anna-Greta Pekkarinen

1	Johdanto.....	89
1.1	Pilottitutkimuksen tavoite.....	89
1.2	Aiempi tutkimus korruptiosta rakennusalalla.....	90
2	Aineistot ja menetelmät.....	91
3	Korruptio ja epäeettinen toiminta rakennusalalla	93
3.1	Harmaan talouden käytännöt rakennustyömaalla ja luottamussuhteet korruptionriskinä.....	93
3.2	Oman edun tavoittelu, keskiportaan riskit ja eturistiriidat	95
3.3	Virkamiesten lahjonta.....	98
3.4	Tarjouspyyntöjen kohdentaminen ja lisätöistä laskuttaminen	99

4	Miten mitata korruptiota ja epäeettistä toimintaa rakennusalalla?	102
5	Pilottitutkimuksen anti: johtopäätökset ja suositukset	106
	Liitteet	111
	Lähteet.....	112

Korruptio urheilussa: tarkastelussa kilpailumanipulaatio 114

Jouko Ikonen & Nina Laakso

1	Johdanto.....	114
2	Urheilun toimintaympäristö korruption tarkastelun kehyksenä	115
3	Kilpailumanipulaation piirteitä.....	117
4	Kilpailumanipulaation kansallinen uhka-arvio	120
5	Kilpailumanipulaation indikaattoreista	123
6	Yhteenveto	126
	Lähteet.....	127

Kokoavia havaintoja empiiristä menetelmistä korruption seurannassa..... 129

Vesa Muttilainen

LUKIJALLE

Tämän raportin otsikko ”Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille” viittaa korruption ja sen eri osa-alueisiin sekä myös niiden mittaamisen haasteisiin. Korruption 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 voidaan tarkoituksenmukaisesti mitata ja seurata.

Projektissa tuotettiin kolme raporttia korruption mittaamisen ja seurannan vaihtoehtoja. Ne sisältävät tietoa myös korruption piirteistä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tämä raportti 3 sisältää eri aiheista ja eri menetelmin laadittuja katsauksia korruption mittaamisesta. Raportti 2 tarkastelee korruption kokonaisvaltaista mittaamista riskiarvioiden, korruption vastaisten toimien seurannan ja piilokorruption paljastamisen näkökulmasta. 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 Pekkari 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 kuvat teki viestintäasiantuntija Aleksandra Anikina ja raporttien taiton projektisihteeri Aili Pääkönen 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, oikeustapausanalyysseja sekä riski- ja uhka-arvioita.

Projekti perustuu valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan 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.

Tämä KORSI-projektin empiirisiä näkökulmia korruptioon avaava raportti 3 koostuu kuudesta kokonaisuudesta. Ne koskevat korruption vaaran vyöhykkeitä, korruptiotietoja kyselytutkimuksissa, korruptiota kansalaisten arvioimana, korruption seuranta poliisin rekisteritiedoilla, rakennusalan korruptiota ja sen mittaamista sekä urheilukorruptiota ja kilpailumanipulaatiota. Näiden jälkeen raportin lopussa on lyhyt yhteenveto.

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

Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita

Ari Salminen

1 Aluksi

1.1 Tehtävä

Korruption katsotaan estävän yhteiskunnan kehityksen ja heikentävän demokratiaa ja oikeusvaltiota sekä muodostavan uhan poliittisen järjestelmän legitimitetille. Yhteiskunnan instituutioiden tehokkuus kärsii ja vastuullisuus kansalaisille heikkenee. Näiden uhkien edessä maiden hallitukset ovat lainsäädännön ja muiden toimien avulla pyrkineet luomaan edellytyksiä kontrolloida korruption riskejä, rajoittaa sen leviämistä ja etsiä välineitä korruption mittaamiseksi.

Tutkimuskeskustelun taustaa vasten (Caiden 2001; 2005; Thompson 1995; 2013; 2018, della Porta & Vanucci 2012) tällä kirjoituksella on seuraavat kaksi tavoitetta:

- ensinnäkin asemoida korruptio eri näkökulmien avulla kuvaamalla yksilön, verkoston, instituution ja rakenteen korruptiota
- toiseksi selvittää näkökulmien perusteella korruption mitattavuus ja mitausvaihtoehdot.

Tarkastelu kohdistetaan korruption vaaran vyöhykkeisiin, niiden tunnistamiseen ja mittaamiseen. Vaaran vyöhyke ymmärretään rajaksi, jossa pienimuotoinen (petty) korruptio muuttuu raskaan luokan (grand) korruptioksi. Anderssonin (2008, 199) mukaan vaaran vyöhykettä pidetään eräänlaisena todennäköisyytenä ja olettamuksena siitä, että korruptiivinen toiminta toteutuu. (Ks. myös Heywood & Meyer-Sahling 2013; Bergh et al. 2019.)

Kirjoituksen aineistona ovat hallinnon ja politiikan alan tutkimukset. Tutkimuskeskustelu kohdistuu korruption mittauksen (measuring corruption) kysymyksiin – haasteisiin ja ongelmiin. Vaikka korruptiota käsitteleviä kirjallisuuskatsauksia on laadittu usean vuosikymmenen ajalta (ks. esim. Jain 2001; Bautista-Beauchesne & Garzon 2019),

tässä kirjoituksessa keskitytään alan tutkimukseen pääosin vuosilta 2010–2020. Tekstiin on lisätty käytännön esimerkkejä Suomesta ja eräistä muista maista.

1.2 Korruption määrittelyä

Korruptiota on vaikea selkeästi määritellä. Tämä on johtanut osin siihen, että määrittely-yrityksiä tehdään jatkuvasti ja melkein loputtomasti. Silti kuka tahansa, joka havaitsee korruption, tietää hyvin mistä on kysymys. Joskus ihmisten kokemus kuvaa todellisuutta ilman subjektiivisia mittauksia.

Moraalikysymyksenä korruptio mielletään moraalittomuudeksi, jossa yhteiset arvot rapautuvat. Ero oikean ja väärän välillä häipyy ja korruptoituneet henkilöt johtavat organisaatioita. Korruptio uhkaa kansalaisten terveyttä, turvallisuuden tunnetta ja mahdollisuutta osallistua yhteisten asioiden hoitoon. Normaaleista vakiintuneista säännöistä poikkeava käyttäytyminen ymmärretään korruptioksi. Kansalaiset suhtautuvat yhä kyynisemmin siihen, että rangaistukset jätetään panematta täytäntöön ja että yhteiskunnassa vallitsee epätasa-arvo (vrt. Klingner 2020).

Korruptiolla tarkoitetaan vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Vallan väärinkäyttö voi olla sekä aktiivista että passiivista. Sillä viitataan sekä julkisen että yksityisen sektorin väärinkäyttöihin ja integriteetin loukkauksiin. Julkista asemaa käytetään yksityisen taloudellisen edun tavoitteluun. Yksityinen sektori syöllistyy korruptioon, kun sen piirissä pyritään muokkaamaan lainsäädäntöä yritysten tarpeisiin.

Korruption käsitettä tarkennetaan monin tavoin. Korruptio määritellään ulottuvuuksien ja tasojen, syiden, riskialueiden sekä torjunnan ja mittauksen avulla. Tutkimusalueita ovat politiikka, talous, oikeus ja hallinto. (Heidenheimer & Johnston 2009; Quah 2013; Huberts 2014; Rose-Ackerman & Pafifka 2016; Liu 2016; deGraaf et al 2018; Ardigo & Hough 2018.) Ylipäätään mitkään yhteiskunnan toimialat eivät ole säästyneet korruptiolta.

Käsitteen laajuuden vuoksi on vaikea saada täyttä selkoa siitä, kuuluuko tietty käyttäytyminen korruption alaan vai jääkö se niin sanotulle harmaalle alueelle (vrt. Albanese et al. 2019). On mahdollista, että valittu näkökulma korruptioon joko sisällyttää tai sulkee ulkopuolelle erilaisia käyttäytymismalleja. Rosen (2018, 226) mukaan tästä seuraa, että korruption käsitteellinen ymmärtäminen jää vajaaksi tai on ainakin erittäin kontekstisidonnaista.

Tutkimuksessa (de Graaf et al. 2010; Goel & Nelson 2010) kiinnitetään huomiota korruption syihin ja mitkä yhteiskunnalliset tekijät selittävät korruption syntyä. Selitystä etsitään muun muassa historiasta, yhteiskunnan kehittyneisyydestä, demokratiasta ja oikeusvaltiokehityksestä. Korruption selityksiin instituutioiden tasolla kuuluvat yhteiskunnan instituutioiden laatu ja kulttuuri, virkamiesten palkkaus ja status, naisten työmarkkina-asema, median riippumattomuus sekä talouden avoimuus.

Korruption valvontaa ja mittaamista vaikeuttaa se, että itse ilmiö on piilossa ja julkisten rekistereiden ulkopuolella (Jain 2001, 76). Tutkimuskirjallisuudessa esiintyvän pessimistisen näkemyksen mukaan korruption käsite on edelleen epäselvä. Kärjistäen sanottuna, miksi mitata jotakin mikä ei ole mitattavissa (measuring unmeasurable).

Joka tapauksessa on tiedettävä kohtuudella mitä mitataan ja miksi. Tietoa kerätään ja mittaukset suunnataan yhteiskunnan kannalta korruption todellisiin ongelmiin. Mittauksen kannalta on selvä etu, mikäli päästään käsiksi niihin trendeihin, jotka kuvaavat korruption ominaispiirteiden muutosta ja muokkautumista.

2 Näkökulmia korruptioon

Korruption kompleksisuus heijastuu sen mitattavuuteen. Miten mittarit kannattaa laatia ja miten ne saadaan osumaan kohdalleen? Indikaattoreiden rakentaja ja testaaja joutuu ottamaan huomioon sen, mitä sisältyy korruption ”vaaran vyöhykkeisiin” sekä sen, miten korruption konteksti ja toimintamalli vaikuttavat indikaattoreiden ominaisuuksiin.

Tässä käsiteltävät näkökulmat eivät kata kaikkea eivätkä erottele tarkasti korruption konteksteja tai toimialoja. Ne kuvaavat enemmänkin korruptiotutkimuksen ääripäitä ja perspektiivejä. Osa kuvauksista suuntautuu yksilön tai yksilöiden ja ryhmien käyttäytymiseen sekä osa vastakkaiseen suuntaan eli instituutioihin ja rakenteisiin, joissa muodostuu Arellano-Gaultin (2019) sanoin ”sosiaalinen yhteys” julkisen sektorin toimijoiden ja yritysten välillä. Ashforth et al. (2008) nostavat artikkelissaan esiin saman asian toisella tavalla. Toisin sanoen, mikrotason organisaatiokysymykset täydentyvät makrotasoisilla analyyseillä järjestelmistä ja organisaatioista sekä niiden ympäristöistä.

2.1 Lahjonta ja eturistiriidat kuvaavat yksilöiden korruptoitumista

Yksilön käyttäytymistä kuvaava yksilökohtainen korruptio (individual corruption) on luonteeltaan perinteistä ja konventionaalista korruptiota, kuten lahjontaa. Mikäli korruptio ymmärretään vain lahjonnaksi, tulkinta merkitsee rajattua ja kapeaa käsitystä korruptiosta. Köbisin et al. (2016) sanoin yksilön teot ovat tarkastelun kohteena, ja niin sanottu luottamusoletus kohdistuu vain yhteen agenttiin ja usein yksittäiseen tilanteeseen tai tapahtumaan. Suhteessa moniin toimijoihin yksilön korruptoitumista ei voida myöskään pitää monimutkaisena prosessina.

Ashforth et al. (2008, 672–673) nostavat esiin mikronäkökulman, jossa huomio kiinnitetään yksilöön ja ryhmään, ”pilaantuneeseen omena” tai ”ryhmään luopioita”, jotka ovat vastuussa korruptiivisesta käyttäytymisestä. Vaikka huomio kiinnitetään muun muassa integriteetin, moraalisen identiteetin, itsekontrollin ja empatian puutteisiin, yksilö- ja ryhmäperspektiivi paljastaa suhteellisen vähän siitä, kuinka organisaatiot ja järjestelmät korruptoituvat ajan kuluessa, ja miten pidetään yllä korruptiivisia toimintaympäristöjä.

Julkisuudessa käsitellyt lahjontaepäilyt antavat kuvan yksilön korruptiosta. Monissa tapauksissa tutkiva journalismi on julkistanut korruptioepäilyksiä, jotka ovat pääosin

kohdistuneet henkilöihin. Korruptiorikosten sanktiot määritellään ja arvioidaan oikeusistuimissa usein pitkien oikeusprossien aikana.

Yksilöiden tekemät raskaan luokan korruptiorikokset sopivat yhteen rikoslaissa määritellyn korruption kanssa. Näin oikeuslaitoksen, syyttäjien ja tuomioistuimien käsittelyt kykenevät paljastamaan ja sanktioimaan tällaisen korruption (vrt. Thompson 1995, 167–173).

Vaikka yksilöt ja ryhmät joutuvat moraalia venyttäviin tilanteisiin, suuren luokan lahjuskandaalit ovat Suomessa harvinaisia. Tämä on selitettävissä kahdella tavalla: joko sillä, että suuret tapaukset (grand corruption) eivät ole kyenneet haurastuttamaan hallintoa ja elinkeinoelämää eikä altistuttamaan organisaatioita korruptiolle, tai sillä, että rakenteiltaan vahva oikeusvaltio pystyy ainakin toistaiseksi torjumaan suuren luokan korruption.

Silti yhteiskunnan kaikki toimialat ovat vaaran vyöhykkeillä. Voidaan epäillä, että henkilöt hankkivat korruption keinoin etuja itselleen tai läheisilleen. Johtavassa asemassa olevat voivat käyttää valtaansa näihin tarkoituksiin ja näin toimien saattaa poliittisessa järjestelmässä tarjotusta palvelusta muodostua sopimaton menettely.

Vuosien 2012–2013 luottamushenkilökyselyssä (200 suurimman kunnan kaikki valtuutetut) selvitettiin lahjojen, vieraanvaraisuuden ja muiden taloudellisten etujen eettisiä koodeja. Koodit tunnetaan huonosti, vaikka valtuutetut tietävät mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Tulosten mukaan integriteetin loukkauksiin varaudutaan kuntasektorilla omalla harkinnalla ja itsekontrollilla, vaikka ohjeet tunnetaan huonommin. Vastajat korostivat, että regulaatiota ja muuta ohjeistusta kaivataan lisää (Salminen, Pitkänen & Heiskanen 2016).

Yksilökohtainen korruptio

- Kohdistuu henkilöön, koskee yksityistä etua, korruptiivinen riippuvuus muodostuu yksilöön ja selittyy yksilön käyttäytymisellä.
- Vaaran vyöhykkeiden esimerkkejä ovat eturistiriidat ja kaksoisroolit sekä epäeettinen vaali- ja puoluerahoitus.

Eturistiriidat ja kaksoisroolit kuuluvat yksilökohtaisen korruption vaaran vyöhykkeisiin. Alan kirjallisuudessa (ks. esim. Rohr 1978; Salminen 2018, 140–145) on kuvattu sääntöihin ja arvoihin perustuvia toimintatapoja, jotka poikkeavat hieman toisistaan. Eturistiriitoja torjutaan vahvistamalla regulaatiota. Samaan tavoitteeseen pyritään kehittämällä yksilöiden integriteettiä ja eettisiä arvoja. Sanktiot ja eettiset arvot voivat yhdessä ja yhtä aikaa vahvistaa eettisesti kestäväää toimintaa.

Tilanteessa, jossa henkilöt siirtyvät julkisesta hallinnosta yrityksiin tai muihin yhteisöihin, Cerrillo-i-Martinez (2017) kysyy, syntyykö tästä eettinen vai oikeudellinen ongelma yksilöille. Tämä on otettu huomioon lainsäädäntöuudistuksissa ja pyritty torjumaan kielteisiä seurauksia, joihin kuuluvat tiedon väärinkäyttö ja kilpailua vääristävä lobbaus.

Suomen virkamieslaissa on säännös (44 §), jonka mukaan virkamiehen uuteen tehtävään siirtymistä voidaan tietyin ehdoin rajoittaa kuuden kuukauden mittaisella karensisopimuksella. Sopimuksella pyritään suojaamaan salassa pidettävää tai suojattavaa tietoa, jota virkamies voisi käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi. Järjestely turvaa valtion edun ja vähentää sitä mahdollisuutta, että aito kilpailu kärsii, jos yksi osapuoli saa strategista tietoa ”pyöröovi”-ilmiön seurauksena.

Paikallistaloudessa syntyy tilanteita, joissa samat henkilöt ovat valmistelleet päätöksiä tai myötävaikuttaneet päätöksiin. Tämä koskee virkamiehiä, luottamushenkilöitä ja yrittäjiä. Henkilöt ovat päätöksentekoaikoinaan ”molemmin puolin pöytää”. Toisin sanoen esimerkiksi niin, että he ovat olleet valmistelemassa päätöksiä luottamusasemissa ja myöhemmin päättämässä samasta asiasta yrityksen edustajana.

Vaasan yliopistossa kerättiin vuonna 2016 Piilokorruption anatomia -tutkimushankkeen sosiaalisen median kyselyllä laaja aineisto kansalaisten kertomuksista. Kansalaiset lähettivät 521 kertomusta, ja niistä käsiteltiin yksityiskohtaisesti 420. Yksi toistuvasti esille noussut teema oli vaalirahoitus. (ks. Salminen & Viinamäki 2017.) Kuten seuraavat huomiot osoittavat, kansalaiskysely toi esiin vastaajien epäilyksiä ulkoisen vaalirahoituksen epäeettisistä piirteistä:

- ulkoisen vaalirahoituksen peittäminen
- liiketoiminnan edistäminen, sponsorointi kulttuurin ja urheilun alueilla
- yritysten erityinen intressi korruption rajapinnalla: rakentaminen ja kaa-voitus
- poliittinen lobbaus, ”poliittisia” työpaikkoja pr-tehtävissä yrityksissä
- puolueita lähellä olevat tahot: äänioikeus ostetaan rahalla.

Korruption perinteisin mikrotasoinen mittaustapa selittää yksilöiden käyttäytymistä. Tilastoinnit ja arkistoinnit korruptiosyytteistä ja -tuomioista mahdollistavat tarkan mittauksen ja tarjoavat samalla luotettavan ja relevantin lähtökohdan tapausten seurantaan. Yksilöiden tekojen määrä on laskettavissa tietyllä aikavälillä ja tekoja voidaan mitata rekistereistä ja asiakirjoista seuraamalla vuosittaista vaihtelua. Lisäarvoa saadaan myös siitä, että oikeus- ja valvontaviranomaiset arvioivat korruption rikosten luonnetta.

2.2 Salatuissa verkostoissa jaetaan muiden varoja ”hyvien veljien” kesken

Kun kuvataan verkostoissa tapahtuvaa korruptiota, tarkastelua joudutaan reivaamaan uuteen suuntaan. Korruptoitunut verkosto (corrupt network) perustuu yksilöiden ja ryhmien käyttäytymiseen. Tarkkuuden ja toistettavuuden vuoksi se on edellistä vaikeampi mittauksen kohde. Verkosto nojaa yhteistoimintaan ja erityisesti yhteistoimintasuhteet ovat monimutkaisia. Köbisin et al. (2016) sanoin verkostoitumiselle ominainen ”luottamuskysymys” ja vastavuoroisuus syntyvät partnereiden välillä. Kirjoittajien mukaan tyypillinen toimintamuoto on monien agenttien kesken toimiva verkosto.

Slingerland (2019, 8) on esittänyt teoksessaan *Network Corruption: When Social Capital Becomes Corrupted* jaottelun, joka perustuu verkostojen tyypeihin, tarkoitukseen ja tehtävään. Hän tekee eron verkostokorruption ja korruptoituneen verkoston välillä.

Verkostoissa on avoimia ja suljettuja rakenteita. Suljettu rakenne kuvaa erityisesti verkostokorruptiota (network corruption). Eri tyypeillä on tarkoitus avustaa vastavuoroisesti, vaikuttaa päätöksentekoon ja harjoittaa suosintaa. Vastavuoroisuudella pyritään löytämään yhteyksiä, rakentamaan siltaa ja solmimaan läheisiä suhteita toimijoiden kesken (Tamminen 2020).

Verkostokorruptio sulkee muut ulkopuolelle ja lisää verkoston jäsenten tietoisuutta yhteisestä asennoitumisestaan. Tämän kaltainen vaikutusvalta on pitkäkestoista ja hämmäyttää yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnan (Slingerland 2019, 7; vrt. myös Tamminen 2020).

Korruptoitunut verkosto (corrupt network) perustuu yksilöiden käyttäytymiseen. Silti se on edellistä vaikeampi (tarkkuus, toistettavuus) mittauksen kohde, koska korruptio tulee tästä näkökulmasta ymmärtää yksilöiden väliseksi. Verkosto nojaa yhteistoimintaan ja erityisesti yhteistoimintasuhteet ovat monimutkaisia.

Vaikka kyseessä on korruptoitunut verkosto, yksilö ei ole aina korruptoitunut. Slingerland (2019) korostaa empirian ja teoriakeskustelun tarvetta kartoittaa verkostojen riskejä ja vaaroja ja sitä, kuinka kollektiivi korruptoituu ja kuinka korruptio kytkeytyy sosiaalisten verkostojen toimintaan.

Korruptiiviset verkostot ovat terveen verkostoitumisen ”irvikuvia”. Verkostoissa hyödynnetään lainsäädännön tarjoamia ”porsaanreikiä” ja etsitään ”aukkoja”, joita käytetään etujen ajamiseen. Lahjoille ja lahjottaville syntyy tilaisuus perustaa korruptiivinen

ja kiinteä yhteys niin sanottujen välittäjien (middleman) avulla. Tätä kehitystä on ulkopuolisen vaikea tunnistaa. (dellaPorta & Vanucci 2012; Salminen & Mäntysalo 2013; Osifo 2018; Salminen 2018, 113.)

Korruptiivinen prosessi käynnistyy sillä, että päätösten valmisteluvaiheessa ei seurata eettisiä koodeja eikä toteuteta muutakaan eettistä harkintaa. Silti epäeettinen verkosto saattaa syntyä sattumalta ja vailla tarkkaa suunnitelmaa.

Korruptoituneet verkostot

- Perustuvat salailuun ja suljettuun toimintamalliin, joka mahdollistaa muiden varojen jakamisen verkoston jäsenille, ”hyville veljille”, muiden jäädessä ulkopuolelle. Epäterve vuorovaikutus synnyttää korruptiivista riippuvuutta ja kiitollisuudenvelkaa, jotka puolestaan toimivat lojaalisuus- ja ystävyyssuhteiden perustana.
- Vaaran vyöhykkeistä ovat esimerkkeinä suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen” sekä epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.

Verkoston jäsenet asemoivat itsensä niin, että verkosto jakaa muiden varoja. Ulkoinen vaalirahoitus ja sen salailu, säätiöiden ”puolueellinen” taloudellinen tuki ja muut harmaan talouden paljastukset ovat aiempien vuosien esimerkkejä Suomessa.

Elävän elämän tapauksia on useita. Yrityskartellit vaikuttavat haitallisesti kilpailuun. Siihen osallistujat saavat taloudellisen edun ja ulkopuolelle jäävät maksavat lisäkustannukset. Reilu kilpailu rajoittuu ja siksi viranomaiset joutuvat valvomaan ja tutkimaan erilaisia tapauksia ja epäilyksiä. Toisenlaisissa tilanteissa valtaa jaetaan ohi virallisten päätöksentekuelinten. Luottamuspaikkoja saatetaan ”kaapata” verkoston käyttöön. Päätöksentekoasemia järjestellään ”sulle mulle” -periaatteen mukaisesti. Tapaukset huonosta hallinnosta paljastuvat, kun johtavassa luottamustehtävässä oleva henkilö on sen tyyppisen palveluyrityksen luottamushallinnossa, jonka tulisi aidosti kilpailla kunnalle tuotetuista palveluista. Ääritapauksia ovat välittäjät ja rikollisorganisaatiot. Ne käyttävät tarvittaessa uhkaa ja kiristystä turvatakseen korruptoituneet toimintatavat.

Yksi makrotason esimerkki koskee desentralisaatiota (Shon & Cho 2020). Desentralisaation seuraukset saattavat altistaa korruptiolle. Kun julkisen hallinnon toiminnan talous ja rahoitus on hajautettu paikallistasolle, korruption uhka realisoituu, mikäli vastuut, tilivelvollisuus ja korruption torjunta osoittautuvat tehottomiksi. Suomi on siinä mielessä hajautetun hallinnon maa, että julkiset palvelut tuotetaan ja organisoidaan paikallisesti ja alueellisesti kaiken lisäksi vielä monien erityyppisten toimijoiden avulla.

Jos keskitetty valvonta on heikkoa tai luottamussuhteet ovat epäselviä, laajan palveluverkoston (street-level governance) kytkennät yksityisiin yrityksiin ja muihin yhteenliittymiin altistavat epäeettisille toimintamuodoille. Ongelma on eri maille yhteinen, joskin maakohtaiset toimintamallit eivät ole suoraan verrattavissa keskenään. Shon ja Cho ovat käsitelleet tähän liittyviä ongelmia Yhdysvaltain osavaltio- ja paikallishallinnon kontekstissa.

Hyvä veli -verkostot ovat osa näkymätöntä harmaan alueen korruptiota. Historiallisesti katsottuna nämä verkostot ovat olleet miesten perustamia, hallussa ja miehittämiä. Käsite ei kuitenkaan sulje kokonaan pois sitä, että verkostoihin kuuluu myös naisia, joskin käytännössä selvänä vähemmistönä. Kun käsitellään korruptoituneiden verkostojen syntyä ja toimintaa, on oletettavissa, että naisvaltaiset hyvä sisar -verkostot ovat erittäin harvinaisia. Yksi selittävä tekijä lienee yhteiskunnan valta-asemien jakautuminen miesten hyväksi.

Verkostojen eettisyyden ja epäeettisyyden raja on kuin veteen piirretty viiva. Jäsenten toteuttama salailu ja suojeleminen johtavat siihen, että ulkopuolisten on vaikea tunnistaa ja korjata verkostojen haittoja. Kun verkoston jäsenet suojelevat kollegoitaan, vallitsee hiljaisuuden ja puuttumattomuuden kulttuuri (code of silence), mikä altistaa rakenteelliselle korruptiolle.

Eettisyyden ja epäeettisyyden raja on koetuksella. Hyvä veli -verkostot ovat kansalaisten arvion perusteella tyypillisin korruption muoto Suomessa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009; Muttilainen et al. 2020). Vuoden 2016 piilokorruptiota selvittävässä kyseelyssä kansalaiset epäilivät useita suosinnan alueita:

- nepotismi, sukulaisten ja tuttujen suosinta
- tutkimusrahoituksen vinoumat
- vaikutusvaltaisten henkilöiden suosinta
- kuntien virantäyttö
- poliittisten puolueiden vaikutus suosintaan
- yksilön suosinta hankekilpailussa ja hankkeen toteuttamisessa.

Mittaamista hankaloittaa se, miten saada luotettavaa näyttöä korruptiosta, ja mikä merkitys annetaan median esiin nostamille tapauksille tai kansalaiskyselyjen arvioille. Mikäli selkeä data jää puuttumaan, se vaikuttaa indikaattoreiden valintaan. Silti on mahdollisuus arvioida epäilyksiä, jotka kohdistuvat korruptiivisten monijäsenisten verkostojen päätöksentekoon, mikäli toimijoiden käyttäytyminen paljastuu esimerkiksi suosintaepäilysten perusteella.

2.3 Institutionaalinen korruptio on uhka demokratialle ja hyvälle hallinnolle

Vaaran vyöhykkeiden tarkastelu jää puolitiehen, jollei oteta huomioon instituutioiden ja rakenteiden korruptiota. Institutionaalinen korruptio (institutional corruption) on tiivis osa instituutioita. Systeeminen, institutionalisoitu ja rakenteellinen korruptio kuuluvat sen lähikäsitteisiin. Kyse ei ole vähäisestä asiasta kansalaisten kannalta. Thompson (2018) kytkee korruption demokratian periaatteisiin, eettiseen ja oikeudelliseen regulaatioon ja instituutioiden reformeihin sekä kysymykseen siitä, miksi institutionaalinen korruptio on niin vaikea tunnistaa ja ymmärtää. Institutionaalinen korruptio ”tartuttaa” koko sen järjestelmän, missä instituutiot toimivat.

Korruption riski on minimoitava, koska instituutiot muodostavat suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän perustan. Laillisuutta ja eettisyyttä edellytetään muun muassa keskeisiltä valtion instituutioilta, keskushallinnon yksiköiltä ja kunnilta, oikeuslaitokselta, suuryrityksiltä ja työmarkkinajärjestelmältä.

Institutionaalinen korruptio

- Kiinnittää yksilöiden sijasta erityistä huomiota instituutioihin ja korruptiivisiin yhteisöihin, ja on luonteeltaan poliittinen vaikuttamalla demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Riippuvuus syntyy instituutioihin ja toimintakäytäntöihin, jotka korruptoituvat.
- Vaaran vyöhykkeiden esimerkki on tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen ”kohdentaminen”.

Institutionaalinen korruptio on epäkonventionaalinen korruption muoto. Sitä ei kyetä tunnistamaan tyhjentävästi selittämällä korruptoituneiden yksilöiden tekoja. Esimerkiksi Klinger (2020) nostaa esiin kuilun, joka on olemassa lain ja todellisuuden välillä. Ei riitä, että selvitetään yksilöiden suorittamia lahjontaa koskevia lainrikkomuksia, vaan korruption muuhun todellisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Siksi on tärkeää raportoida korruption vastaisista pyrkimyksistä, parantaa tiedonsaantia kansalaisille ja varmistaa, että yhteiskunnassa täytetään eettiset säännöt ja periaatteet.

Lainsäädännön vastainen toiminta on arvioitavissa paljastamalla eettisesti hyvän hallinnon rikkomukset. Näin toimien pitkällä aikavälillä seurataan esimerkiksi lainsäätäjien (parlamentin jäsenten) toimintaa suhteessa ulkopuolisiin vaalirahoittajiin ja siihen, onko politiikan puolelta annettu lupauksia eduista vaalirahoittajalle. Mikäli taas ilmenee epätervettä riippuvuutta, yksi oletamus on, että on suosittu jotain rahoittaja-osapuolta.

Thompsonin (2013, 5) mukaan institutionaalisen korruption sääntöjen avulla saadaan paremmin selville, onko jokin menettely korruptiota vai ei. Kyse on ennakoivista säännöistä: jos teko täyttää rakenteellisen korruption kriteereiksi määritellyt ehdot, siihen pystytään reagoimaan määritellyillä menettelyillä, vaikka tekoa ei nimenomaisesti olisi mainittu olemassa olevissa säännöissä.

Institutionaalinen korruptio heikentää pitkällä tähtäimellä instituution suorituskykyä ja kääntää sen pois varsinaisesta tavoitteestaan sekä vähentää sen kykyä saavuttaa tavoitteensa. Instituution toimintaan pyritään vaikuttamaan siten, että instituutiota kohtaan tunnettu luottamus tai sen luontainen uskottavuus heikkenevät (Lessig 2013, 2). Maakohtaiset esimerkit osoittavat, että tämän kaltainen korruptio on erityisesti toimintajärjestelmien ongelma.

Thompson (2013) viittaa ryhmään yhdysvaltalaisia poliitikkoja (senaattoreita), jotka puuttuvat lainvalmisteluun jonkin vaalikampanjan lahjoittajan eduksi. Tästä seuraa kirjoittajan mukaan se tulkinta, etteivät poliitikot ole välttämättä korruptoituneita. Sen sijaan heidän toimintansa luo perustaa institutionaalille korruptiolle. (vrt. myös LaPalombara 1994; Caiden 2005.)

Praino ja Graycar (2018, 478–496) käsittelevät korruption esiintymistä Yhdysvaltain kongressissa vuosina 1972–2012. Tilaisuus tekee varkaan eli korruptio seuraa mahdollisuutta. Kirjoittajien sanoin: ”corruption follows opportunity”. Aika ja valta luovat mahdollisuuden korruptiolle, ja siksi pitkään toimineet edustajat altistuvat korruptiolle muita enemmän. Myös kongressin suurimmat vallankäyttäjät ovat muita alttiimpia korruption uhalle. Valtaosa edustajista ei ole ollut epäiltynä eikä tuomittuna korruptiosta. Tutkijoiden tekemä tarkempi mittaus osoitti, että prosenttiosuus jäi alhaiseksi, eli vain yksi prosentti kongressin jäsenistä on tuomittu korruptiosta kyseisinä vuosina.

Kreikka kärsii syvälle yhteiskunnan instituutioihin juurtuneesta korruptiosta. Kreikkalaiset tutkijat osoittavat useita korruption lähteitä, kuten lahjonnan rehottaminen, suosinta ja nepotismi, harmaa talous, yhden poliittisen puolueen valta-asema sekä huonosti organisoitu ja johdettu byrokratia (vrt. Lambrapoulus 2012; Danapoulis et al. 2014; Triantidis et al. 2017; Zacharias et al. 2017). Tutkimusten mukaan kreikkalaisessa yhteiskunnassa institutionaalisen korruption keskeisimmät ominaispiirteet ovat klientelismi (keskinäiset edut patron/client -suhteessa), oikeusjärjestelmän tuomioiden toimeenpanon hitaus ja kalleus sekä verojen välttely. Toisin sanoen verojen keräys on tehotonta ja osalla kansalaisista veromoraali on alhainen.

Korruption vaaran vyöhykkeet koskevat myös Suomea. Julkisten hankintojen eettiset haasteet ovat yhtenä esimerkkinä. Usein esitetyn kritiikin mukaan hankintajärjestelmässä ei sovelleta avointa kilpailua ja siksi osa hankintakilpailuista jää pimentoon ilman julkista ilmoitusta. Riskitekijöitä on mainittu useita. Itse hankintaselvitykset ovat

epäselviä ja tarjouspyynnöt hoidetaan hyvän hallinnon vastaisesti. Tarjouksia katsotaan ”sopivan linssin läpi”. Mikäli samaa toimijaa käytetään yhä uudelleen, se voi johtaa ”räätälöintiin” ja suosinnan kaltaiseen pysyvään riippuvuuteen (Salminen 2015, 41–42).

Kansalaisilla on kärkeviä käsityksiä ja mielipiteitä hankintaprosessin eettisistä ongelmista. Vuoden 2016 piilokorruptiota selvittäneessä kyselyssä useat vastaajat kiinnittivät huomiota seuraaviin asioihin ja esittivät niihin liittyviä epäilyjä:

- ei todellista kilpailua; epäilynä nepotismi, uskonnollinen liike
- palveluja ja laitehankintoja ohjataan omalle yritykselle; epäilynä mm. lääkäriasemien toiminta
- hankintapyynnön ”räätälöinti” tai hankinnan epäilyttävä ”pilkkominen”; epäilynä ”kavereille” tulevat edut
- hankinta on kaikilta osin ”yhtä teatteria”; epäilynä päätösten perustelut keinotekoisia, läpinäkyvyys näennäistä, syntyy turhia kustannuksia.

Kun mitataan institutionaalista korruptiota, huomio tulee kiinnittää tiettyihin ehtoihin. Mittauksen kohteina ovat instituutioiden ja organisaatioiden altistuminen korruptiolle ja ne käytännöt, joissa on perusteltua epäillä korruptiota. Tähän on periaatteessa kaksi tapaa. Selvitetään ensinnäkin jo ”korruptoituneita instituutioita” tai toisaalta niitä yksiköitä, jotka muuttuvat kohti epäeettisiä toimintamuotoja kysymällä ”miten instituutiot korruptoituvat”.

2.4 Rakenteellinen korruptio johtaa raskaan luokan vallan väärinkäytöksiin

Rakenteellinen korruptio (structural corruption) on systeeminen, se koskee rakennetta ja kuuluu siihen. Rakenteellista korruptiota voidaan pitää ”vaarallisimpana” korruption toimintamallina yhteiskunnassa. Sen lonkerot ja vaikutukset ulottuvat kaikkialle yhteiskunnalliseen päätöksentekoon eikä sen paljastamiseen, paljastamiseen tai tarkkaan mittaamiseen ole mitään varmuutta sen ”sumean” olemuksen vuoksi (vrt. Persson et al. 2013).

Tutkijat määrittelevät rakenteellisen korruption piirteitä eri näkökulmista. Della Portan ja Vannuccin (2012, 54–55) mukaan korruption syntyyn vaikuttavat monet tekijät. Rakenteet luovat epäjärjestyä ja muuttavat olemassa olevia laillisia rakenteita.

Rakenteellinen korruptio

- Huomio kohdistuu korruptiivisiin rakenteisiin ja järjestelmiin. Kohteina ovat vallan väärinkäyttö, toteutumatta jäävät sanktiot ja rangaistukset sekä kansalaisten osallistumisen puuttuminen (social disempowerment).
- Vaaran vyöhykkeisiin kuuluu epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon, mukaan lukien lakien ja päätösten valmistelu.

Sandovan-Ballesterosin (2013, 11) mukaan lailliset rakenteet joustavat ajoittain ja antavat mahdollisuuden järjestellä eettisesti arveluttavia päätöksentekorakenteita ja väärillä ”maan tavan” mukaisesti organisaatioiden perimmäisiä toimintatapoja. Rakenteissa on sama ongelma kuin verkostoissa. Niihin pesiytyy niin sanottuja suojelujärjestelmiä, joissa toimivat eivät halua nähdä eivätkä raportoida korruptioepäilyjään.

Organisaatioita ei kyetä uudistamaan, mikäli asiantuntijavalta on keskittynyt ja ”sementoitu” vain valittujen henkilöiden käyttöön. Ulkopuolelta siihen on vaikea puuttua. Vaihtoehdottoman toimintamallin rakenteet tuottavat taloudellisia etuja, jotka halutaan säilyttää pitempiaikaisesti. Rakenteellisen korruption oloissa henkilöt ohjaavat toimintaa eri asemista, ”kahdella tuolilla” istuen. Vaaran vyöhykkeitä ovat julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisjärjestelyt.

Raskaan luokan rakenteellinen korruptio ei päästä yhteiskuntaa vähällä. Verotuksen ja palvelujen kaltaiset ydintoiminnot häiriintyvät. Verojen kerääminen vaikeutuu ja verot käytetään väärin kohteisiin, minkä vuoksi terveyspalveluihin ja koulutukseen panostetaan vähiten eniten korruptoituneissa maissa (vrt. Klinger 2020).

Taloudellisten ja hallinnollisten reformien kautta on mahdollisuus ymmärtää rakenteellista korruptiota. Esimerkiksi Kiinan yhteiskunnan rakenteelliset muutokset (reformit) sisältyvät yhteiskunnan moniin perusteisiin, kuten budjetointiin ja tilintarkastukseen, talouden uudelleen keskittämiseen, paikallisten toimijoiden valvontaan, virkamiesjärjestelmään sekä korruption vastaisen lainsäädännön toimeenpanoon.

Kon ja Wengin (2012, 737) selvityksen mukaan julkisten varojen väärinkäyttö ja peitokset ovat muutosten myötä vähentyneet, kun taas varsinaiset lahjontatapaukset ovat lisääntyneet. Kun korruption olemassaoloa pyritään selittämään, kirjoittajien mukaan korruption uhka on Kiinassa suurimmillaan sellaisilla julkisen ja yksityisen sektorin toimialoilla kuten maankäyttö, kaupunkisuunnittelu ja infrastruktuurin rakentaminen. Yksityisten organisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen korruption vastaiset ohjelmat auttavat torjumaan korruptiota.

Mikäli taloudelliset edut ovat kohtuuttomia ja toimijoiden vuorovaikutus keskittyy vain etujen jakamiseen, on mahdollista, että syntyy vakavia epäilyksiä lahjonnasta. Puoluepoliittista vaikuttamista edustavat räikeät poliittiset virkanimitykset. Jos poliittisten puolueiden taktikointi vaikuttaa haitallisesti julkisen palvelun ja asiantuntijuuden sisältöön, ollaan vähintäänkin epäeettisen toiminnan rajoilla.

Vaikka rakenteelliselle korruptiolle on luonteensa vuoksi leimallista se, että selvät sanktiot ja käytettävät rangaistukset puuttuvat, on mahdollista tunnistaa ilmiselvästi lakia rikkova vallan väärinkäyttö ja langettaa selvissä tapauksissa tuomio. Parhaimmillaan tämän kaltaisten tapausten määrä antaa joitakin viitteitä rakenteellisen korruption yleisyydestä.

Lainsäädäntö on järein keino puuttua rakenteelliseen korruptioon. Suomessa vaikutusvallan väärinkäyttöä ollaan kieltämässä lailla. Lailla pyritään torjumaan tilanne, jossa joku tarjoaa toiselle palkkion, jonka avulla voisi vaikuttaa epäasiallisesti virkamieheen tai poliitikkoon. Myös yritys antaa palkkio tuomitaan. Koska tätä sovelletaan sekä julkiseen hallintoon että yrityksiin, tarkoitus on lisätä luottamusta laajasti ottaen kaikkeen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Vuoden 2016 piilokorruptiota koskevan kyselyn aineistosta käy selville, että kansalaiset epäilivät useita aihepiirejä, jotka koskevat epäeettistä vaikuttamista päätöksentekoon ja määräysten kiertämistä:

- asioiden salainen ja piiloteleva valmistelu, päätöksiin osallistuu vain pieni ryhmä
- kansalaiset päätöksenteon ulkopuolella, kuntalaisten tahtoa ei kuunnella
- päätösten perustelut ovat arveluttavia ja laittomia
- valmistelussa ei ole otettu huomioon eri osapuolten näkemyksiä, joten toiminta vaikuttaa puolueelliselta
- valmistelua leimaa heikko ennakoitavuus, valmisteluun tulee uusia aiheita ja pitkälle valmistellut asiat tippuvat pois
- tehdyillä päätöksillä on vain vähän vaikutusta tulevien ratkaisujen sisältöihin.

Rakenteellisen korruption tunnistaminen ja korruptoituneiden rakenteiden seuranta ovat erityisen vaativia tehtäviä. Raja laillisen ja laittoman toiminnan välillä on osin epäselvä. Lähtökohtaisesti tiedonhankinnan olisi oltava luonteeltaan laadullista ja nojattava mahdollisimman objektiiviseen tietoon. Rakenteellinen korruptio on seurauksiltaan suuren luokan korruptiota, joten sitä on perusteltua selvittää keskittymällä toimintasektoreiden ja toimialojen riskeihin. Mittarit ovat enimmäkseen laadullisia ja lisääpua saadaan esimerkiksi korruption vastaisen strategian suosituksista.

3 Korruption mittaustavoista

Edellä sanottu osoittaa, että korruption määrittely ja mittaus ovat yhteydessä toisiinsa, ja sen vuoksi määrittelyvaikeudet siirtyvät osittain vaikeuksiksi mitata. Tämä vaikuttaa myös mittaustapoja koskeviin valintoihin. Yksi huoli tutkimuksessa on se, kuinka pinnallisesti tai syvällisesti korruptio ymmärretään.

Kritisoidessaan pinnallista ymmärrystä Ashforth et al. (2008, 678–679) täsmentävät niin sanotun syvällisen näkökulman (deep view) organisatorisen korruption ymmärtämiseksi. Siihen liitetään kolme piirrettä: a) integroiva (integrative), b) vuorovaikutuksellinen (interactive) ja c) prosessuaalinen (processual).

Integroinnin kohdalla tutkimuskirjallisuuteen perustuvien yleisten ja spesifien määritelmien yhdistäminen luo mahdollisuuksia kartoittaa korruption ydintä, ilman että jäädään pinnalliseen tarkasteluun. Kirjoittajat kuvaavat korruption mallien ja muuttujien sisäistä ja välistä vuorovaikutusta. Sitä tarvitaan, koska mikrotasoinen keskustelu olettaa että ”pilaantuneet omenat” saavat aikaan ”lahoavan korin”, kun taas makrokeskustelu olettaa päinvastaista eli ”pilaantuneet korit” aiheuttavat ”pilaantuneet omenat”. Prosessuaalinen näkökulma viittaa siihen, että on vaikea ennustaa korruption syntyperää, kasvua ja muutosta. Vaikka argumentteja on suunnaton määrä, kirjoittajien mukaan löytyy vain vähän ”savuavia aseita”, joilla voitaisiin ymmärtää syvällisemmin erityisesti korruptiota edeltäviä tapahtumia.

Mittausten ja indikaattoreiden käytössä joudutaan kamppailemaan joskus hyvien ja vähemmän hyvien vaihtoehtojen kanssa. Toisin sanoen on pohdittava,

- mitä korruptiolla tarkoitetaan (parhaimmillaan käytössä ovat selkeät ulottuvuudet korruptiosta; heikoimmillaan määritelmät ovat rajoittuneita ilman kontekstia)
- mitä tietoa korruptiosta on saatavissa (parhaimmillaan on käytössä ”hard data”; heikoimmillaan ”missing data”)
- millaisin menetelmin korruptiota on järkevä tutkia (useiden tutkimusmenetelmien systemaattinen käyttö tiedonhankinnassa, eli menetelmätriangulaatio, soveltuu hyvin korruption mittaamiseen; heikoimmillaan metodologia on sopimatonta ja riittämätöntä korruption todellisten ongelmien selvittämiseen ja arviointiin)
- painotetaanko kyselyperusteisia metodologioita (empiirinen vertailu rajoitteineen) vai enemmän tapaustutkimuksen laadullisia otteita (heikosti yleistettävät analyysitavat).

Korruption mittaus ei ole myöskään erillinen yhteiskunnan kehitysvaiheesta. Suomi on kehittynyt markkinatalous ja demokratia ja monilla mittareilla ”kypsä” hyvinvointivaltio. Onko tällä tosiasialla yhteys siihen, millainen mittaus soveltuu parhaiten?

Korruption valvontaan ja torjuntaan käytetyt indikaattorit tarvitsevat kaikkiaan avoimen, systemaattisen ja ajantasaisen datan. Näiden avulla vahvistetaan viranomaisvalvontaa ja samalla tarjoutuu mahdollisuus kerätä tietoja korruption ja muiden integriteetin loukkausten määristä eri toimialoilla. (vrt. esim. Salminen 2013; Moene & So-reide 2016.)

”Sudenkuoppia” on muitakin. Mittaus liittyy kerätyn datan uskottavuuteen. Mikäli noja-taan ensisijaisesti globaaleihin kyselyihin ja paneeleihin, tuloksena ovat useimmiten arviot, jotka aliarvioivat korruption ongelmaa kyseisessä maassa. Kansalliset kyselyt ja vastaavat tietolähteet puolestaan yliarvioivat korruption ongelmaa yhteiskunnassa. Tuloksena voi olla mittauksen aiheuttama staattinen kiiltokuva, jossa alhaisen korrup-tion maat ovat pysyvästi rankkauksen kärjessä, ja eniten korruptoituneet maat jämäh-tävät paikoilleen viimeisiksi.

Kansainvälisten järjestöjen mittaukset ovat usein luonteeltaan vertailevia, mikä johtaa sinänsä korruption parempaan ymmärtämiseen. Vertailumethodin käytön kohdalla on tärkeä tietää avoimesti keskeiset taustaolettamukset, jottei päädytä tendenssimäisiin johtopäätöksiin. Toisin sanoen on tiedettävä a) selvitetäänkö ilmiötä yhtenäisin ja riit-tävän yleisin käsittein, b) perustuuko vertailu systemaattisten erojen vai yhtäläisyyk-sien selvittämiseen, ja c) millaisia eroja tai yhtäläisyyksiä etsitään ja löydetään (pysy-viä, tilapäisiä, periaatteellisia, teknisiä, kulttuurisia, globaaleja jne.). Esimerkiksi hallin-tokulttuureiltaan lähes samanlaiset maat haastavat selvittämään maiden eroavaisuuksia, ja tässä mielessä täysin erilaiset maat ovat hyvä kohde analysoida samanlai-suutta.

3.1 Kansainväliset kyselyt mittauksen perustana

Kansainväliset kyselyt eivät aina ulotu maita koskevaan objektiiviseen tietoon korrupti-osta (Andersson 2008). Relevantein tieto korruptiosta jää piiloon. Kun kansainväliset järjestöt raportoivat eri maiden korruptiosta saman tyyppisen ja kyselyyn sovitetun so-pivan määritelmän perusteella, saatetaan mittauksen maakohtainen relevanssi ky-seenalaistaa.

Gilman (2018, 74–88) kritisoi voimakkaasti kansainvälisten organisaatioiden korruptiomittauksia niiden rajoittuneisuuden ja puutteiden vuoksi. Kirjoittaja käy läpi keskeisimmät kansainväliset organisaatiot ja katsoo, etteivät ne useinkaan mittaa korruptiota, koska se jää lähinnä sivurooliin kyselylomakkeissa.

Kyselyt ovat sen tyyppistä yksinkertaistamista, mitä ei voisi sellaisenaan sallia korruption monimuotoisen todellisuuden selvittämisessä. Gilman varoittaa kansainvälisten mittausten aiheuttamasta ”älyllisestä vankilasta”, johon joudutaan, mikäli korruption mittaus rajataan yhteen maagiseen lukuun. Kirjoittaja ei suosittele korruptiomittausten pitämistä minään ”Graalin maljana”, joka selittää kaiken ja tekee ihmeitä.

Transparency Internationalin vuosittainen maaindeksi on saavuttanut vahvan brändin. Järjestön korruptioindeksiin suhtaudutaan vakavasti, ja siksi mittaus on saanut runsaasti näkyvyyttä mediassa. Tutkimuksissa (Andersson & Heywood 2009; Donchev & Ujhelyi 2014) kritisoidaan kysymällä, onko järjestön kyselyihin perustuva CPI (Corruption Perception Index) riittävän pätevä ja tarkka menetelmä. Mittausta pidetään lähtökohtaisesti luotettavana ainakin maita koskevassa rankkauksessa.

Mittauksen luonne ja maiden sijoitusten staattisuus antavat aiheen kysyä, onko mitaustapa aiheuttamassa eräänlaisen korruption ”ansan”. Toisin sanoen maat, joiden korruptio on laajaa, tarvitsevat kehitysapua torjuakseen korruptiota tehokkaasti. Kuitenkin avun ehtona on se, että kyseisessä maassa saadaan korruptiota todistettavasti vähenemään. (vrt. Andersson & Heywood 2009, 760–761.)

Anderssonin (2017, 58–76) mukaan korruption moni-ilmeisyyttä ei voi mitata yksiuotteisesti, vaan on pyrittävä moniulotteisuuteen. Yksiuotteinen mittaus merkitsee sitä, että lahjonta muodostuu korruption mittauksen hallitsevaksi muodoksi, mikä ei ole soveltuvin perusta indikaattorin rakentamiselle. Monien kansainvälisten järjestöjen mielitekisytykset ovat näin ajatellen enemmän yksi- kuin moniulotteisia.

Anderssonia seuraten parempia lähtökohtia on olemassa. Koska Suomen korruptiotalanne on pitkälti samanlainen kuin Ruotsissa, arvio soveltuu myös Suomeen. Korruptio ei ole ollut toistaiseksi Suomessakaan ensisijaisesti lahjontaa, vaan muita korruption muotoja kuten epäsovivaa vaikuttamista, suosintaa ja intressikonflikteja. Oleellista on myös tietää, mitä kansalaiset ajattelevat maansa korruptiosta ja selvittää myös niin sanottuja haavoittuvia sektoreita. Mikäli päädyttäisiin vaikkapa pohjoismaiseen vertailututkimukseen korruption olemassaolosta, torjunnasta ja mittaamisesta, tulisi mainitut muut korruption muodot analysoida osana korruptiivisia verkostoja, instituutioita ja rakenteita.

3.2 Kansalliset kyselyt ja maakohtaiset faktat

Kansallisesti katsottuna menetelmien joukko on laaja: kyselyt ja haastattelut, dokumentti- ja lainsäädäntöanalyysit, case-tutkimukset, kontekstivertailut ja kahden tai kolmen maan vertailut sekä historian tutkimus (arkistojen käyttö).

Kyselytutkimuksissa menetelmän haasteet ovat samantapaiset kuin kansainvälisissä kyselyissä: saadaanko kysely osumaan relevantille alueelle, ovatko käsitteet formuloitu selkeästi, ymmärtävätkö vastaajat kysymykset riittävän yhtenevällä tavalla ja ovatko kyselyt toistettavissa.

Kun kartoitetaan laajasti kansalaisten käsityksiä korruptiosta, toistettavissa olevat kyselyt ja haastattelut ovat yksi keino luotettavan tiedon saamiseksi. Tällöin kysytään maallikoilta, joihin korruption haitat kohdistuvat useimmiten. Oheiset tutkimusraporttien esimerkit kuvaavat kyselyjä, joissa aihepiiri on suunnilleen sama, mutta vastaajakunta on valittu eri perustein. Lomakkeissa korruptiota koskevat kysymykset on jouduttu muotoilemaan sisällöllisestikin erilaisiksi.

Case-tutkimukset kohdistuvat sekä makro- että mikrotason kysymyksiin, korruption kohdalla valtarakenteisiin ja hallintokulttuuriin. Tapaustutkimusten luonne antaa mahdollisuuden yksilöityyn ja tarvittaessa pitemmän aikavälin seurantatutkimukseen. Mikäli epäillään korruptiivisia käytäntöjä, selvitetään poliitikon kytkentöjä ulkopuoliseen vaalirahoittajaan tai poliitikon altistumista ulkopuoliseen vaikuttamiseen jatkuvan ja säännöllisen lobbauksen kohteena.

Objektiivinen tieto – jossa kyselyjen ja haastattelujen antamat subjektiiviset mielikuvat vähenevät – kerätään oikeusistuinten päätöksistä, tilastoista ja mediasta. Hyvin arkitoiduista asiakirjoista ja muista dokumenteista saadaan selville faktoja, jotka monipuolistavat kuvaa korruptiosta. Näitä ovat korruptiotapauksien esiintyminen eri instituutioissa, korruption vastaisen strategian tila ja kehitys, säännösten ja valvonnan toimivuus korruptiorikosten käsittelyssä ja eettisen koulutuksen taso. (vrt. Andersson 2008.)

4 Lopuksi

Korruptio on moniulotteinen yhteiskunnallinen ongelma. Jotta korruption mittaamisen indikaattorit tuovat toivottuja tuloksia, tarvitaan toisiaan täydentäviä toimintamalleja ja luovia ratkaisuja korruption tunnistamiseksi. Ainakin osa mittaamisen ongelmista on ratkaistavissa eikä ”hanskoja pidä iskeä pöytään”.

Tutkimuskeskustelussa (Chebova 2017; Basna 2018) viitataan korruption mittaamisen kehitysvaiheisiin (generations). Uuden sukupolven korruptiomittauksissa on tarkoitus päästä aiempaa rikkaampaan keskusteluun mittauksen ongelmista ja ratkaisuista. Onko käytetty oikeita mittareita ja oikealla tavalla? On analysoitava tarkemmin, mitä hyötyä (soveltuvuus, käyttökelpoisuus) saadaan kvantitatiivisen ja tilastollisen otteen tuomasta tarkasta mittauksesta. Sama koskee laadullista otetta, mutta toisesta näkökulmasta. Sen edut ovat muualla kuin tarkassa numeerisessa mittaustuloksessa. Täytyy pitää mielessä, että myös historialliset tarkastelut ja vertailut soveltuvat korruption mittaamiseen.

Tutkiessaan korruption torjuntaa laajan kirjallisuuskatsauksen avulla Bautista-Beauchesne ja Garzon (2019) päätyivät tuloksiin, jotka kuvaavat osittain tutkimusalueen puutteita. Tarvitaan enemmän metodologista moninaisuutta, teoreettista keskustelua ja korruption torjunnan käsitteellisen perustan selkiyttämistä. Aihetta koskeva tieteiden välinen vuoropuhelu luo edellytyksiä yhdistää käsitteitä ja kehittää tieteellistä keskustelua.

Tämän kirjoituksen tavoitteena oli ensinnäkin asemoida korruptio vaihtoehtoisten näkökulmien avulla, ja toiseksi päästä käsiksi siihen, vaihtelee korruption mitattavuus eri näkökulmien perusteella ja miten. Edellä on pyritty osoittamaan se, että korruption moninainen sisältö on haaste mittareiden ja indikaattorien laadinnalle. Korruption näkökulmat vaikuttavat mittaamisen ja mittareiden valintaan. Oheiseen luetteloon on koottu muutamia huomioita näistä valinnoista:

- Yksittäinen toimija (yksilölähtöisyys). Indikaattorit rakennetaan siten, että korruptiota on mahdollisuus mitata tarkasti ja mittaus voidaan toistaa.
- Korruptiivisten verkostojen toimijat (ryhmälähtöisyys). Varma näyttö korruptiosta on haaste, joten mittaus pitää pyrkiä suorittamaan mahdollisimman monipuolisesti.
- Instituutioihin pesiytynyt korruptio. Täsmäntävien kriteerien käyttö tuo mittaamiseen tarkkuutta ja jatkuvuutta.
- Rakenteellinen korruptio. Laadulliset indikaattorit toimivat parhaiten ja lisäävät mittauksen kaikenpuolista soveltuvuutta.

Korruptiiviset ilmiöt ovat sidoksissa kulttuuriin. Sen vuoksi selvitysten kohteiksi on hyvä fokusoida maakohtaiset vaaran vyöhykkeet ja ”haavoittuvimmat” alueet. Arvokasta tietoa korruptiosta saadaan riittävän systemaattisista kansalaisarvioista ja -palautteesta, tutkivan journalismin kirjoituksista, eri alojen korruptiobarometreista sekä toimikuntien ja työryhmien työstä (esim. virkamieseettinen neuvottelukunta ja korrupti-onvastainen yhteistyöverkosto).

Korruption mittaus ei ole mitään hakuammuntaa, vaan sitkeää puurtamista, jolla yritetään löytää täsmällisiä ja perusteltuja mittausvälineitä. Korruption arvioinnin luotettavuutta lisää se, että kansainväliset ja kansalliset mittarit eivät osoita täysin eri suuntiin eivätkä ainakaan tuota liian ristiriitaisia tuloksia korruption laajuudesta ja luonteesta.

Tieto on sitä tarkempaa ja luotettavampaa mitä paremmin voidaan seurata korruptiivista käyttäytymistä pitkällä aikavälillä. Korruption historia paljastaa megatrendejä kuten regulaation vaikutusta elinkeinoelämän toimijoihin ja yhteiskunnan instituutioiden kykyä ylläpitää eettistä kulttuuria. Määrää ja laatua mittaavat indikaattorit täydentävät toisiaan, ja yhdistelmämenetelmät (mixed methods) antavat mahdollisuuden tulosten vertailevalle arvioinnille.

Lähteet

- Albanese, Jay & Artello Kristine & Nguyen Linh Thi (2019). Distinguishing Corruption in Law and Practice: Empirically Separating Conviction Charges from Underlying Behaviors. *Public Integrity*, vol 21:1, 7–21.
- Andersson, Staffan (2008). Studying the Risk of Corruption in Least Corrupt Countries. *Public Integrity*, 10:3, 193–214.
- Andersson, Staffan (2017). Beyond Undimensional Measurement of Corruption. *Public Integrity* 19:1, 58–76.
- Andersson, Staffan & Heywood, Paul M. (2009). The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Journal of Political Studies*, 57:4, 746–767.
- Ardigo, Inaki Albisu & Hough, Dan (2018). Bishops Who Live Like Prices: Bishop Tebartz-van Elst and the Challenge of Defining Corruption. *Public Integrity* vol 20:1, 64–79.
- Arellano-Gault, David (2019). Government Corruption: An Exogenous Factor in Companies' Victimization? *Public Integrity*, vol 21:2, 141–160.
- Ashforth, Blake & Gioia, Dennis & Robinson, Sandra & Trevino, Linda (2008). Re-viewing organizational corruption. *Academy of Management Review* vol 33:3, 670–684.
- Basna, Kristina (2018). Three generations of methods for measuring corruption in Europe. *Abstract. Nase spolecnost*, vol 1 (16), 9–10.
- Bautista-Beauchesne, Nicholas & Garzon, Cesar (2019). Conceptualizing corruption prevention: a systematic literature review. *Journal of Financial Crime*, vol 26:3, 719–745.
- Bergh, Andreas & Erlingsson, Gissur & Gustafsson, Anders & Wittberg, Emanuel (2019). Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability. *Public Integrity*, 21:3, 320–352.
- Caiden, Gerald E. (2001). Dealing with Administrative Corruption. Teoksessa Terry L. Cooper (toim.). *Handbook of Administrative Ethics. Public Administration and Public Policy* 86. Marcel Dekker, Inc. New York, Basel, 429–455.
- Caiden, Gerald E. (2005). An Anatomy of Official Corruption. Teoksessa H.G. Frederickson & R.K. Ghore (toim.). *Ethics in Public Management*, 277–296.
- Cerrillo-i-Martinez, Agusti (2017). Beyond Revolving Doors: The prevention of Conflict of Interests Through Regulation. *Public Integrity*, vol 19:4, 357–373.

- Chebova, Kristyna (2017). Measuring corruption in Europe: public opinion surveys and composite indices. *Quality & Quantity*, 51 June, 1877–1900.
- Choi, Jin-Wook (2007). Governance structure and administrative corruption in Japan: an organizational network approach. *Public Administration Review*, 67:5, 930–942.
- deGraaf, Gjalt & Huberts, Leo & Struver, Tebbine (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity* vol 20:2, 131–149.
- de Graaf, Gjalt & Maravić P. & Wagenaar, P.F. (toim.). (2010). *The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Danopoulos, Constantine P. (2014). The Cultural Roots of Corruption in Greece. *Mediterranean Quarterly*, 25: 2, 105–130.
- Della Porta, Donatella & Vannucci, Alberto (2012). *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Donchev, Dilyan & Ujhelyi, Gergely (2014). What do corruption indices measure? *Economics & Politics*, vol 26:2, 309–331.
- Gilman, Stuart (2018). To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index. *Public Integrity*, vol 20:S1, 74–88.
- Goel, Rajeev & Nelson, Michael (2010). Causes of corruption: History, geography and government. *Journal of Policy Modeling* 32, 433–447.
- Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (2009). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Heywood, Paul & Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2013). Danger Zones of Corruption: How Management of the Ministerial Bureaucracy Affects Corruption Risks in Poland. *Journal of Public Administration and Development*, 33:3, 191–204.
- Huberts, Leo (2014). *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. Governance and Public Management Series by IIAS. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Jain, Arvind (2001). Corruption: a Review. *Journal of Economic Surveys*, vol 15:1, 71–121.
- Klinger, Donald E. (2020). Corruption. *Public Integrity* 22:3, 296–299.
- Ko, Kilkon & Weng, Cuifen (2012). Structural Changes in Chinese Corruption. *The China Quarterly* 211, 718–740.
- Köbis, Nils C. & van Prooijen, Jan-Willem & Righetti, Francesca & van Lange, Paul A. M. (2016). Prospection in Individual and Interpersonal Corruption Dilemmas. *Review of General Psychology*, vol 20 no 1, 71–85.

- Lamproulou, Effi (2012). Myths and Realities about Corruption in Public Administration and its Discourse in Greece. Conference paper, VU University of Amsterdam.
- LaPalombara, Joseph (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research: An International Quarterly*, 61:2, 325–350.
- Lessig, Lawrence (2013). *Institutional Corruptions*. Edmond J. Safra Working Papers, No. 1. Cambridge: Harvard University.
- Liu, Xizi (2016). A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption. *Open Journal of Social Sciences*, 4, 171–177.
- Moene, Karl & Soreide, Tina (2016). Corruption Control. *Crime Law Soc Change*, 66:147–163.
- Mutttilainen, Vesa & Rauta, Jenita & Vuorensyrjä, Matti (2020). Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa. Teoksessa Vesa Mutttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46*.
- Persson, Anna & Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2013). Why Anticorruption Reforms Fail - Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An international journal of policy, administration and institutions*, 26:3, 449–471.
- Praino, Rodrigo & Graycar, Adam (2018). Corruption Follow Opportunity? A Study of the U.S. Congress. *Public Integrity*, vol 20:5, 478–496.
- Osifo, Charles O. (2018). A Network Perspective and Hidden Corruption. *Journal of Public Administration and Governance* 8, 1.
- Quah, Jon S.T. (toim.). (2013). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management, vol. 23. Emerald Group Publishing, United Kingdom.
- Rohr, John A. (1978). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York, Marcel Dekker.
- Rose, Jonathan (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity* vol 20:3, 220–233.
- Rose-Ackerman, Susan & Pafifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salminen, Ari (2013). Control of Corruption: Case of Finland. Teoksessa Jon S.T. Quah (toim.). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management, vol 23. Emerald Group Publishing, United Kingdom, 57–77.

- Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa.
- Salminen, Ari (2018). Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta. Edita.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288.
- Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Pitkänen, Lotta & Heiskanen, Lauri (2016). Ethical codes in local government: the problem of gifting. The views of Finnish councillors. *Scandinavian Journal of Public Administration*, (20)1, 3–19.
- Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston julkaisuja. Raportteja 3.
- Sandoval-Ballesteros, Irma E. (2013). From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking accountability in a world of public-private partnerships. [Verkkajulkaisu]. Edmond J. Safra Working Papers, No. 33. Cambridge: Harvard University. Saatavissa: <http://www.law.uh.edu/lab>.
- Shon, Joungmin & Cho, Yoon Kyoung (2020). Fiscal decentralization and government: evidence from U.S. states. *Public Integrity* vol 22:2, 187–204.
- Slingerland, Willeke (2019). Network corruption: when social capital becomes corrupted. Management Book. Eleven International Publishing.
- Tamminen, Tanja (2020). Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.
- Thompson, Dennis F. (1995). Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Thompson, Dennis F. (2013). Two Concepts of Corruption. Edmond J. Safra Working Papers, No. 16. Harvard University.
- Thompson, Dennis F. (2018). Theories of Institutional Corruption. *Annual Review of Political Science*, 21:1, 495–513.
- Triantidis, Aris & Tsagkroni, Vasiliki (2017). Clientelism and Corruption: Institutional Adaptation of State Capture Strategies in View of Resource Scarcity in Greece. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19:2, 263–281.
- Zacharakis, Giorgos, P. & Antonopoulou, Panagiota, I. & Travlos, Antonius K. & Kipreos, George S. (2017). Corruption and Illegal Payments in Greece, *Journal of Public Management Research*, 3:1, 29–40.

Korruption esiintyvyyden seuranta: kyselyindikaattoreita

Vesa Muttilainen & Noora Välimäki

1 Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan erityisesti kyselytutkimuksia ja niiden hyödyntämisen mahdollisuuksia korruption seurannassa. Tarkoituksena oli löytää esimerkkejä suomalaisen korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamiseen. Aihetta taustoitettaessa esitellään muitakin korruption seurantamenetelmiä, jotka kokoavat tietoa eri lähteistä ja joita käytetään esimerkiksi eri maiden tilanteen vertailuun.

Artikkeli on osa KORSI-projektia, jossa kartoitetaan indikaattoreita eräiden vaikeasti mitattavien korruption osa-alueiden seurantaan. Nämä seurantakohteet liittyvät lähinnä rakenteelliseen ja verkostomaiseen korruption kuten epäeettiseen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon.

Muut KORSI-projektin tarkastelut yhtäältä kehystävät ja toisaalta tarkentavat tämän artikkelin näkökulmia käsitellen monipuolisesti korruption mittaamisen vaihtoehtoja (Muttilainen et al. 2020a; Tamminen 2020). Vuoden 2020 Poliisibarometrin aineistoon perustuva artikkeli puolestaan kuvaa yksittäisen kyselytutkimuksen empiiristen tietojen hyödyntämistä korruption seurannassa (Muttilainen et al. 2020b).

Tämän johdantoluvun jälkeen artikkelissa tarkastellaan korruption mittaamista erityisesti kyselytutkimusten avulla sekä kuvataan esimerkkejä erilaisista kyselytutkimusasetelmista. Sen jälkeen esitellään hahmotelma indikaattorimalliksi, joka kattaa KORSI-projektin tehtävänannossa määritellyt suomalaisen korruption osa-alueet. Lopuksi pohditaan kyselyjen käyttökelpoisuutta korruption seurannassa ja esitetään tuloksiin perustuvia johtopäätöksiä.

2 Korruption mittaamisesta kyselytutkimuksissa

Kyselytutkimusten vahvuus korruption tai muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden seurannassa on se, että niiden tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää monipuolisesti tutkittavan kohteen tarkastelussa. Aineistoilla voidaan analysoida ilmiön laajuutta, kehityssuuntia, rakennetta ja muuttujien keskinäisiä suhteita (Blaikie 2000; ESS 2020). Kyselyn toistaminen kysymysten sanamuotoja muuttamatta mahdollistaa pitkäjänteisen ajallisen vertailun. Avokysymyksillä voidaan kerätä laadullista tietoa määrällisten tietojen tueksi. Kyselytutkimuksen tietoja voidaan täydentää muilla aineistoilla ja menetelmillä kuten esimerkiksi asiakirja-aineistoilla ja haastatteluilla.

Taulukkoon 1 on koottu esimerkkejä kyselytutkimuksista ja muista pääosin kvantitatiivisista seurantamenetelmistä, jotka mittaavat korruption ja epäeettisen toiminnan yleisyyttä ja piirteitä mutta myös yhteiskunnan toimivuutta eri näkökulmista. Lähdeluetteloon on merkitty vain ne tutkimukset, joita on tarkasteltu lähemmin esimerkkitutkimusten esittelyssä luvussa 3, kyselyihin perustuvien kysymysten tarkastelussa luvussa 4 tai erikseen mainittuna muualla artikkelissa.

Taulukon 1 perusteella korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamiseen on laaja valikoima erilaisia kyselyjä ja muita seurantamenetelmiä. Ne kuvaavat paitsi suoraan korruption ulottuvuuksia myös rikollisuutta, demokratian ja oikeusvaltion tilaa, toiminnan eettisyyttä, hallintoa, taloutta, yritystoimintaa, liiketoimintaympäristöä, riskejä eri näkökulmista sekä julkisten varojen käyttöä.

Kyselytutkimusasetelmien kirjo on huomattavan monipuolinen myös, kun tarkastellaan tutkimuksen aihepiiriä, kohdealuetta, vastaajajoukkoa, kysymysten muotoilua, tiedonkeruumenetelmää, tietojen luotettavuutta, aineiston käsittelyä tai tietojen raportointia. Kyselyaineistoista on laadittu kokoavia indeksejä ilmiön piirteiden ja kehityksen kuvaamiseen laaja-alaisesti. (Ks. esim. Andersson 2017; Assiotis & Krambia-Kapardis 2014; Lesné 2013; Bowman & Gilligan 2007.) Tästä syystä taulukossa 1 on esitelty muitakin menetelmiä kuin kyselytutkimuksia.

Taulukko 1. Korruptiota ja epäeettistä toimintaa mittaavia kyselytutkimuksia ja muita menetelmiä

Kyselytutkimus tai muu menetelmä	Menetelmän kuvaus
Korruptio	
<ul style="list-style-type: none"> The Bribery Payers Index / Transparency International Control of Corruption Index (CoC) / Millennium Challenge Corporation, USA Corruption Monitoring System (CMS) / Center for the Study of Democracy, seldi.net Corruption Perceptions Index / Transparency International Corruption Score CIPF Risk Assessment Indicator Definitions / Carleton University, Canada Global Corruption Barometer (GCB) / Transparency International CREGO Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments / Council of Europe, Greco KPMG NZ Forensic Fraud, Bribery and Corruption Survey / KPMG, New Zealand Special Eurobarometer (291, 325, 470) on Corruption / European Commission Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? / Vaasan yliopisto 	<ul style="list-style-type: none"> asiantuntijahavainnot lahjonnasta yritystoiminnassa ulkomailla hallinnon eri ulottuvuudet, koottu useista eri lähteistä lahjonnan ja muun korruption mittaamenetelmä, väestökysely asiantuntijoiden havainnot julkisen sektorin korruptiosta korruption torjunnan indikaattorit, havainnot hallinnon laadusta kysely kansalaisten kokemasta korruptiosta säännölliset maa-arviot eri maiden korruptiotilanteesta ja korruption torjunnasta lahjonta- ja korruptionriskien arviointimenetelmä yrityksille väestökysely korruptiosta, sen osa-alueista ja korruption torjunnasta kansalaiskertomusten pohjalta koottu aineisto korruption kokemuksista
Rikollisuus	
<ul style="list-style-type: none"> Flash Eurobarometer 236, Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27 / European Commission Global Study on Occupational Fraud and Abuse / AFCE Association of Certified Fraud Examiners International Crime Victim Surveys (ICVS) / United Nations, UNICRI Yritysten rikosturvallisuus 2005–2017 / Keskuskauppakamari 	<ul style="list-style-type: none"> väestökysely petosrikoksista ja niiden torjunnasta online-kysely sertifioituille petostutkijoille kysely uhritumisesta, rikoksen pelosta ja subjektiivisesta hyvinvoinnista kysely yrityksille turvallisuuden osa-alueista ja kehityksestä
Etiikka, integriteetti ja avoimuus	
<ul style="list-style-type: none"> The Global Open Data Index / Open Knowledge Foundation Kuntajohtajien etiikkabarometri / Vaasan yliopisto OECD Public Sector Integrity / The Organisation for Economic Co-operation and Development Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila -kansalaiskysely / valtiovarainministeriö Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta / valtiovarainministeriö WJP - Rule of Law Index / World Justice Project Worldwide Governance Indicators (WGI) / World Bank 	<ul style="list-style-type: none"> julkishallinnon tiedon julkisuusvertailu sähköinen kysely kunnan- ja kaupunginjohtajille kysely eri maille (virkamiehet, asiantuntijat) integriteettijärjestelmästä ja sen toiminnasta kansalaisten mielipiteet arvoista ja niiden toteutumisesta virkamiesten toiminnassa valtion henkilöstön käsitykset työn eettisistä arvoista ja periaatteista asiantuntijatietoihin ja väestökyselyihin perustuvia kokoomatiotoja oikeusvaltiosta hallinnon, demokratian ja oikeusvaltion ulottuvuuksien mittaristo
Talous, markkinat ja elinolot	
<ul style="list-style-type: none"> Business Environment and Enterprise Performance Survey / The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) European Social Survey (ESS) / ESS ERIC (European Research Infrastructure Consortium) Flash Eurobarometer 263, The Internal Market: Awareness - Perceptions - Impacts / European Commission The Global Competitiveness Report 2018 / World Economic Forum International Social Survey Programme (Social Inequality, Citizenship) / ISSP Public Expenditure Tracking Survey / The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) program 	<ul style="list-style-type: none"> liiketoimintaympäristöä ja sen kehitystä kuvaava yrityskysely akateeminen vertaileva väestökysely yhteiskuntakehitystä koskevista asenteista EU:n sisämarkkinoiden toimintaa koskeva kyselytutkimus teknologista, poliittista ja taloudellista muutosta kuvaava raportti, eri tietolähteitä väestökyselyjä laajasti erilaisista yhteiskuntatieteellisistä aiheista julkisten varojen loppukäyttäjille suunnattu kysely varojen käytön arvioimiseksi

Taulukon 1 kyselyistä ja muista tutkimuksista jotkut rajautuvat yksinomaan korruptioon ja toisissa korruptioteema on osana muun aihepiirin kyselyä. Esimerkiksi Itä-Euroopassa kehitetty ja sovellettu Corruption Monitoring System (CMS Methodology 2020) keskittyy pelkästään korruptioon ja European Social Survey sisältää korruptiokysymyksiä osana elinolo-kyselyä (ESS 2020). Eurobarometreissa on sovellettu vaihtelevasti näitä molempia näkökulmia (Special EB 2008; 2017; Flash EB 2008).

Korruptiosta suoraan kysyttäessä voi olla kysymys lahjonnan ja korruption piirteistä mutta myös korruption osa-alueista tai torjuntatoimista (ks. esim. GRECO 2017). Jotkut kyselytutkimukset, kuten osa Eurobarometreista, kattavat monipuolisesti näitä näkökulmia. Transparency Internationalin kehittämä indikaattori Global Corruption Barometer (GCP 2017) mittaa kansalaisten kokemuksia korruptiosta väestökyselyllä, ja on itse asiassa menetelmällisesti ja sisällöltään kiinnostavampi kuin organisaation tunnetumpi indikaattori Corruption Perception Index (CPI 2020). Poliisibarometriin sisältyvät korruptiokysymykset mittaavat KORSI-projektin tehtävänannossa määritellyjä korruption osa-alueita (ks. Muttilainen et al. 2020b).

Korruption mittareista on kirjoitettu yllättävän vähän mutta poikkeuksiakin löytyy (ks. Sampford et al. 2006). Monet julkaisut keskittyvät käytössä olevien indeksien analysointiin ja kritisointiin (ks. esim. Nazarenko 2019; Andersson 2017). Esimerkiksi tunnettua korruptioindikaattoria, Transparency Internationalin kokoamaa ja julkaisemaa Corruption Perception Indexiä (CPI) ja muita tietoa eri lähteistä kokoavia komposiitti-indikaattoreita on toisinaan kritisoitu menetelmällisistä heikkouksista erityisesti sekundäärlähteiden käytössä. Toisaalta ristikkäistiedon käyttäminen antaa Transparency Internationalin mukaan luotettavamman tuloksen kuin yksittäinen aineisto.

Corruption Perception Index (CPI) on kokonaisindeksi eli se yhdistää useiden korruptiokyselyjen vastaajien havaintoja ja tutkimuksia korruptiosta (CPI 2020; U4 2009, 6). CPI on tuottanut vuodesta 1995 lähtien vuosittain kohdemaille asiantuntijoiden näkemukseen pohjautuvan arvosanan (0–100) ja sijoituksen julkisen sektorin korruptiosta. CPI:ssä on mukana noin 180 maata ja se on herättänyt runsaasti keskustelua korruptiosta. (CPI 2020; ks. myös Malito 2014.)

Indeksi määrittelee korruption julkisen vallan väärinkäytöksi yksityistä etua varten. Kyselyiden kysymykset liittyvät juuri julkisen vallan käyttöön ja koskevat esimerkiksi korruption yleisyyttä sekä maksettuja lahjuksia (Rohwer 2009, 44). Vuoden 2019 CPI-indeksi perustuu seuraaviin lähteisiin (ks. <https://www.transparency.org/cpi2019#methodology>):

- African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2018
- Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators 2018
- Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2020
- Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2019
- Freedom House Nations in Transit 2018
- Global Insight Country Risk Ratings 2018
- IMD World Competitiveness Center World Competitiveness Yearbook Executive Opinion Survey 2019
- Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2019
- The PRS Group International Country Risk Guide 2019
- World Bank Country Policy and Institutional Assessment 2018
- World Economic Forum Executive Opinion Survey 2019
- World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey 2019
- Varieties of Democracy (V-Dem) 2019.

CPI:n tietolähteiden määrä voi vaihdella eri vuosina ja eri maissa. Transparency Internationalin verkkosivuilta pääsee osittain käsiksi lähdeaineistoon. Kaikkiin kyselyjen kysymyksiin ei kuitenkaan ole suoraa pääsyä tai tieto on maksullista. Kyselyjen aineisto standardisoidaan niin, että CPI:stä saadaan keskiarvo asteikolla 0–100. Suomi sijoittui vuoden 2019 indeksissä kolmanneksi Tanskan ja Uuden-Seelannin jälkeen.

Korruptiota on mahdollista tutkia välillisesti niin sanottujen proxy-indikaattorien avulla ja osa taulukon 1 tutkimuksista tuottaa pääosin tällaista tietoa. Tällöin selvitetään asiaa tai ilmiötä, joka ei suoranaisesti ole korruptiota mutta joka voi altistaa korruptiolle. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan eettisyyttä, hallinnon avoimuutta, demokratian toimivuutta tai oikeusvaltiokehitystä kuvaavat indikaattorit. Proxy-indikaattoreita pidetään mahdollisena ratkaisuna osoittamaan sellaisia korruptiotilanteen muutoksia, joita on muulla tavalla vaikeaa laskea ja arvioida. (Hart 2019; ks. myös Kaufmann, Kraay & Mastruzzi 2010.)

KORSI-projektissa on käyty läpi runsaasti erilaisia kyselytutkimusasetelmia ja muita korruption ja epäeettisen toiminnan seurantamenetelmiä, ja tämä artikkeli kokoaa kerättyyn materiaaliin perustuvia havaintoja. Osa taulukon 1 indikaattoreista ei kuitenkaan sovellu sellaisenaan Suomen tilanteen tarkasteluun eikä varsinkaan projektin tehtävänannon rajaamassa kehikossa. Erilaisten indikaattoreiden yksityiskohtainen tarkastelu ei ole tässä mahdollista mutta jatkotarkastelujen taustaksi on kuitenkin hyvä nostaa esille muutamia yleisiä huomioita.

Korruptio ei ole aina rikollista, kuten taulukon 1 jaottelu osoittaa. Jo eri tavoin epäeettinen toimintakin voi olla haitallista yhteiskunnalle (ks. esim. Salminen & Ikola-Norrbacka

2010). Jos vain korruptiorikoksia seurataan kyselytutkimusten tai tilastojen avulla, voi huomattava osa ilmiöstä jäädä pimementoon (Graycar & Smith 2011). Tämä rakenteellinen seikka on hyvä ottaa huomioon korruption seurantamenetelmien arvioinnissa.

Korruption luonnehtiminen epäeettiseksi toiminnaksi laajentaa käsitteen tulkintaa ja saattaa osittain vastata edellä mainittuun ongelmaan. Kyselytutkimuksissa tämä voi kuitenkin synnyttää uuden pulman, koska kysyttäessä eettisistä asioista voi niiden moninainen tulkinta vaikuttaa tulosten eheyteen. Integriteetin ja avoimuuden seuranta esimerkiksi OECD:n Public Sector Integrity -kyselyn (2016) tai muiden vastaavanlaisten kyselyjen avulla voi tuottaa lisätietoa korruptiosta mutta tällaiset kyselyt kuvaavat korruptiivista toimintaa vain välillisesti (ks. myös Buduru & Pal 2010).

Korruptio voi ilmetä eri tavoin erilaisissa talous- ja yhteiskuntarakenteissa (ks. esim. Special EB 2017; WEF 2018). Esimerkiksi lahjusten maksaminen, niiden hyväksyttävyyden ja korruption levinneisyyden vaihtelevat alueittain ja maittain (Davids & Schubert 2011). Siksi talouteen liittyvissä kyselytutkimuksissa on otettava huomioon nämä erot ja niistä johtuvat epävarmuustekijät eri maiden tilanteiden vertailussa (Recanatini 2011). Lisäksi verkostoitunut korruptio voi talouden rakenteiden vuoksi näyttää hyvin erilaiselta eri maissa.

3 Esimerkkejä korruptiota mittaavista kyselymenetelmistä

Edellä kuvattiin laajasti esimerkkejä korruption seurantaan tarkoitetuista kyselytutkimuksista ja muista pääosin kvantitatiivisista korruption ja epäeettisen toiminnan seurantamenetelmistä. Seuraavaksi syvennetään tarkastelua esittelemällä tarkemmin muutamia kyselytutkimuksia. Niiden voidaan arvioida tuottavan monipuolista tietoa korruptiosta sekä palvelevan KORSI-projektin tavoitetta eräiden vaikeasti mitattavien korruption osa-alueiden seuraamiseksi.

Esimerkki 1. Corruption Monitoring System (CMS) korruption seurantamenetelmä

Kaakkois-Euroopassa toimivan sekä korruption torjuntaa ja integriteettiä edistävän verkoston (SELDI) piirissä on kehitetty korruption seurantaan varten kvantitatiivinen mittaristo The Corruption Monitoring System CMS (CMS Methodology 2020). Tiedot kerätään kyselymenetelmällä täysi-ikäiseltä väestöltä ja tulokset kuvaavat monipuolisesti korruptiivisten käytäntöjen esiintyvyyden dynamiikkaa yhteiskunnassa. CMS:n yksittäisiä kysymyksiä on hyödynnetty Eurobarometri-kyselyissä, mikä mahdollistaa kansainvälisen vertailun.

Indikaattorimallin kehittäminen pohjautui havaintoihin korruption moniulotteisuudesta, ja siinä pyrittiin ottamaan huomioon seuraavat korruption piirteet:

- muoto: raha, lahja, muu etuus
- tyyppi: vaikutusvallan väärinkäyttö, nepotismi, suosinta
- taso: suora, epäsuora
- väärinkäytöksen tapa: säännösten rikkominen, parempi palvelu.

Sama korruption seurantamenetelmä kuvaa korruptiota sosiaalisena ilmiönä kolmesta näkökulmasta seuraavasti:

- kokemusindikaattorit: osallisuus korruptioon, korruption paine
- asenneindikaattorit: tietoisuus, hyväksyminen tai sietäminen, haavoittuvuus
- havaintoindikaattorit: korruption paine, virkamiesten korruptoituneisuus, politiikkatoimiin vaikuttamisen mahdollisuudet.

Näiden kolmen osion jokaisen alakohdan sisältöä kysytään useammalla kysymyksellä, ja saman teeman kysymyksistä muodostetaan analyysivaiheessa indeksi. Esimerkkinä

indeksin kokoamisesta voidaan mainita viranomaisasiointiin liittyvä korruptio, jonka kysymykset koskevat rahan tarjoamista, muun etuuden tarjoamista ja palveluksen suorittamista. Näistä koostuva indeksi kuvaa vastaajien osallistumista korruptiiviseen toimintaan. (CMS Methodology 2020.)

CMS-malli tarjoaa melko laaja-alaisen lähestymistavan korruption seurantaan hyödyntäen kyselytutkimukseen perustuvia indikaattoreita ja niistä koottuja indeksejä. Menetelmän kuvauksessa viitataan yhtenä epävarmuustekijänä siihen, että normaalin ja epäeettisen toiminnan raja on osin kulttuurisidonnainen. Vaikka menetelmä kuvaa varsin ohuesti KORSI-projektissa tarkasteltavia korruption erityisteemoja, se voisi palvella hyvin korruptiotilanteen arviointia yleisenä ja taustoittavana seurantakehikkona.

Esimerkki 2. Kunnallisan kehittämissäätö (KAKS) kyselyt korruption mittaamisessa

Suomessa Kunnallisan kehittämissäätö (KAKS) toteutti korruptiota käsittelevän kyselytutkimuksen ensimmäistä kertaa vuonna 2019. Kyselyssä kerättiin 18–79-vuotiailta vastaajilta käsityksiä korruption esiintyvyydestä Suomessa mutta myös valmiutta antaa lahjuksia. KAKS:in kyselyssä korruptio on määritelty vallan väärinkäytöksi omaksi eduksi. Kyselyn toteutti Kantar TNS Oy ja siihen haastateltiin 1 098 osallistujaa Suomesta, Ahvenanmaata lukuun ottamatta. (Kunnallisan kehittämissäätö 2019.)

Kyselyn kysymykset keskittyivät seuraaviin teemoihin:

- kokemukset korruption yleisyydestä yhteiskunnan eri toimijoiden keskuudessa (esim. veroviranomainen, rahoitusala tai ammattiliikkeet)
- korruption yleisyys luetelluissa tilanteissa: puolueiden ja ehdokkaiden tukeminen vaaleissa, virkanimityksiä tehtäessä, julkiset hankinnoissa tai urakoiden kilpailuttamisessa, maankäytössä ja lupien myöntämisessä
- korruptio julkisessa päätöksenteossa: lahjusten ottaminen tai antaminen, liialliset sidonnaisuudet julkisen sektorin päättäjien ja elinkeinoelämän välillä, sukulaisten tai lähiystävien suosiminen ja hyvä veli -verkostoihin kuuluvien suosiminen
- vastaajan oma valmius maksaa lahjuksia Suomessa tai ulkomailla: tarjota rahaa viranhaltijalle, tarjota lahja viranhaltijalle tai tarjota vastapalvelusta viranhaltijalle.

Tällainen kyselytutkimus kuvaa hyvin suomalaisten käsityksiä korruption esiintyvyydestä. Kysely voi mahdollistaa pitkäjänteisen vertailun, jos se toistetaan tasaisin väliajoin. Mielenkiintoa herättää kyselyn kysymys vastaajan omasta valmiudesta maksaa

lahjuksia, sillä se esittelee korruptiota henkilökohtaisesta näkökulmasta ja asennetta korruptioon.

Kyselyn vastauksia on mahdollisuus tarkastella ikäryhmän, sukupuolen, koulutustason ja poliittisen puoluekannan mukaan. Mainittakoon, että nuoret olivat valmiimpia kuin ikääntyneet hyväksymään rahan tarjoamisen viranomaiselle, jos sillä selviää ikävästä seuraamuksesta tai saa tarvittavan suostumuksen. Miehet olivat valmiimpia kuin naiset hyväksymään rahan tai lahjan tarjoamisen. Tällainen tieto voi olla hyödyllistä esimerkiksi suunniteltaessa korruption vastaisia toimia.

Esimerkki 3. Eurobarometri-kyselyt korruption mittaamisessa

Eurobarometri-kyselyistä osa keskittyy pelkästään korruptioon ja toiset sisältävät aiheeseen liittyviä kysymyksiä muun teeman ohessa. Special Eurobarometri -kyselyissä on seurattu kansalaisten arvioita korruption yleiskehityksestä ja osa-alueista sekä korruption vastaisista toimista useita kertoja vuodesta 2005 lähtien (ks. esim. Special EB 2017). Flash Eurobarometri -kyselyissä korruptio on yleensä ollut sivuteemana pääaiheen ollessa jokin muu, kuten esimerkiksi petokset, järjestäytynyt rikollisuus tai EU:n sisämarkkinoiden toimivuus (ks. esim. Flash EB 2008). Korruptiokysymykset ovat kuitenkin osin samoja kuin Special Eurobarometrien itsenäisissä korruptiokyselyissä.

Special Eurobarometrin kysymykset vuodelta 2017 koskivat seuraavia korruption piirteitä ja osa-alueita (Special EB 2017):

- lahjusten hyväksyttävyyys
- korruption laajuus yleisesti, eri alueilla ja eri toimialoilla sekä korruption kehitys
- korruption vastaisten toimien tehokkuus
- vastaajan kytkennät korruptiotapauksiin (itse osallisena, tietää tutun olleen osallisena, korruptiotapauksen silminnäkijänä)
- korruptiotapausten raportointi, tietämys raportointikanavista sekä luottamus korruptioasioita hoitaviin viranomaisiin.

Eurobarometri-kyselyissä on kertynyt Suomen tilanteesta pitkältä ajalta vertailutietoa ja aineistot mahdollistavat myös kansainvälisen vertailun. Eri vuosien kyselyt eivät kuitenkaan ole keskenään kaikilta osin täysin vertailukelpoisia, koska tietosisältöä on hieman muutettu vuosien varrella. Eurobarometrit kuvaavat kuitenkin monipuolisesti korruption piirteitä, ja ne sisältävät kysymyksiä myös KORSI-projektin tehtävänantoon liittyvistä korruption osa-alueista.

Korruptiota mittaava Special Eurobarometri -kysely on toteutettu kuusi kertaa vuosina 2005–2017. Vuonna 2017 Suomessa aineiston keräsi TNS Gallup Oy. Käyntihaastattelussa kyselyyn vastasi 1 017 yli 15-vuotiasta henkilöä. Otoksen muodostamisessa menetelmänä oli kiintiöpoiminta ja kiintiöinti perustui väestön ikä-, sukupuoli-, aluetietoihin sekä paikkakunnan kokoon.

Esimerkki 4. Poliisibarometri-kysely korruption mittaamisessa

Vuoden 2020 Poliisibarometriin sisällytettiin kysymyspatteri korruptiosta nimenomaan KORSI-projektin tehtävänantoa ajatellen (ks. Muttalainen et al. 2020b; ks. myös Vuorensyrjä & Rauta 2020). Tarkoitus oli testata korruption liittyviä kysymyksiä väestökyselyn yhteydessä kahdesta syystä. Yhtäältä tarkoitus oli saada perustietoa, jonka avulla voitaisiin kuvata korruption yleispiirteitä ja projektin tehtävänantoon liittyviä erityiskysymyksiä. Toisaalta pyrkimyksenä oli testata korruptiotietojen keruuta väestökyselyssä sekä arvioida menetelmän toimivuutta.

Poliisibarometrin tietoja korruptiosta tarkastellaan erillisessä artikkelissa tuonnetun tässä raportissa (Muttalainen et al. 2020b). Barometrin kysymykset korruptiivisesta ja epäeettisestä toiminnasta kuvaavat seuraavia asioista:

- kansalaisten arviot korruptio-ongelmien merkittävydestä Suomessa
- korruption esiintyminen hallinnon eri tasoilla
- kansalaisten mielipiteet korruptiosta
- korruption erityiskysymykset kuten kaksoisroolit, suosinta, hyvä veli -verkostot ja avoimuuden puute
- korruptio eräillä yhteiskunnan aloilla kuten järjestö- ja yhdistystoiminnassa, julkisissa hankinnoissa, terveydenhuollossa, vaali- tai puoluerahoituksessa ja urheiluviedonlyönnissä.

Poliisibarometritutkimus toteutettiin henkilökohtaisina käyntihaastatteluina 4.2.–3.3.2020 (N=1 082 henkilöä). Kohdejoukkona oli Suomen 15–79-vuotias väestö lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa. Tutkimuksen kenttähaastattelut toteutti Taloustutkimus Oy. Otantamenetelmänä käytettiin kiintiöpoimintaa siten, että kiintiöinä ovat tutkimuksen kohderyhmän valtakunnalliset ikä-, sukupuoli-, suuralue- ja kuntatyypijakaumat.

Esimerkki 5. Virkamiesetiikan kysely epäeettisen toiminnan mittaamisesta

Virkamiesetiikan kyselyt kuvaavat korruptiivista toimintaa laaja-alaisesti, ja ne kytkeytyvät korruption ohella muun muassa yhteiskunnan toimivuuden, luottamuksen ja hallinnon läpinäkyvyyden teemoihin. Tässä esiteltävät tutkimusasetelmat kuvaavat hallinnon etiikkaa viranomaisorganisaatioiden henkilöstön ja kansalaisten näkökulmasta.

Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila -kansalaisykselyssä selvitettiin vuonna 2017 ensimmäistä kertaa kansalaisten mielipiteitä eräiden arvojen tärkeydestä ja toteutumisesta valtionhallinnossa (VM 2017). Tutkimus toteutettiin TNS Gallupin Forum-paneelissa ja ennen tutkimuksen tulosten tarkastelua aineistosta poistettiin valtiolla työskentelevät vastaajat. Kyselyyn vastasi yhteensä 981 henkilöä, jotka edustavat maamme 15–79-vuotiasta väestöä.

Kansalaisykselyssä viranomaisetiikasta tarkastelun kohteina olivat esimerkiksi luottamus, puolueettomuus, riippumattomuus, avoimuus, asiantuntemus ja palveluperiaate. Etiikkaa ja moraalialia koskeva osio sisälsi kysymyksiä myös korruptiivisesta toiminnasta. Kyselyn tämän osan kysymykset kuvasivat

- asioiden käsittelyprosessia (monimutkaisuus, viivyttäminen, huono valmistelu)
- käsiteltäviä tietoja (tiedon panttaaminen, tiedottaminen, vaikea virkakieli)
- resursseja (vähäisyys, tehoton käyttö)
- suosintaa tai syrjintää (puoluetausta, sukulaisuus, etninen tausta, eturyhmä)
- suuremmin korruptioon viittaavaa toimintaa (esteellisyys, lahjonta, epäasiallinen lobbaus).

Virkamiesetiikan tila 2016 -kyselyssä (Moilanen 2016) selvitettiin valtion virkamiesten työn eettisiä arvoja ja periaatteita. Vastaavia selvityksiä on tehty vuosina 1999 ja 2007. Kyselyyn vastasi 939 ylimmän johdon ja henkilöstön edustajaa ministeriöistä ja valtion virastoista. Siinä tarkasteltiin hallinnon arvoja, virkamiesetiikkaa ja toimintasääntöjä, eettisesti haasteellisia tilanteita sekä virkamiesetiikan kehittämistä.

Virkamieskysely on hyvin yksityiskohtainen ja sisältää osin samoja kysymyksiä kuin edellä kuvattu kansalaisyksely. Siinä mennään kuitenkin syvemmälle organisaatioiden sisäisiin asioihin, joten se tarjoaa hyödyllistä tietoa korruptiivisten käytäntöjen tunnistamiseksi.

mista ja torjuntaa varten. Esimerkkeinä mainittakoon kysymykset virkamiehille tarjottavien etuuksien sääntelystä, eettisen ohjeistuksen sisäisestä käsittelystä, väärinkäytösten raportoinnista sekä epäeettiseen käyttäytymiseen viittaavasta toiminnasta.

4 Kyselyindikaattorit korruption seurannan pohjana

KORSI-projektin edellytettiin tuottavan indikaattoriehdotuksen, johon sisältyy vähintään kaksi mittaria jokaista tarkastelun kohteena olevaa korruption erityiskysymystä kohden. Taulukossa 2 esiteltävä korruption seurannan malli perustuu soveltuviin esimerkkeihin laajemmasta valikoimasta kysymyksiä. Jo pelkästään edellä käsitellyt muutamat esimerkkikyselyt sisältävät satamäärin kysymyksiä korruptiosta ja epäeettisestä toiminnasta.

Mittareiden täysimittaista hyödyntämistä rajoitti kuitenkin tarve löytää indikaattoreita, jotka olivat Suomeen sopivia. Esimerkiksi kehittyvissä maissa käytetyt korruptiokyselyt eivät suoraan sovellu maamme korruptiotilanteen seurantaan (Recanatini 2011). Kysymykset valikoitiin siten, että edellä taulukkoon 1 sisältyneistä ja muista lähes 60 seuranta-asetelmasta koottiin teemaan liittyviä kysymyksiä ja arvioitiin niiden osuvuutta projektissa tarkasteltaviin korruption osa-alueisiin.

Projektia varten ennalta määritellyt tarkastelun kohteet luovat rakenteen aihealueen analysoinnille, minkä vuoksi kyseisten kohteiden tutkiminen kyselytutkimuksilla vaatii erilaisten lähestymistapojen hyödyntämistä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi korruptio- ja etiikkanäkökulmien yhdistämistä.

Taulukon 2 kysymykset perustuvat pääpiirteittäin edellä luvussa 3 kuvattuihin tutkimusasetelmiin, ja niistä erityisesti virkamiesetiikan kyselyihin (VM 2017; Moilanen 2016) ja KORSI-projektia varten laadittuihin Poliisibarometri-projektin kysymyksiin korruptiosta (Muttillainen et al. 2020). Kunnallisanon kehittämistä koskevan kyselyssä oli paljon samoja teemoja kuin edellä mainituissa kyselyissä mutta siitä otettiin mukaan muutamia kysymyksiä, jotka täydentävät kokonaisuutta. Corruption Monitoring System -menetelmän (CMS Methodology 2020) kysymyksiä ei ole mukana taulukon 2 mallissa, koska ne eivät suoraan liity projektissa tarkasteltaviin korruption osa-alueisiin. Toisaalta taulukkoon sisältyy indikaattoreita edellä mainittujen keskeisten kyselytutkimusten ulkopuolelta eli kuntajohtajien etiikkaa selvittäneestä barometrasta (Viinamäki 2017) ja ottelumanipulaatiota koskevasta ulkomaisesta kyselystä (Don't fix it 2014).

Taulukko 2. Indikaattoreita KORSI-projektissa tarkasteltaville korruption osa-alueille

A) Eturistiriidat ja kaksoisroolit	Lähde / metodi
Indikaattori 1: Alla on lueltu eräitä yleisesti epäeettisinä pidettäviä toimintatapoja. Mikä on käsityksesi, esiintyykö niitä maamme valtionhallinnossa? Samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen, samaistuminen johonkin eturyhmään, sukulaisten suosiminen, epäasiallinen lobbaus, asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta.	Valtion virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskysely 4.
Indikaattori 2: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Kaksoisrooleista aiheutuvat jääviysongelmat julkishallinnossa.	Poliisibarometri 2020.
Indikaattori 3: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa? Kun valmistellaan maan ja alueiden käyttöä	Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2019.
B) Suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen”	
Indikaattori 4: Alla on lueltu eräitä yleisesti epäeettisinä pidettäviä toimintatapoja. Mikä on käsityksesi, esiintyykö niitä maamme valtionhallinnossa? Samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen, samaistuminen johonkin eturyhmään, sukulaisten suosiminen, asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta.	Valtion virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskysely 4.
Indikaattori 5: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Sukulaisten tai ystävien suosinta virkavalinnoissa.	Poliisibarometri 2020.
Indikaattori 6: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa? Kun myönnetään erilaisia lupia (mm. rakennus-, vesi-, ympäristöluvat)	Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2019.
C) Epävirellinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella	
Indikaattori 7: Oletteko samaa vai eri mieltä seuraavien väittämien kanssa? Liike-elämän ja politiikan liian läheiset kytkökset Suomessa johtavat korruptioon (Q12 1).	Flash Eurobarometer 374 (Businesses' Attitudes Towards Corruption in the EU).
Indikaattori 8: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Epävirellinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa.	Poliisibarometri 2020.
D) Epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon (ml. lakien ja päätösten valmisteluun)	
Indikaattori 9: Kuntajohtajien vastaukset kysymykseen ”Ovatko seuraavat eettiset ongelmat ajan-kohtaisia kunnassasi oman kokemuksesi mukaan?” Asioiden hoidon viivyttely, tiedon panttaaminen, asiaton suosinta, asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta, epäasiallinen lobbaus, luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, henkilöstölle tarjottavat lahjat ja muut edut, asiattomien taloudellisten etujen vastaanottaminen (lahjonta).	Kuntajohtajien etiikka -barometri, Vaasan yliopisto 35.
Indikaattori 10: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Avoimuuden puute lakien valmistelussa.	Poliisibarometri 2020.
E) Tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen ”kohdentaminen”	
Indikaattori 11: Entä kuinka yleisiä uskotte seuraavien käytäntöjen olevan julkisten hankintojen yhteydessä Suomessa? Tarjoajien osallistuminen työn vaatimusten suunnitteluun (Q7 3) Tiettyjen yritysten mukaan räätälöidyt vaatimukset (Q7 6).	Flash Eurobarometer 428 (Businesses' Attitudes Towards Corruption in the EU).
Indikaattori 12: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Korruptio julkisissa hankinnoissa.	Poliisibarometri 2020.
F) Epäeettinen vaali- ja puoluerahoitus	
Indikaattori 13: Oletteko samaa vai eri mieltä seuraavien väittämien kanssa? Poliittisten puolueiden rahoitus on Suomessa avointa ja sitä valvotaan tarpeeksi (Q12 3).	Flash Eurobarometer 428 (Businesses' Attitudes Towards Corruption in the EU).
Indikaattori 14: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Vaali- tai puoluerahoituksen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun.	Poliisibarometri 2020.
Indikaattori 15: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa? Kun tuetaan puolueita tai yksittäisiä ehdokkaita taloudellisesti vaaleissa.	Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2019.
G) Ottelumanipulaatiot, vedonlyöntiskandaalit ja urheilutuomareiden lahjominen	
Indikaattori 16: Onko kukaan lähestynyt teitä milloin tahansa viimeisten 12 kuukauden aikana pyytääkseen teitä sopimaan ottelutuloksesta (ml. sopiminen paikan päällä tai arkaluonteisen sisäpiiritiedon jakaminen)?	Don't fix it! May 2014. Birkbeck Sports Business Centre, University of London.
Indikaattori 17: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa? Ottelumanipulaatio ja vedonlyöntiskandaalit.	Poliisibarometri 2020.

Mittaristo kuvaa aihepiiriä varsin monipuolisesti yhdistäen korruption ja epäeettisen toiminnan näkökulmia. Tarkastelu painottuu enemmän vastaajien yleisiin arvioihin korruptiosta, eikä niinkään näiden omakohtaisiin kokemuksiin yksittäisistä korruptiotilanteista. Jos kaikkia korruption vaaran vyöhykkeitä kyettäisiin seuraamaan tehokkaasti, olisi viimeksi jäävän korruption määrä vähäinen. Tämä tavoite on kuitenkin käytännössä vaikeasti saavutettavissa.

Taulukko 2 sisältää mielipide-, kokemus- ja riskimittareita. Mielipidemittarilla ymmärretään vastaajien arviota siitä, minkälaista korruptiota maassa uskotaan esiintyvän ja kuinka paljon. Kokemusmittari puolestaan viittaa vastaajien arvioon siitä, että minkälaista korruptiota he ovat kokeneet ja paljonko. Riskimittari taas kuvaa sitä, kuinka vakava uhka korruptio on arvioitaessa sen yleisyyttä ja vakavuutta. Nämä voivat olla osin päällekkäisiäkin, jos esimerkiksi arvio korruption esiintymisestä tai uhkan vakavuudesta perustuu sekä omiin kokemuksiin että muuhun yleiseen informaatioon.

Kysymysten temaattinen toimivuus on paremmin arvioitavissa jo olemassa olevista kysymyksistä, jos asiaa on kysytty samalla tavalla eri maissa ja kauan aikaa. Näin saadaan tietoa siitä, kerääkö kysymys tietoa halutusta aiheesta ja ymmärretäänkö kysymys samalla tavalla eri konteksteissa (Blaikie 2020). Korruption kohteiden keskinäinen vertailu kvantitatiivisen kyselytutkimuksen pohjalta on rajallista mutta se ei silti sulje pois pitkän aikavälin vertailua kohteiden sisällä.

Vaikka taulukon 2 tiedot pohjautuvat tehtävänannon rajaamiin teemoihin ja valittujen esimerkki-indikaattoreiden analyysiin, voidaan niiden perusteella alustavasti arvioida tietojen hyödynnettävyyttä. Taulukon kaltaista kysymyspatteria voidaan käyttää pohjana korruptiotilanteen seurannassa. Hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että mukana on sekä korruptiota että epäeettistä toimintaa kuvaavia indikaattoreita. Rajoitteet liittyvät siihen, että luetteloon ei sisälly kysymyksiä, jotka kuvaavat yleisesti korruption esiintymistä tai korruption vastaisten toimien tehokkuutta. Samoin korruption määrittelmä eri kyselyissä voi vaihdella, mikä saattaa vaikeuttaa eheän kokonaiskuvan luomista. Tämä nousi esille myös tietoa eri lähteistä kokoavien indeksien tarkastelussa. Lisäksi mittaristo painottuu muihin kuin vastaajan omaa kokemusta kuvaaviin indikaattoreihin.

Kysymyspatteri voi skaalautua molempiin suuntiin eli muutamasta kysymyksestä laajaan kyselytutkimukseen. Näin ollen toteutuksen hintakin voi vaihdella suuresti riippuen esimerkiksi kohdejoukon koosta, tiedonkeruumenetelmästä ja analysointiin käytetystä

työstä. Poliisibarometrin korruptioaineiston perusteella on hahmoteltu tarkemmin korruptiota kuvaavan kyselytutkimuksen eri laajuisia malleja, hintaa ja pitkäaikaisseurannan mahdollisuuksia (Muttalainen et al. 2020b).

Kaiken kaikkiaan KORSI-projekti hahmottaa monesta näkökulmasta korruption ja epäeettisen toiminnan seurannan ja arvioinnin vaihtoehtoja. Taulukot 1 ja 2 sisältävät runsaasti erilaisia kyselyjä ja indikaattoreita, joiden avulla Suomen korruptiotilannetta on mahdollista tarkastella. Tämä onnistuu vähäisin kustannuksin, jos tiedot kootaan sekundäärilähteistä. Tällöin tiedonkeruu ei maksa mitään mutta analyysiin käytetyllä työllä on hintansa. Tällaiseen seurantaan liittyy kuitenkin se riski, että eri menetelmin kerätyt tiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia, tietosisältö voi muuttua, ajoitus vaihdella tai tiedonkeruu päättyä yllättäen kokonaan.

5 Yhteenvetoa ja pohdintaa

Tässä artikkelissa tarkasteltiin erilaisia korruptiota ja epäeettistä toimintaa mittaavia kyselytutkimuksia ja eräitä muita seurantamenetelmiä. Analyysin pohjalta luotiin KORSI-projektia varten esimerkkimalli tehtävänannossa mainittujen korruption osa-alueiden seuraamiseksi. Malli yhdistää korruption viittaavan toiminnan ja epäeettisen käyttäytymisen mittareita.

Korruptiota seurataan enimmäkseen muissa kuin yksinomaan korruption mittaamiseen suunnitelluissa kyselyissä. Osa kyselyistä on tieteellisiin tarkoituksiin muotoiltuja ja osa taas on suunniteltu palvelemaan esimerkiksi julkishallinnon seurantarpeita. Tieteellisen mallin rakentamiseen saattaa riittää suppeakin kysymyspatteri, kun taas hallinnon tarpeet voivat edellyttää yksityiskohtaista tietoa korruption piirteistä. Parhaassa tapauksessa tietoja voidaan hyödyntää molempiin tarkoituksiin.

Korruptiotilannetta voidaan seurata edullisimmin kokoamalla olemassa olevia kyselyaineistoja ja muita sekundäärilähteiden tietoja. Näin ei kuitenkaan välttämättä saada sisältöltään tarkoituksenmukaista tietoa säännöllisesti. Olemassa olevien kyselyjen sisältöä voidaan hyödyntää myös sisällyttämällä niiden kysymyksiä maksullisiin kyselyihin. Näin on mahdollista yhdistää mittareita, jotka kuvaavat monipuolisesti korruption yleispiirteitä ja erityisteemoja sekä epäeettistä toimintaa. Lisäksi korruptiota välillisesti kuvaavilla niin sanotuilla proxy-mittareilla voidaan koota tietoa esimerkiksi oikeusvaltion, demokratian, talouden ja yhteiskunnan muiden osa-alueiden kehityksestä.

Kaiken kaikkiaan kyselytutkimukset ja muut pääosin kvantitatiiviset arviointimenetelmät tuottavat käyttökelpoista tietoa korruption ja epäeettisen toiminnan yleisyyden, rakenteen ja kehityksen tarkasteluun. Seuranta toteutettaessa on tärkeää löytää tasapaino sekundäärilähteistä edullisesti kerättävien tietojen ja maksullisen aineistonkeruun sekä tutkimuksellisten intressien ja hallinnon tarpeiden välille. Tämä edellyttää laajuudeltaan erilaisia toteutuksia eri ajankohtina, tiedonkeruuta eri kohderyhmiltä ja materiaalin täydentämistä esimerkiksi laadullisilla aineistoilla. Yksi varteenotettava mahdollisuus on, että säännöllistä korruptiotietoa tarvitsevat tahot yhdistävät tietotarpeensa, jakavat maksullisen kyselyn kustannukset ja turvaavat näin tiedonkeruun toteutuksen pitkällä aikavälillä.

Lähteet

- Andersson, Staffan (2017). Beyond Unidimensional Measurement of Corruption. *Public Integrity*, 19, 58–76.
- Assiotis, Andreas & Krambia-Kapardis, Maria (2014). Corruption correlates: the case of Cyprus. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 17 Issue: 3, 260–268.
- Blaikie, Norman (2000). *Designing Social Research*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Bowman, Diana & Gilligan, George (2007). Public awareness of corruption in Australia. *Journal of Financial Crime*, Vol. 14 Issue: 4, 438–452.
- Buduru, Bogdan & Pal, Leslie A. (2010). The globalized state: Measuring and monitoring governance. *European Journal of Cultural Studies* 13(4), 511–530.
- CMS Methodology (2020). Corruption Monitoring System. Seldi.net: Southeast European Leadership for Development and Integrity. Osoitteessa: <https://seldi.net/cms-data/cms-methodology/>.
- CPI (2020). Corruption Perception Index. Transparency International. Osoitteessa: <https://www.transparency.org/en/cpi#>.
- Davids, Cindy & Schubert, Grant (2011). The global architecture of foreign bribery control: applying the OECD Bribery Convention. Teoksessa Adam Graycar & Russell G. Smith (toim.). *Handbook of Global Research and Practices in Corruption*. Elgaronline.
- Don't fix it! (2014). Birkbeck Sports Business Centre, University of London.
- ESS (2020). Eurooppalainen sosiaalitutkimus European Social Survey (ESS). Osoitteessa: <https://www.europeansocialsurvey.org>.
- Flash Eurobarometer 236 (2008). Citizens' perceptions of fraud and the fight against fraud in the EU27 / European Commission.
- GCB (2017). *People and Corruption: Citizens' Voices from around the World*. Global Corruption Barometer. Transparency International.
- Graycar, Adam & Smith, Russell G. (2011). Research and Practice in corruption: an introduction (pp. 3–11). Teoksessa Adam Graycar & Russell G. Smith (toim.). *Handbook of Global Research and Practices in Corruption*. Elgaronline.
- GRECO (2017). Public GrecoEval5Rep(2017)3. Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report Finland.
- Hart, Elizabeth (2019). Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming. U4 Anti-corruption Resource Centre, 1, 1–35.

- Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2010). The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. The World Bank, Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Policy Research Working Paper 5430. September 2010.
- Kunnallisalan kehittämissäätiö (2019). Kansalaisten arvio: liike-elämä ja valtakunnan tason poliitikot eniten alttiita korruptiolle – tuomioistuimet, veroviranomaiset ja poliisi vähiten. Osoitteessa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2020/02/tutkimusosio_kansalaisten-arvio-liike-elama-ja-valtakunnan-tason-poliitikot-eniten-alttiita-korruptiolle.pdf.
- Lesné, Frédéric (2013). Three Ways to Assess Corruption: How to compare indicators? Fredi, Working Paper 16, Development indicators, November 2013.
- Malito, Debora (2014). Measuring Corruption Indicators and Indices. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, European University Institute Working Papers, RSCAS 13.
- Moilanen, Timo (2016). Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 38/2016.
- Muttilainen, Vesa & Ollus, Natalia & Salminen, Ari (toim.). (2020a). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Muttilainen, Vesa & Rauta, Jenita & Vuorensyrjä, Matti (2020b). Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Nazarenko, Salla & Laukkanen, Erkki & Niinimäki Tommi & Liski, Jarno & Mäntysalo, Venla & Saarikivi, Janne (2019). Korruptio Suomessa. Helsinki: Into.
- OECD (2016). Public Sector Integrity / The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Recanatini, Francesca (2011). Assessing corruption at the country level (pp. 34–64). Teoksessa Adam Graycar & Russell G. Smith (toim.). Handbook of Global Research and Practices in Corruption. Elgaronline.
- Rohwer, Anja (2009). Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. CESifo DICE Report 3/2009.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. International Journal of Public Sector Management, Vol. 23 Issue 7, 647–668.

- Sampford, Charles & Shacklock, Arthur Henry & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (toim.). (2006). *Measuring Corruption*. London: Ashgate.
- Special Eurobarometer 291 (2008). *The attitudes of Europeans towards corruption. Field-work November-December 2007. Report Publication April 2008. Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2.* – TNS Opinion & Social.
- Special Eurobarometer 470 (2017). *Report. Corruption. October 2017. TNS opinion & social / European Commission, DG HOME / DG COMM.*
- Tamminen, Tanja (2020). *Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. KORSI-projektin raportti 2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.*
- Viinamäki, Olli-Pekka (2017). *Kuntajohtajien etiikka -barometri. Vaasan yliopisto. Kuntaliiton julkaisusarja 2/2017.*
- Vuorensyrjä, Matti & Rauta, Jenita (2020). *Poliisibarometri 2020: Kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön julkaisuja 2020:12.*
- VM (2017). *Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila -kansalaiskyselyn / valtiovarainministeriö.*
- WEF (2018). *The Global Competitiveness Report 2018 / World Economic Forum.*

Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa

Vesa Muttilainen, Jenita Rauta & Matti Vuorensyrjä

1 Johdanto

Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI) -projekti on tutkimus- ja kehittämishanke, jossa kartoitetaan ja kehitetään indikaattoreita korruptiotilanteen seurantaan varten. Tässä artikkelissa tarkastellaan kansalaisten arvioita suomalaisesta korruptiosta esittelemällä Poliisibarometriin sisältyvien korruptiokysymysten tuloksia vuodelta 2020 ja arvioimalla menetelmän toimivuutta korruption seurannassa.

Poliisibarometrissa selvitetään pääosin poliisin toimintaan ja turvallisuusympäristöön liittyviä asioita, ja korruptiokysymykset kattavat varsin pienen osan kyselyn sisällöstä. Siinä on kysytty säännöllisesti ainoastaan poliisiin liittyvästä korruptiosta mutta ei muualla yhteiskunnassa esiintyvistä korruptiosta.

Korruptiota kuvaava osio Poliisibarometrissa muotoiltiin siten, että se kattaa KORSI-projektin tehtävänantoon sisältyvät korruption osa-alueet. Kysymykset kuvaavat korruption esiintymistä hallinnon eri tasoilla, kansalaisten havaitsemaa korruptiota sekä korruption viittaavaa toimintaa eräillä erityisalueilla kuten julkiset hankinnat, suosinta, epävirallinen päätöksenteko, hyvä veli -verkostot ja urheiluun liittyvä korruptio.

Artikkelissa esitellään tämän johdannon jälkeen Poliisibarometrin aineisto ja sen kytkeytyminen KORSI-projektin tehtävänantoon (luku 2). Seuraavaksi kuvataan korruptioilmiötä yleisesti (luku 3) ja väestöryhmittäin (luku 4). Sitten pohditaan menetelmän soveltuvuutta korruptiotilanteen säännölliseen seurantaan (luku 5). Viimeinen osio sisältää pohdintaa ja suosituksia (luku 6).

2 Tutkimusaineisto

Artikkelissa tarkasteltavien korruptiomittareiden aineisto kerättiin osana vuoden 2020 Poliisibarometri-hanketta. Poliisibarometri on käyntihaastatteluihin perustuva tutkimussarja, jossa on yli 20 vuoden ajan tutkittu kansalaisten arvioita poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Tutkimus on toteutettu poikkileikkaustutkimuksina yhteensä 11 kertaa vuosina 1999–2020. (Vuorensyrjä & Rauta 2020.) Vastaavanlaisia seurantatutkimuksia on toteutettu muissakin maissa (ks. esim. New Zealand police 2019).

Poliisibarometrin tuorein aineisto kerättiin henkilökohtaisina käyntihaastatteluinä 4.2 – 3.3.2020. Tutkimuksessa haastateltiin 1 002 suomenkielistä henkilöä. Lisäksi haastateltiin erikseen 80 henkilöä ruotsiksi ja englanniksi. Tutkimuksen kokonaisaineistossa on siis yhteensä N = (painottamaton) 1 082 henkilöä. Kohdejoukkona oli Suomen 15–79-vuotias väestö Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Tutkimuksen kenttähaastattelut toteutti Taloustutkimus Oy.

Otantamenetelmänä on käytetty kiintiöpöimintää koko tutkimussarjan ajan. Kiintiöinä ovat tutkimuksen kohderyhmän valtakunnalliset ikä-, sukupuoli-, suuralue- ja kuntatyypijakaumat. Lisäksi otos painotetaan kohderyhmää vastaavaksi. Painokertoimet on laadittu Taloustutkimus Oy:ssä. Painotetussa aineistossa havaintojen painotetut lukumäärät vastaavat Suomen 15–79-vuotiasta väestöä tuhansina. Painotetussa aineistossa N (painotettu) = 4 310, joka siis edustaa kohdejoukon lukumäärää tuhansina (4 310 000). Tässä artikkelissa käytetään pääasiassa painotettua aineistoa. (Ks. myös Liite 1.)

Taulukko 1 kuvaa KORSI-projektia varten barometriin lisättyjä korruptiokysymyksiä ja niiden kytkeytymistä projektin teemoihin. Kysymykset kuvaavat vastaajien arvioita korruption merkittävydestä, korruptiohavainnoista, korruptiota hallinnon eri tasoilla sekä tehtävänannossa määriteltäviin erityisteemoihin liittyvää korruptiota. Korruptiota hallinnon eri tasoilla mitataan samoilla kysymyksillä kuin korruptiota kuvaavissa Eurobarometri-kyselyissä (Special Eurobarometer 2008; ks. myös Júslén & Muttilainen 2008). Suomalaisen korruption keskeiset riskikohteet – poliittinen toiminta, julkiset hankinnat sekä rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu – sisältyvät taulukon viimeisen kysymyksen vastausvaihtoehtoihin (ks. myös Peurala & Muttilainen 2015).

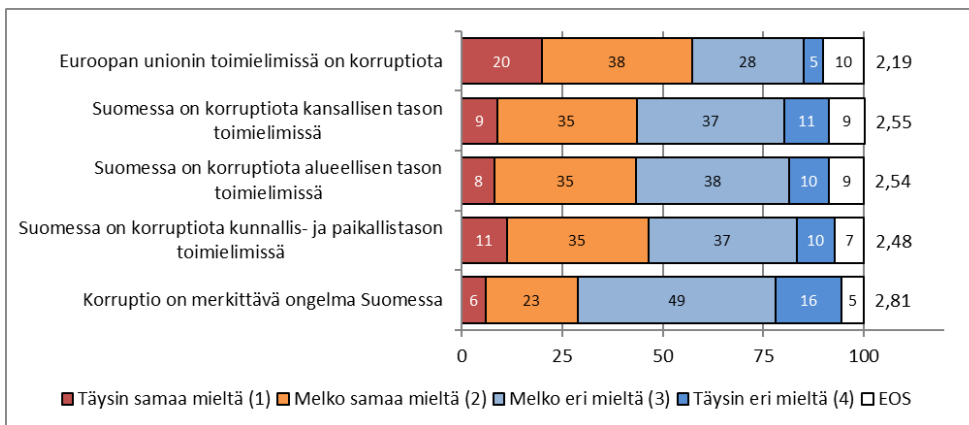
Taulukko 1. Korruptioteemat KORSI-projektin tehtävänannossa ja kysymykset vuoden 2020 Poliisi-barometrissa

Korruptioteema projektin tehtävänannossa	Kysymys Poliisi-barometrissa
<p>Arvio korruption merkittävydestä ja korruptiosta hallinnon eri tasoilla</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ongelman merkittävyys • EU-tason korruptio • Valtakunnan tason korruptio • Alueellisen tason korruptio • Paikallistason korruptio 	<p>Kertokaa mitä mieltä olette seuraavista korruption liittyvistä väittämistä...</p> <p>(asteikko: täysin samaa mieltä, melko samaa mieltä, melko eri mieltä, täysin eri mieltä, eos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Korruptio on merkittävä ongelma Suomessa • Euroopan unionin toimielimissä on korruptiota • Suomessa on korruptiota kansallisen tason toimielimissä • Suomessa on korruptiota alueellisen tason toimielimissä • Suomessa on korruptiota kunnallis- ja paikallistason toimielimissä
<p>Havainnot korruptiosta</p>	<p>Oletteko itse havainnut korruptiota omassa työssänne tai vapaa-ajallanne? kyllä / ei</p>
<p>Korruption erityisteemat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eturistiriidat ja kaksoisroolit • Suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen” • Epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella • Epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon (ml. lakien ja päätösten valmisteluun) • Tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen ”kohdentaminen” • Epäeettinen vaali- ja puoluerahoitus • Ottelumanipulaatiot, vedonlyöntiskandaalit ja urheilutuomareiden lahjominen 	<p>Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?</p> <p>(asteikko: erittäin vakavana, melko vakavana, melko vähäisenä, erittäin vähäisenä, eos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaksoisrooleista aiheutuvat jääviysongelmat julkishallinnossa • Korruptio maankäytössä ja rakennusosalalla • Sukulaisten tai ystävien suosinta virkavalinnoissa • Epävirallinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa • Väärinkäytökset järjestö- ja yhdistystoiminnassa • Avoimuuden puute lakien valmistelussa • Korruptio julkisissa hankinnoissa • Korruptio terveydenhuollossa • Vaali- tai puoluerahoituksen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun • Ottelumanipulaatio ja vedonlyöntiskandaalit

Taulukon 1 viimeisessä kysymyksessä on vastattavia kohtia enemmän kuin tehtävänannossa on lueteltu korruption erityisteemoja. Siksi korruptio maankäytössä ja rakennusosalalla, väärinkäytökset järjestö- ja yhdistystoiminnassa sekä korruptio terveydenhuollossa on sijoitettu viimeisen kysymyksen vastausvaihtoehtoihin ylimääräisiksi kohdiksi. Tehtävänannon erityisteemoja ei kysytty suoraan vaan vastaajille helpommin ymmärrettävässä muodossa. On myös huomattava, että nämä kysymykset kattavat vastaavat teema-alueet vain osittain.

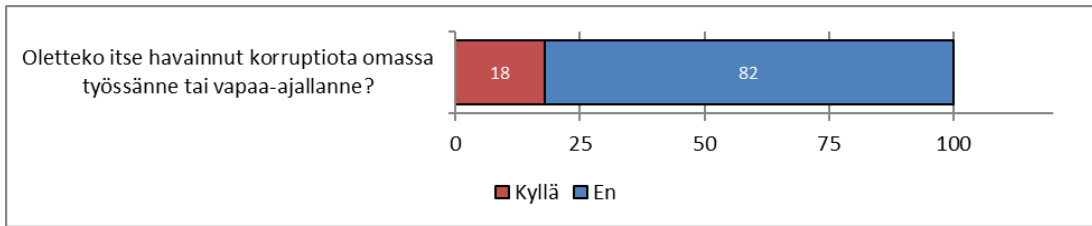
3 Yleiskuva korruption esiintymisestä

Poliisibarometrin perusteella suomalaiset arvioivat, että EU:n toimielimissä on enemmän korruptiota kuin Suomessa kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimielimissä (kuvio 1). Suomessa korruptio on kansalaisten mielestä jokseenkin yhtä yleistä hallinnon eri tasoilla korostuen vain hieman paikallishallinnossa. Kun kysyttiin yleisesti korruptio-ongelmien merkittävyyttä Suomessa, jäi täysin tai melko samaa mieltä olleiden osuus pienemmäksi kuin korruptiota hallinnon eri tasoilla kuvaavissa kysymyksissä. Tämä voi johtua siitä, että kysymys edellytti arviointia ongelman merkittävyydestä ja luonnollisesti vain osa korruptiosta koetaan merkittävänä ongelmana. Väestötasolle suhteutettuna 257 000 vastaajaa on täysin samaa mieltä väittämästä, että ”korruptio on merkittävä ongelma Suomessa”.



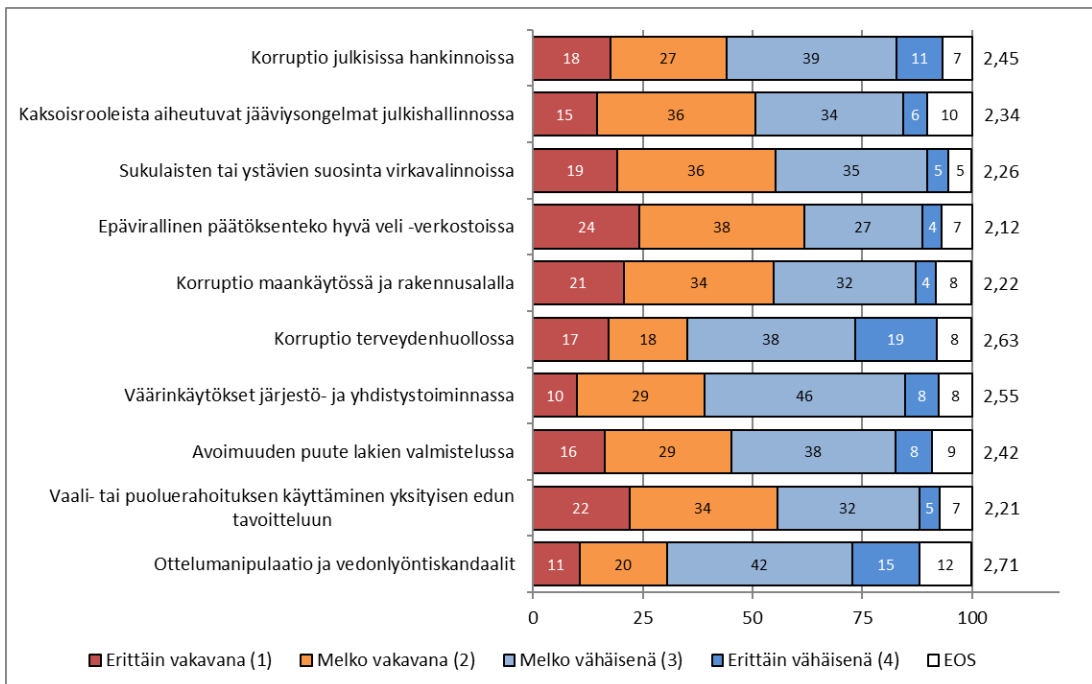
Kuvio 1 Kansalaisten arvioita korruption esiintymisestä yleisesti ja hallinnon eri tasoilla vuoden 2020 Poliisibarometrissa: ”Kertokaa mitä mieltä olette seuraavista korruption liittyvistä väittämistä?”

Poliisibarometrin kysymys korruption havaitsemisesta kuviossa 2 kuvaa korruption esiintymistä konkreettisemmin kuin edellä esitellyt tiedot. Vajaa viidennes vastaajista oli havainnut korruptiota omassa työssään tai vapaa-ajallaan. Väestötasolla tämä tarkoittaa yhteensä 776 000 henkilöä. Korruptiota havainneiden osuus jää pienemmäksi verrattuna niihin vastaajiin, jotka olivat kuvion 1 mukaan joko täysin tai melko samaa mieltä korruption esiintymisestä hallinnossa tai että korruptio on merkittävä ongelma Suomessa.



Kuvio 2 Kansalaisten arvioita korruption havaitsemisesta työssä tai vapaa-ajalla vuoden 2020 Poliisibaro-
metrissa

Korruption osa-alueita selvitettiin siten, että kysymykset kattaisivat kaikki KORSI-projektin tehtävänantoon sisältyvät teemat. Kuviossa 3 esitetyistä ilmiöistä vakavimpia ongelmia sisältyy epäviralliseen päätöksentekoon hyvä veli -verkostoissa, vaali- ja puoluerahoituksen käyttämiseen yksityisen edun tavoitteluun, korruptioon maankäytössä ja rakennusalailla sekä sukulaisten ja ystävien suosintaan virkavalinnoissa. Näiden ilmiöiden yleisyyttä väestötasolla kuvaa esimerkiksi, että hieman yli miljoona 15–79-vuotiaasta henkilöä pitää hyvä veli -verkostoja erittäin vakavana ongelmana.



Kuvio 3 Kansalaisten arvioita korruption viittaavien ilmiöiden yleisyydestä vuoden 2020 Poliisibaro-
metrissa: "Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?"

Poliisibarometrissa keskeisimmät korruption riskialueet vastaavat hyvin aiemmassa tutkimuksessa korruption riskikohteiksi täsmennettyjä alueita paitsi, että julkiset hankinnat ei erityisesti korostu tuloksissa (ks. Peurala & Muttilainen 2015; ks. myös Salminen 2015; 2018). Samat korruption osa-alueet ovat olleet viime vuosina näkyvästi esillä tiedotusvälineissä, mikä on voinut vaikuttaa vastauksiin.

Vähiten ongelmallisia ilmiöitä ovat kansalaisten mielestä ottelumanipulaatio ja vedonlyöntiskandaalit, korruptio terveydenhuollossa sekä väärinkäytökset järjestö- ja yhdistystoiminnassa. Ottelumanipulaatiot ja vedonlyöntiskandaalit ovat ehkä huonosti tunnettuja aiheita, minkä vuoksi niitä ei pidetä erityisinä korruption riskialueina (ks. myös Peurala 2013). Toisaalta kyse on uudentyyppisestä ja nousevasta korruption riskialueesta. Terveydenhuollon hyvät arviot voivat liittyä esimerkiksi siihen, että korruptiota paremman palvelun saamiseksi esiintyy Suomessa ylipäänsä vähän tai että kansalaisten on vaikea tunnistaa vaikkapa alan kestityksen käytäntöjä. Järjestö- ja yhdistystoiminta saatetaan mieltää alueeksi, jossa ei liiku huomattavia rahasummia. Kuitenkin korruption yhdeksi riskialueeksi havaittu poliittinen toiminta sijoittuu tälle alueelle.

Poliisibarometrissa kysyttiin kahdella kysymyksellä myös poliisiin liittyvästä korruptiosta. Poliisin sisäisestä korruptiosta kysyttiin, että ”Miten todennäköisenä pidätte, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa kuten esimerkiksi sisäisiä varkauksia, petoksia tai omaisuuden väärinkäyttöä?”¹ Toiseksi kysyttiin kansalaisten, yritysten ja muiden toimijoiden poliisiin kohdistamaa epäeettistä toimintaa, kuten korruptio- tai lahjontayrityksiä: ”Miten todennäköisenä pidätte, että kansalaiset, yritykset tai muut tahot yrittävät korruptoida tai häiritä poliisin toimintaa epäeettisellä tavalla?” Molemmissa kysymyksissä vajaan neljän kymmenestä vastaajasta piti korruptiota tai epäeettistä toimintaa joko erittäin tai melko todennäköisenä.

Muista korruptiokysymyksistä poiketen kysymykset poliisikorruptiosta mahdollistavat ajallisen vertailun. Kansalaisten arviot poliisin sisäisestä korruptiosta muuttuivat selvästi negatiivisempaan suuntaan vuonna 2014. Korruptiota tai epäeettistä toimintaa erittäin tai melko todennäköisenä pitäneiden vastaajien osuus kohosi tuolloin runsaasta neljänneksestä yli 40 prosenttiin ja on vähentynyt vain vähän sen jälkeen. Syyksi tähän on arvioitu erityisesti Helsingin huume- ja poliisin entisen päällikön rikos-epäilyjen käsittelyä oikeudessa ja tiedotusvälineissä useiden vuosien ajan (Vuorensyrjä & Fagerlund 2018). Viime vuosina molempien edellä mainittujen kysymysten vastausjakauma on ollut samankaltainen, joten kansalaiset arvioivat poliisin sisäistä korruptiota ja poliisiin kohdistuvaa korruptiota tai epäeettistä vaikuttamista jokseenkin yhdenmukaisella tavalla (Vuorensyrjä & Rauta 2020).

¹ Asteikko oli poliisikorruption kysymyksissä: 1 = Erittäin todennäköisenä, 2 = Melko todennäköisenä, 3 = Melko epätodennäköisenä, 4 = Erittäin epätodennäköisenä; En osaa sanoa.

4 Korruption esiintyminen eräiden taustatietojen mukaan

Poliisibarometrin tietojen avulla on mahdollista tarkastella korruptiota myös taustamuuttujittain. Taulukko 2 kuvaa kansalaisten arvioita korruptiosta hallinnon eri tasoilla ja muita havaintoja korruptiosta eräiden taustatietojen mukaan.

Kansalaisten mielipiteitä korruption esiintymisestä hallinnon eri tasoilla on tarkasteltu siten, että taulukon prosentiosuudet tarkoittavat täysin tai osittain samaa mieltä olleiden yhteenlaskettua osuutta. Korruptionhavaintojen tiedot kuvaavat kysymykseen myönteisesti vastanneiden osuutta. Lisäksi taulukko sisältää tilastolliset merkitsevyydet taustamuuttujittain.

Hallinnon eri tasoilla esiintyvän korruption ja korruption vakavuuden arvioinnissa kiinnittää huomiota se, että vahvimmat tilastollisesti merkitsevät yhteydet liittyvät vastaajan ikään, koulutukseen ja tuloihin. Sitä vastoin vastaajan työmarkkina-aseman ja asuinalueen mukaan yhteydet ovat selvästi heikommät ja sukupuolen mukaan niitä ei ole lainkaan. Korruption havaitsemisessa yleiskuva on muutoin samanlainen kuin edellä mutta tuloilla on vähemmän merkitystä. (vrt. Muttilainen & Ames 2020.)

Taulukosta voidaan poimia esille joitakin tietoja taustamuuttujista, joissa tilastollinen yhteys on voimakkain. Iäkkäimpien mielestä korruptiota on kaikilla hallinnon tasoilla enemmän ja korruptio on vakavampi ongelma useammin kuin nuorimpien mielestä. Korruptionhavainnot kasaantuvat kuitenkin kahteen keski-ikäisten ryhmään. Korkeasti koulutetuilla suhtautuminen korruptioon on vähemmän kriittistä kuin muilla ja tämä näkyy erityisesti korruption vakavuuden arvioinnissa. Heillä on kuitenkin muita enemmän omakohtaisia korruptionhavaintoja. Tulojen mukaan korruptiota hallinnon eri tasoilla havainneiden osuus ja korruptiota vakavana ongelmana pitävien osuus on korkein keskimmaisissä tuloluokissa. Omat havainnot korruptiosta työssä tai vapaa-ajalla puolestaan lisääntyvät tulojen kasvaessa.

Taulukko 2. Kansalaisten arvioita korruptiota koskeviin väittämiin väestöryhmittäin vuoden 2020 Poliisibarometrissa

	Kysymys 1. Kertokaa mitä mieltä olette seuraavista korruptioon liittyvistä väittämistä: täysin tai osittain samaa mieltä olevien %-osuus					Kysymys 2. Oletteko itse havainnut korruptiota omissa työssänne tai vapaa-ajalla? Kyllä-vastausten %-osuus
	Euroopan unionin toimielimissä on korruptiota	Suomessa on korruptiota kansallisen tason toimielimissä	Suomessa on korruptiota alueellisen tason toimielimissä	Suomessa on korruptiota kunnallis- ja paikallistason toimielimissä	Korruptio on merkittävä ongelma Suomessa	Kyllä
IKÄ	***	***	***	***	***	***
15-29 vuotta	48 %	38 %	34 %	36 %	18 %	14 %
30-49 vuotta	60 %	47 %	48 %	48 %	28 %	22 %
50-64 vuotta	57 %	37 %	41 %	48 %	30 %	22 %
65-79 vuotta	65 %	53 %	51 %	55 %	41 %	12 %
SUKUPUOLI						
Nainen	54 %	40 %	39 %	42 %	28 %	16 %
Mies	61 %	47 %	48 %	51 %	30 %	20 %
KOULUTUS		***	*		***	***
Perusasteen tutkinto	54 %	44 %	42 %	44 %	35 %	8 %
Keskiasteen tutkinto	62 %	49 %	46 %	49 %	33 %	19 %
Korkeakoulututkinto	51 %	34 %	38 %	42 %	18 %	22 %
SUURALUE				*		
Helsinki-Uusimaa	52 %	38 %	42 %	49 %	29 %	19 %
Etelä-Suomi	57 %	43 %	44 %	45 %	27 %	19 %
Länsi-Suomi	62 %	49 %	44 %	46 %	31 %	16 %
Pohjois- ja Itä-Suomi	60 %	46 %	45 %	45 %	28 %	18 %
BRUTTOTULOT / vuosi	***	**	*	*	***	*
Alle 10 001 euroa/vuosi	48 %	38 %	38 %	43 %	25 %	11 %
10 001-25 000 euroa/vuosi	66 %	52 %	47 %	51 %	38 %	18 %
25 001-50 000 euroa/vuosi	57 %	40 %	44 %	48 %	28 %	21 %
Yli 50 000 euroa/vuosi	53 %	38 %	43 %	44 %	16 %	25 %
TYÖMARKKINA-ASEMA		*			**	**
Työllinen	57 %	41 %	43 %	47 %	25 %	21 %
Työtön	62 %	51 %	49 %	49 %	34 %	19 %
Työvoiman ulkopuolella	58 %	45 %	43 %	45 %	33 %	14 %
KOKO AINEISTO	57 %	44 %	43 %	46 %	29 %	18 %
N	4310	4310	4310	4310	4310	4310

L_{χ^2} , *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

Korruption paljastamisen ja torjunnan näkökulmasta voidaan pitää kiinnostava sitä, että esimerkiksi korkeasti koulutetut ja hyvätuloiset ovat itse havainneet tavallista useammin korruptiota. Kuitenkin samoissa ryhmissä korruptio nähdään vain harvoin vakavaksi ongelmaksi. Kyse voi olla siitä, että kohtalaisen hyväosaisiin ryhmiin kuuluvat ovat sekä parhaiten informoituja että heillä lienee myös eniten tilaisuuksia havaita korruptiota työssään ja vapaa-ajallaan. Puolestaan iäkkäät, vähän koulutetut, melko pienituloiset sekä työttömät ja työelämän ulkopuoliset henkilöt kokevat korruption useimmin vakavaksi ongelmaksi.

Korruption erityisteemoja koskevien kysymysten perusteella seuraavassa taulukossa 3 muuttujien väliset yhteydet vaikuttavat pääosin samansuuntaisilta kuin edellä. Vahvimmat tilastollisesti merkitsevät yhteydet liittyvät vastaajan ikään, koulutukseen ja tuloihin. Erityisesti sukupuolen mutta myös alueen ja työmarkkina-aseman perusteella ne jäävät selvästi heikommaksi.

Korruption eri osa-alueita taulukossa 3 kuvaavia asioita pidetään vakavimpina iäkkäimpien ja vähiten vakavina nuorimpien keskuudessa. Vastaajien arvioimista korruption erityiskysymyksistä kaikkein kriittisintä oli 65–79-vuotiaiden suhtautuminen hyväveli -verkostoihin sekä korruptioon maankäytössä ja rakennusalalla. Yli 70 prosenttia tähän ryhmään kuuluvista vastaajista piti näitä korruption osa-alueita erittäin tai melko vakavana ongelmana.

Korkeasti koulutettujen ryhmässä korruption eri osatekijöitä vakavana pitävien osuus on miltei poikkeuksetta pienempi kuin muissa ryhmissä. Alueen mukaan korostuu se, että Itä- ja Pohjois-Suomessa korruptioon viittaavia asioita pidetään hieman vakavampana ongelmana kuin muualla Suomessa. Tulojen perusteella yleiskuva on samankaltainen kuin hallinnon eri tasojen tarkastelussa sikäli, että korruption eri osa-alueita vakavana ongelmana pitäneitä on eniten kahdessa keskimmaisessä tuloryhmässä.

Taulukko 3. Kansalaisten arvioita ongelmien vakavuudesta eräillä korruption osa-alueilla väestöryhmittäin vuoden 2020 Poliisibaremetrissa

	Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiötä Suomessa? ongelmaa erittäin vakavana tai melko vakavana pitävien yhteenlaskettu %-osuus									
	Korruptio julkisissa hankinnoissa	Kaksoisrooleista aiheutuvat jääviivongelmat julkishallinnossa	Sukulaisten tai ystävien suosinta virkavalinnoissa	Epävirallinen päätöksenteko hyväveli -verkostoissa	Korruptio maankäytössä ja rakennusalailla	Korruptio terveydenhuollossa	Väärinkäytökset järjestö- ja yhdistystoiminnassa	Avoimuuden puute lakien valmistelussa	Vaali- tai puoluerahoituksen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun	Ottelemanipulaatio ja vedonlyöntifiskandaalit
IKÄ	***	***	**	**	***	*		*	***	***
15-29 vuotta	28 %	29 %	48 %	47 %	37 %	30 %	35 %	37 %	43 %	24 %
30-49 vuotta	41 %	50 %	49 %	62 %	50 %	33 %	35 %	42 %	48 %	22 %
50-64 vuotta	49 %	61 %	60 %	69 %	63 %	33 %	40 %	47 %	66 %	34 %
65-79 vuotta	62 %	66 %	68 %	72 %	73 %	46 %	48 %	57 %	68 %	46 %
SUKUPUOLI						*				
Nainen	44 %	49 %	57 %	62 %	52 %	37 %	39 %	45 %	55 %	30 %
Mies	44 %	52 %	54 %	62 %	58 %	33 %	39 %	45 %	56 %	32 %
KOULUTUS	***		***			***	***	***	***	***
Perusasteen tutkinto	47 %	46 %	54 %	55 %	52 %	39 %	41 %	53 %	61 %	41 %
Keskiasteen tutkinto	47 %	52 %	61 %	64 %	57 %	38 %	43 %	49 %	59 %	33 %
Korkeakoulututkinto	37 %	51 %	45 %	61 %	52 %	28 %	32 %	34 %	47 %	21 %
SUURALUE	*	*	*	**	*	*	**			
Helsinki-Uusimaa	40 %	49 %	53 %	60 %	55 %	33 %	38 %	43 %	52 %	30 %
Etelä-Suomi	42 %	48 %	51 %	57 %	53 %	33 %	35 %	45 %	55 %	30 %
Länsi-Suomi	47 %	52 %	58 %	63 %	55 %	36 %	39 %	41 %	55 %	28 %
Pohjois- ja Itä-Suomi	49 %	54 %	60 %	69 %	57 %	39 %	46 %	54 %	62 %	36 %
BRUTTOTULOT / vuosi	**	**	***	**	***	***	*	***	***	***
Alle 10 001 euroa/vuosi	37 %	39 %	53 %	52 %	46 %	30 %	42 %	42 %	50 %	25 %
10 001-25 000 euroa/vuosi	52 %	56 %	62 %	64 %	58 %	42 %	44 %	55 %	64 %	39 %
25 001-50 000 euroa/vuosi	44 %	53 %	56 %	68 %	57 %	36 %	38 %	44 %	55 %	29 %
Yli 50 000 euroa/vuosi	35 %	50 %	41 %	56 %	54 %	23 %	30 %	32 %	43 %	21 %
TYÖMARKKINA-ASEMA	*							**	**	***
Työllinen	41 %	48 %	52 %	63 %	53 %	34 %	36 %	41 %	51 %	25 %
Työtön	37 %	43 %	52 %	56 %	61 %	28 %	41 %	50 %	49 %	37 %
Työvoiman ulkopuolella	49 %	55 %	60 %	62 %	57 %	38 %	42 %	49 %	62 %	37 %
KOKO AINEISTO	44 %	51 %	55 %	62 %	55 %	35 %	39 %	45 %	56 %	31 %
N	4310	4310	4310	4310	4310	4310	4310	4310	4310	4310

L_χ², *** p < .001, ** p < .01, * p < .05

5 Poliisibarometri korruption seuranta-alustana

Poliisibarometrin korruptiokysymykset tuottivat pääosin monipuolista ja tarkoituksenmukaista tietoa. Näin on siitakin huolimatta, että tilaa aihepiiriin kysymyksille oli kohtalaisen vähän ja että kysymykset oli valmisteltu kuvaamaan korruptiota nimenomaan tehtävänannon rajaamasta näkökulmasta. Taulukko 4 kuvaa KORSI-projektin vaatimuksia menetelmän arvioimiseksi sekä korruptiokysymysten testauksessa tehtyjä havaintoja pääpiirteittäin.

Tässä KORSI-hankkeen raportissa 3 esiteltiin erikseen pääosin erilaisiin kyselytutkimuksiin pohjautuva indikaattorimalli, johon on koottu monipuolisesti korruption seurantaan tarkoitettuja kvantitatiivisia mittareita (Muttalainen & Välimäki 2020). Osa niistä perustuu Poliisibarometrin korruptiokysymyksiin. Tiedonkeruukokeilua voidaan pitää sikäli onnistuneena, että se tuotti tietoa korruption yleisyyden ja piirteiden arviointiin sekä myös menetelmän toimivuuden tarkasteluun.

Tiedonkeruun keskeinen havainto voidaan tiivistää siten, että väestökysely on yksi sopeva väline korruption seurantaan mutta Poliisibarometri ei ole siihen paras mahdollinen alusta. Jos barometriin luotua tai siitä jalostettua kysymyspatteria käytetään jatkossa korruptiotilanteen seurantaan, voisi olla tarkoituksenmukaista kerätä tiedot jonkin muun väestökyselyn yhteydessä. Näin saataisiin joustavammin tilaa eri laajuisille toteutuksille ja tarvittaessa tiedonkeruu toteutettua tiheämmin.

Taulukko 4. KORSI-projektin tehtävänannon vaatimukset ja niiden toteutuminen korruptiota koskevan tiedonkeruun testauksessa vuoden 2020 Poliisibarometrissa

Tehtävänannon vaatimukset projektin toteuttajataholle	Tehtävänannon toteutuminen Poliisibarometrissa
<ul style="list-style-type: none"> • ehdottaa vähintään kahta indikaattoria alaryhmää kohden 	<ul style="list-style-type: none"> • KORSI-projektin tuottaman indikaattorimallin mittaristossa on hyödynnetty Poliisibarometriin sisällytettyä kysymyspatteria
<ul style="list-style-type: none"> • valitsee parhaat menetelmät tiedon keräämiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kyselymenetelmä on paras vaihtoehto selvittää korruption yleisyyttä väestötasolla • Kysymykset kuvasivat tehtävänannon mukaisia korruption osa-alueita sekä riskialoja ja hallinnon tasoja
<ul style="list-style-type: none"> • toteuttaa tiedonkeruukokeilun 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiedot kerättiin korruptiota kuvaavalla kysymyspatterilla Poliisibarometrin yhteydessä helmi-maaliskuussa 2020 • Kyselyyn vastasi 1 082 iältään 15-79-vuotiasta suomalaista ja painotettu kohdejoukko oli 4,31 miljoonaa henkilöä
<ul style="list-style-type: none"> • analysoi ehdotettujen indikaattoreiden ja menetelmien sopivuutta ja valitun etenemistavan heikkouksia ja vahvuuksia 	<ul style="list-style-type: none"> • Kysely täytti monilta osin tarkoituksensa korruptionindikaattoreiden kokeilussa osana väestökyselyä • Kyselyn ajankohta oli hyvä, koska se kuvasi tilannetta normaalioloissa ennen koronapandemian laajenemista • Poliisibarometrissa oli rajallinen tila korruptiokysymyksille ja ne koskivat tehtävänannossa rajattuja teemoja • Poliisibarometri toteutetaan vain kahden vuoden välein, joten se ei palvele nopealiikkeistä seurantaa • Poliisibarometrin asiayhteys voi vaikuttaa korruptiokysymysten vastausten sisältöön • Yksittäisten kysymysten heikko erottelevuus johtunee vastaamisesta mielikuvien ja julkisen keskustelun perusteella • Kysely tuotti vain poikileikkaustietoa mutta toistuvat toteutukset mahdollistavat ajallisen vertailun • Mittaristo skaalautuu siten, että se on supistettavissa muutamaaan kysymykseen tai laajennettavissa omaksi kyselykseen
<ul style="list-style-type: none"> • analysoi mahdollisuuksia toteuttaa vastaavanlainen tiedonkeruu säännöllisin väliajoin 	<ul style="list-style-type: none"> • Korruptiota voidaan seurata säännöllisesti kyselytutkimuksilla • Säännöllinen seuranta voisi perustua laajuudeltaan erilaisten kyselyjen vuorotteluun • Kyselyn hinta riippuu otoskoosta, tiedonkeruumenetelmästä, sisällön laajuudesta ja toteuttamisen tiheydestä • Itsenäiseen korruptiokyselyyn voisi sisältyä kysymyksiä lahjonnasta ja muusta korruptiosta, korruption erillisteemoista ja korruption torjunnasta • Omakohtaisia kokemuksia korruptiosta voisi kysyä laajemmin • Sisältöä voisi täydentää erityisesti kysymyksillä epäeettisestä toiminnasta, luottamuksesta ja legitimitetistä.

Korruption seurantaan kyselytutkimuksen avulla on lukuisia vaihtoehtoja. Sisällöllisesti suppein malli voisi olla, että asiaa selvitetään tiheästi vain muutamalla avainkysymyksellä osana jotakin vakiintunutta väestökyselyä. Kysymykset voivat liittyä vastaajan mielipiteisiin, havaintoihin ja omiin kokemuksiin lahjonnasta ja muusta korruptiosta. Toinen vaihtoehto olisi keskisuuri malli, ja siinä käytettäisiin Poliisibarometrissa testatun laajuista tai hieman laajempaa kysymyspatteria korruptioteemoista. Kolmannessa vaihtoehdossa toteutettaisiin laajempi itsenäinen kyselytutkimus, joka sisältäisi yksityiskohtaisia kysymyksiä korruptiosta, sen osa-alueista ja korruption torjunnasta. Kyselyyn olisi hyvä sisällyttää enemmän kysymyksiä korruptiokokemuksista, epäeettisestä toiminnasta sekä luottamuksen ja legitimitetin teemoista.

Korruptiokyselyn toteuttamisen vaihtoehtoja kuvaavassa taulukossa 5 on oletettu, että kaikissa edellä kuvatuissa malleissa kyselyn vastaajia olisi noin 1 000 henkilöä, jolloin tiedonkeruu maksaisi mallista riippuen arviolta 5 000, 10 000 tai 40 000 euroa. Tiedonkeruun kustannusten lisäksi seurannan toteuttaminen vaatii vaihtelevan määrän työpanosta eri malleissa. Jos tutkijan henkilötyövuoden hinnaksi palkan ja sivukulujen kanssa arvioidaan esimerkiksi 60 000 euroa vuodessa ja yleiskustannuksiksi 30 prosenttia, saadaan kustannusten määräksi 78 000 euroa vuodessa tai 6 500 euroa kuukaudessa. Työpanoksen määrä riippuu siitä, missä määrin ja miten syvällistä analyysia ja raportointia on tarvetta tehdä. Jos työmääräksi arvioidaan suppeassa mallissa 2 kuukautta, keskiuudessa mallissa 4 kuukautta ja laajassa mallissa 8 kuukautta, työ-kustannukset ovat mallista riippuen 13 000, 26 000 tai 52 000 euroa.

Jos oletetaan, että suppeimman mallin kysymykset sisältyisivät kahteen laajimpaan malliin ja keskimmäisen mallin kysymykset laajimpaan malliin, toteutusta voisi harkita vuosittain mutta eri laajuisena. Näin saataisiin seurattua tiheästi keskeisiä trendejä sekä harvemmin yksityiskohtaisia tietoja.

Taulukko 5 kuvaa korruptiotilanteen seurannan toteuttamista kyselytutkimuksen avulla neljän vuoden ajanjaksolla. Seurannan vuosittaiset kustannukset olisivat mallista riippuen 18 000 – 92 000 euroa sekä kokonaisuudessaan 164 000 euroa neljässä vuodessa (esim. vaalikausi). Laskelmat ovat melko suoraviivaisia ja esimerkiksi kyselyjen ensimmäinen toteutus olisi valmistelun vuoksi työläämpää kuin sen toistaminen. Tosin KORSI-projektin tuloksia olisi mahdollista hyödyntää suunnitteluvaiheessa.

Taulukko 5. Esimerkilaskelma korruption seurannasta kyselytutkimuksen avulla neljän vuoden ajanjaksolla

	Kyselyn laajuus				Yhteensä 2021–2024
	Suppea v. 2021	Keskisuuri v. 2022	Suppea v. 2023	Laaja v. 2024	
Tiedonkeruukustannukset ¹	5 000	10 000	5 000	40 000	60 000
Työvoimakustannukset ²	13 000	26 000	13 000	52 000	104 000
Yhteensä	18 000	36 000	18 000	92 000	164 000

¹ Kyselyssä on noin 1 000 vastaajaa. ² Palkka sivukuluineen (60 000 euroa) ja yleiskustannuksineen (30%) sekä työvoiman tarve suppeassa mallissa 2 kk, keskiuudessa 4 kk ja laajassa 8 kk. Hintojen muutoksen vaikutusta ei ole huomioitu laskelmissa.

Korruptiotilanteen seurannan toteuttaminen laajuudeltaan erilaisten väestökyselyjen avulla riittävän tiheästi on tärkeää erityisesti siksi, että se mahdollistaa korruption kehitystrendien ja niiden muutosten luotettavan seurannan pitkäjänteisesti (ks. myös CMS 2020; ESS 2020). Pitkäaikaisseurantaan perustuvat tutkimukset tuottavat käyttökelpoista taustatietoa esimerkiksi lakimuutosten, organisaatiomuutosten ja poliittisen

päätöksenteon pohjustamiseen sekä vaikutusten arviointiin. Parhaimmillaan ne myös vähentävät erilaisten pikaselvitysten tarvetta ja säästävät siten hallinnon kustannuksia. Toisaalta kyselyistä kertyvä tieto ei ole vastaus kaikkiin tietotarpeisiin, joten niiden jättämien aukkojen täyttämiseksi on koottava muita tietoja esimerkiksi haastattelujen, asiakirja-aineistojen tai alakohtaisten riskiarvioiden avulla.

Tässä artikkelissa ei ole mahdollista analysoida yksityiskohtaisesti Poliisibarometriin sisällytettyjen korruptiokysymysten toimivuutta, laatua ja luotettavuutta (ks. myös Friesenbichler, Selenko & Clarke 2017). Aineiston läpikäynnin perusteella asiasta voidaan kuitenkin tehdä kaksi yleistä havaintoa. Ensinnäkin muuttujien keskinäinen lineaarinen yhteisvaihtelu on kohtalaisen voimakasta ja saman suuruista, minkä vuoksi muuttujakohtainen erottelukyky on melko vähäistä. Näin ollen korruptiotilanteesta voidaan saada hyvää perustietoa muutamalla kysymykselläkin. Tosin tältä osin tutkimustarkoituksiin ja korruptiotilanteen seurantaan hallinnossa voidaan tarvita sisällöltään ja laajuudeltaan erilaista tietoa. Toinen huomio liittyy siihen, että korruptiomuuttujien jatkoanalyysi olisi hyvä kytkeä luottamusta ja legitimitettä koskeviin teemoihin, joita Poliisibarometrissa on kysytty jo kauan aikaa. Korruptiolla vaikuttaisi olevan luonteva teemaattinen yhteys näihin yhteiskunnan vakautta ja toimivuutta kuvaaviin teemoihin.

6 Yhteenvetoa ja pohdintaa

Tässä artikkelissa tarkasteltiin vuoden 2020 Poliisibarometrin tietojen perusteella korruption esiintymistä ja kohdentumista väestöryhmittäin. Lisäksi arvioitiin eräiden korruption osa-alueiden mittaamiseen kohdistuneen tiedonkeruun toimivuutta.

Suomalaisten mielestä Euroopan Unionin hallinnossa esiintyy enemmän korruptiota kuin Suomessa hallinnon eri tasoilla ja kotimainen korruptio korostuu hieman paikallistasolla. Maamme 15–79-vuotiaasta väestöstä lähes kuusi prosenttia eli 257 000 henkilöä oli täysin samaa mieltä väitteestä, että ”korruptio on merkittävä ongelma Suomessa”. Vastaajista 18 prosenttia oli havainnut korruptiota työssään tai vapaa-ajalla. Kansalaisten mielestä vakavimpia korruptio-ongelmia ovat epävirallinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa, vaali- ja puoluerahoituksen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun, korruptio maankäytössä ja rakennusosalalla sekä sukulaisten ja ystävien suosinta virkavalinnoissa.

Tarkasteltaessa korruptiotilannetta hallinnon eri tasoilla ja korruption eri osa-alueilla taustamuuttujittain, vahvimmat tilastollisesti merkitsevät yhteydet liittyvät vastaajan ikään, koulutukseen ja tuloihin. Sukupuolella, alueella, työmarkkina-asetelmalla on tässä katsannossa vähemmän merkitystä. Korruptiota vakavana ongelmana Suomessa pitäviä on eniten iäkkäiden, vähän koulutettujen, melko pienituloisten sekä työttömien ja työelämän ulkopuolisten ryhmissä.

Korruption eri osa-alueiden kysymykset tuottivat Poliisibarometrin yhteydessä pääosion tarkoituksenmukaista tietoa ja vastaavat tältä osin tehtävänantoon. Sisällöllisesti olisi kuitenkin painotettava enemmän kysymyksiä, joilla mitataan mielipiteiden asemasta omakohtaisia kokemuksia korruptiosta eri yhteyksissä. Tarkastelu olisi hyvä kytkeä epäeettisen toiminnan sekä luottamuksen ja legitimitetin teemoihin.

Jatkossa korruption seurantatietoa olisi hyvä kerätä jonkin muun väestökyselyn kuin Poliisibarometrin yhteydessä. Tämä vaihtoehto tarjoaisi mahdollisuuden kyselyn laajuuden skaalaamiseen ja tiheämpään toteutukseen. Pitkäjänteisessä seurannassa voisivat vuorotella laajuudeltaan erilaiset toteutukset muutamasta avainkysymyksestä itsenäiseen korruptiokyselyyn.

Liitteet

Liite 1. Metodologisia huomioita aineiston painokertoimista ja laskennan kriteerimuuttujista Poliisibarometrissa

Painokerrointen laskennasta voidaan todeta, että laskennan kriteerimuuttujia ovat olleet ikä, sukupuoli, kotitalouden kokoluokka (yhden, kahden, kolmen jne. hengen taloudet) ja alue. Alueen komponentti on laskettu maakuntien perusteella. Pääkaupunki-seutu on poikkeuksellisesti oma painotusalueensa, minkä lisäksi painotetaan erikseen muun Uudenmaan aluetta.

Kiintiöpoiminnan ja painokerrointen laskennan vuoksi aineiston keskeiset piirteet vastaavat verrattain tarkoin tutkimuksen perusjoukon piirteitä. Aineisto kuvataan yksityiskohtaisesti vuoden 2020 tutkimuksessa (Vuorensyrjä & Rauta 2020). Tutkimusaineisto edustaa verrattain tasaisesti kaikkia eri ikäryhmiä: nuoria henkilöitä (15–29 -vuotiaat; 24,2 %), nuorempia työkäisiä (30–49 -vuotiaat; 29,7 %), kokeneita työkäisiä (50–64 -vuotiaat; 24,9 %) ja eläkeikäisiä (65–79 -vuotiaat; 21,2 %). Vastaajista 50,1 % on naisia, 49,9 % miehiä. Korkein suoritettu tutkinto on tavallisimmin jokin toisen asteen tutkinto (ylioppilastutkinto, ammattikoulututkinto tai opistotason tutkinto, 54,5 %). Suuralueista aineiston suurin on Helsinki-Uusimaa (30,8 % vastaajista).

Aineiston vuosituloryhmistä (brutto) lukumääräisesti suurimpia ovat kaksi keskimmäistä tuloryhmää (10 001–25 000 euroa, 30,5 %; 25 001–50 000 euroa, 30,3 %). Alle 10 001 euroa vuodessa ansaitsevia on aineistossa 15,4 % ja yli 50 000 euroa ansaitsevia 10,0 %. Työllisiä on aineistossa 49,5 %. Jos eläkeikäiset (65–79 -vuotiaat) rajataan tarkastelun ulkopuolelle, työllisiä on 61,3 %. Jos tämän lisäksi vielä nuoret henkilöt (15–29 -vuotiaat) rajataan tarkastelun ulkopuolelle, työllisiä on 69,1 %. Työttömiä on vastaavasti 8,1 % (rajausten mukaisissa tarkasteluissa 10,1 % ja 8,8 %). Työvoiman ulkopuolella on 42,4 % (rajausten mukaisissa tarkasteluissa 28,6 % ja 22,1 %).

Ks. tarkemmin Vuorensyrjä & Rauta 2020.

Lähteet

CMS Methodology (2020). Corruption Monitoring System. Seldi.net: Southeast European Leadership for Development and Integrity. Osoitteessa: <https://seldi.net/cms-data/cms-methodology/>.

ESS (2020). Eurooppalainen sosiaalitutkimus European Social Survey (ESS). Osoitteessa: <https://www.europeansocialsurvey.org>.

Friesenbichler, Klaus S. & Selenko, Eva & Clarke, George (2017). Perceptions of Corruption: An Empirical Study Controlling for Survey Bias. *Journal of Interdisciplinary Economics* 30(1), 55–77.

Juslén, Jenni & Muttilainen, Vesa (2009). Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84.

Muttilainen, Vesa & Ames, Suvi-Tuuli (2020). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus 2007–2018. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.

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

New Zealand Police Citizens' Satisfaction Survey Report for 2018/19 (2019). Report Prepared by Gravitas Research and Strategy Ltd Research for: New Zealand Police, October 2019.

Peurala, Johanna (2013). Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *International Sports Law Journal*, 13 (3): 2013, 268–286.

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

Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasan yliopisto 2015.

Salminen, Ari (2018). Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption on torjunnasta. Edita.

Special Eurobarometer 291 (2008). The attitudes of Europeans towards corruption. Fieldwork November-December 2007. Report Publication April 2008. Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2. – TNS Opinion & Social.

Vuorensyrjä, Matti & Fagerlund, Monica (2018). Poliisibarometri 2018: kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Tampere: Poliisi-ammattikorkeakoulun raportteja 130.

Vuorensyrjä, Matti & Rauta, Jenita (2020). Poliisibarometri 2020: kansalaisten arviot poliisin toiminnasta ja Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäministeriön julkaisu 2020:12.

Poliisin tietoon tullut korruptio-rikollisuus 2007–2018

Vesa Muttilainen & Suvi-Tuuli Ames

1 Johdanto

Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI) -projektissa selvitetään ja kehitetään indikaattoreita korruptiotilanteen hahmottamiseksi. Tässä artikkelissa esitellään poliisin tietoon tullutta korruptioon viittaavaa rikollisuutta poliisin rekisteritietojen avulla vuosina 2007–2018. Kyse on paitsi lahjusrikollisuudesta myös muista korruptiorikollisuuden muodoista. Artikkelin tiedot perustuvat Poliisiammattikorkeakoulussa kehitettyyn menetelmään, jota on sovellettu korruption rekisteriseurantaan kahdessa aikaisemmassa tutkimuksessa (Leppänen & Muttilainen 2012; Mansikkamäki & Muttilainen 2016). Myös KORSI-projektin muissa osahankkeissa on viitattu rekisteriaineistojen hyödyntämiseen korruption seurannassa (Ollus & Pekkarinen 2020).

Korruption määritelmäksi on tässä artikkelissa valittu ”vastuullisen aseman väärinkäyttö yksityiseksi eduksi” eli alun perin ”corruption is the abuse of entrusted power for private gain” (TI 2020). Samaa korruption käsitettä käytettiin myös kahdessa aiemmassa vastaavassa tutkimuksessa. Määritelmä on näkynyt lopullisen aineiston muodostamisessa siten, että mukaan otettavien tapausten on pitänyt täyttää kaikki määritelmän sisällölliset kriteerit.

Artikkelissa esitellään tämän johdannon jälkeen ensin seurantamenetelmää ja aineiston kokoamista (luku 2). Sitten tarkastellaan korruptiotapausten piirteitä (luku 3) ja osapuolten profiilia (luku 4) kolmella tarkastelujaksolla vuosina 2007–2018. Sen jälkeen kuvataan vuosien 2015–2018 aineistosta esimerkkitapauksia, jotka on ryhmitelty aiemmissä tutkimuksissa käytetyn korruptioluokituksen mukaisesti (luku 5). Lopuksi arvioidaan kokoavasti menetelmän hyödynnettävyyttä korruption seurannassa (luku 6).

2 Korruption seurantamenetelmä

Poliisin tietoon tulleen korruptiorikollisuuden seurantatutkimuksia on toteutettu Suomessa kaksi kertaa. Menetelmä kehitettiin ensimmäistä seurantajaksoa 2007–2010 varten ja sitä hyödynnettiin myös vuosien 2011–2014 tilanteen tarkastelussa (Leppänen & Muttilainen 2012; Mansikkamäki & Muttilainen 2016). Viimeisin ja tässä artikkelissa ensi kertaa kuvattava aineisto kattaa vuodet 2015–2018.

Ennen seurantamenetelmän kehittämistä poliisin tietoon tullutta korruptiota ei tarkasteltu säännöllisesti, vaikka se on yksi keskeinen näkökulma korruption analysoinnissa. Korruption tarkastelu rajoittui usein lahjusrikollisuuteen, eikä ilmiön eri ulottuvuuksia oltu analysoitu rekisteritietojen pohjalta. (Juslén & Muttilainen 2009.)

Uusin aineisto muodostettiin kokoamalla poliisiasiaintietojärjestelmästä korruption viittaavat rikosilmoitukset, joissa tapahtuma-aika sijoittuu kokonaisuudessaan ajanjakson 2015–2018 ja tutkinta on päätetty poiminta-ajankohtaan mennessä. Ilmoitukset poimittiin rikosnimikkeiden ja sanahakujen avulla seurantajaksoa seuraavana keväänä. Aineistosta jäävät tällöin pois ilmoitukset, joiden ilmoituspäivä on ajanjakson jälkeen, pitkään tutkinnassa olevat tapaukset ja salatut rikosilmoitukset.

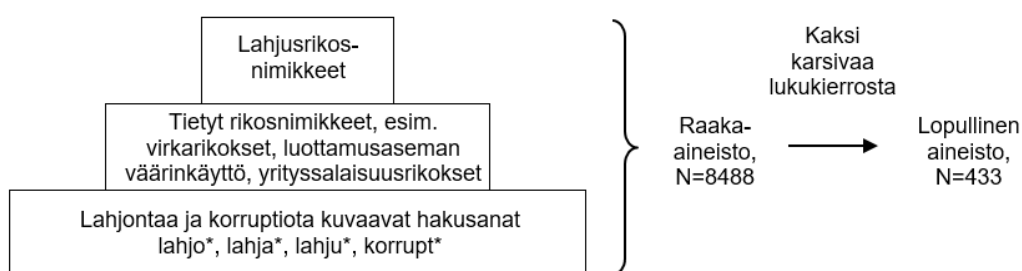
Aineisto poimittiin Rikitrip-käyttöliittymästä 15.5.2019. Asianimikkeet säilyivät pääasiassa samoina verrattuna edelliseen tutkimuskertaan (ks. Mansikkamäki & Muttilainen 2016). Tutkimusaineistoon otettiin kuitenkin tällä kertaa kaikki rikoslain luvun 51 arvo-paperimarkkinarikokset, vaikka kyseiset tapaukset liittyvät harvoin yksityishenkilöihin. Näitä tapauksia on aiemmissa tutkimuksissakin ollut aineistossa niukalti. Lisäksi korruptiotapauksia haettiin katkaistujen hakusanojen avulla (ks. myös Rauta 2019).

Kuvion 1 mukaan hakuehdoilla löydettiin 8 488 ilmoitusta, mikä oli noin kuusi prosenttia enemmän kuin neljä vuotta aiemmin. Raaka-aineiston koko on kasvanut jokaisella tutkimuskerralla. Tällä kertaa aineistosta nousi esiin suuri määrä järjestelmällisiä maksuvälinepetoksia, joissa uhri oli erehdytetty antamaan luottokorttinsa tiedot internetissä olemattoman lahjakortin lunastusta varten sekä yksityishenkilöiden tekemiä petoksia, joissa uhrille oli kaupattu olematonta tai tyhjää lahjakorttia internetin kauppa paikalla. Nämä lahja-hakusanalla löytyneet korruption liittymättömät tapaukset kasvattivat raaka-aineiston kokoa. Ensimmäisen lukukierroksen jälkeen ilmoituksia jäi jäljelle 501. Toisen lukukierroksen tarkistusten jälkeen lopullinen aineisto sisälsi 433 ilmoitusta.

Ilmoituksista noin 94 prosenttia oli R-ilmoituksia eli rikosilmoituksia. Loput olivat pääasiassa S-ilmoituksia eli sekalaisilmoituksia, joiden sisältämien tietojen perusteella ei epäillä rikosta. S-ilmoituksesta voidaan kirjata erillinen R-ilmoitus, mikäli tilanne muuttuu tai tietoa tulee lisää.

Aineiston 433 ilmoituksessa oli 377 epäiltyä henkilöä, joista 358 oli epäiltynä varsinaisesta korruptiotapahtumasta. Ilmoituksissa oli muutamia muita rikostyyppisiä, joiden epäiltyjä ei otettu aineistoon, sillä ne eivät liittyneet korruptioon. Vähintään yhden lahjusrikosnimikkeen sisältäviä ilmoituksia oli 28.

Eri seurantajaksojen vertailussa hyödynnetään uusimman aineiston lisäksi edellisten seurantajaksojen tietoja, jotka on myös koottu edellä kuvatulla tavalla. Aiemmillä kerroilla aineistossa oli enemmän korruptioon viittaavia ilmoituksia, yhteensä 469 kappaletta ensimmäisellä ja 516 kappaletta toisella seurantajaksolla. Lahjusrikosilmoitusten vastaavat määrät olivat 29 ja 35 kappaletta.



Kuvio 1. Tutkimusaineiston muodostaminen poliisin päättämistä korruptioon viittaavista rikosilmoituksista 2015–2018

Korruptiorikollisuuden seurantamenetelmällä saadaan hyvä yleiskuva poliisin tietoon tulleesta korruptiosta. Poliisin rekisteritietojen perusteella on mahdollista tarkastella korruptiojuttujen piirteitä eri näkökulmista yleisesti ja eräiden taustamuuttujien mukaan. On huomattava, että kyse on rikosepäilyjen tarkastelusta ja vain osa tapauksista johtaa syytöseen ja edelleen tuomioon. Poliisin rekisteritiedot kuvaavat tapausten etenemistä vain syyteharkintaan saakka.

3 Yleiskuva korruptioon viittaavista jutuista ja rikoksista

Poliisin tietoon tulleiden korruptiotapausten piirteistä on käytettävissä perustietoa, jota rekisteriin tallennetaan rikosilmoituksen kirjaamisen yhteydessä. Seuraavaksi tarkastellaan ensin juttujen piirteitä kuvaamalla niiden tyypittelyä, niihin sisältyviä etuuksia ja etenemistä syyteharkintaan. Korruptiotapausten keskeisimpiä rikosnimikkeitä kuvataan erikseen. Tarkastelut kattavat kaikki kolme seurantajaksoa vuosilta 2007–2018.

Korruptioepäilyt tulevat poliisin tietoon yleensä joko tapauksessa suoraan tai välillisesti osallisena olleen henkilön ilmoittamana. Kahdelta ensimmäiseltä tarkastelujaksolta koottujen tietojen perusteella nämä yhdessä ovat kattaneet yli neljä viidesosaa tapauksista. Loput tapaukset tulevat ilmi ulkopuolisen ilmoittajan ansiosta tai paljastuvat muun rikoksen tutkinnan yhteydessä. Viimeiseltä jaksolta ei ole koottu vastaavia tietoja.

Tutkimusaineiston ilmoitukset luokiteltiin edellisten tutkimusten tapaan 11 tilanteeseen, joihin liittyy korruptioon viittaavia tekoja (n=433). Taulukon 1 luokissa 1–2 ovat aineiston lahjusrikosepäilyt sisältäen sekä lahjusrikosjutut että muut lahjusepäilyt. Luokat 3–4 koskevat varojen kavallusta tai varastamista omaa asemaa hyväksi käyttäen, mutta suoraa lahjusepäilyä ei ilmene. Luokat 5–7 liittyvät päätöksentekoon, ja ilmoitustekstin perusteella niissä on ollut syytä epäillä jääviyttä tai joku on tehnyt organisaation kannalta epäedullisia ratkaisuja omaksi edukseen. Luokkien 8–10 tapauksissa on käytetty tietoa väärin joko hankkimalla itselle kuulumatonta tietoa tai käyttämällä oman aseman avulla saavutettua tietoa tai omaisuutta henkilökohtaiseksi hyödyksi. Viimeinen luokka 11 sisältää aiempiin ryhmiin kuulumattomat tapaukset. Luvussa 5 esitellään esimerkkitapauksia jokaisesta ryhmästä.

Taulukosta 1 selviää, kuinka rikosilmoitukset jakautuvat edellä mainittujen luokittelutyyppien mukaisesti. Lahjusrikoksina tutkitut tapaukset kattavat edellisen tutkimuksen tavoin vain pienen osan aineiston kaikista korruptioon viittaavista rikosilmoituksista. Niitä oli vuosina 2015–2018 kaikkiaan 28 kappaletta eli seitsemän prosenttia ilmoituksista. Muut lahjusepäilyt mukaan lukien määrä kohoaa 11 prosenttiin.

Taulukko 1. Poliisin tietoon tulleiden korruptiotapausten piirteitä 2007–2018

	2015–2018		2011–2014		2007–2011	
	n	%	n	%	n	%
KORRUPTIOTILANTEET						
Lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily	28	7	35	7	29	6
Muu lahjusepäily	18	4	22	4	26	6
Varojen väärinkäyttö	114	26	160	31	145	31
Varojen väärinkäyttö edunvalvojana	16	4	7	1	18	4
Toiminnan puolueellisuus	47	11	30	6	46	10
Toimivallan ylitys	20	5	20	4	25	5
Tiedon pimitys päätöksenteossa	2	1	13	3	5	1
Virkatiedon paljastaminen	63	15	88	17	46	10
Tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi)	62	14	104	20	90	19
Asiakkaan omaisuutta epäillä katonneen	40	9	17	3	21	4
Muu tilanne	23	5	20	4	18	4
Yhteensä	433	100	516	100	469	100
ETUDET	n	%	n	%	n	%
Raha	119	27	114	22	143	30
Tieto	126	29	177	34	122	26
Tavara tai sen käyttöoikeus	72	17	76	15	56	12
Useita etuja	15	3	34	7	31	7
Palvelu	4	1	1	0	3	1
Kestitys	2	0	2	0	3	1
Matka	2	0	3	1	1	0
Muu etu	18	4	37	7	20	4
Selvää etua ei ole tai se ei ole tiedossa	75	17	72	14	90	19
Yhteensä	433	100	516	100	469	100
SYYTEHARKINTA	n	%	n	%	n	%
Kyllä	241	56	296	57	306	65
Ei	191	44	218	42	160	34
Ei tietoa	1	0	2	0	3	1
Yhteensä	433	100	516	100	469	100

Yleisin yksittäinen korruptiotyyppi on varojen väärinkäyttö, joka esiintyy noin joka neljännessä ilmoituksessa. Kun mukaan lasketaan varojen väärinkäyttö edunvalvojana, kohoaa osuus 30 prosenttiin. Virkatiedon paljastamiseen liittyy 15 prosenttia tapauksista, ja tiedon väärinkäyttö taloudellisen motiivin vuoksi on jokseenkin yhtä yleistä. Yhteensä 30 prosenttia tapauksista kytkeytyy tietojen hyödyntämiseen. Muut yleisimmät korruptiotilanteet koskevat toiminnan puolueellisuutta ja asiakkaan omaisuuden katoamista.

Eri korruptiotyyppien osuukien muutokset ovat kohtalaisen vähäisiä. Lahjusrikosjuttujen osuus on pysynyt jatkuvasti suurin piirtein samana ja varojen väärinkäyttö on hieinan vähentynyt. Tiedon hyödyntämiseen liittyvät tapaukset lisääntyivät toisella tar-

kastelujaksolla mutta ovat vähentyneet sen jälkeen. Toiminnan puolueellisuutta kuvaavien tapausten osuus taas supistui toisella tarkastelujaksolla mutta on lisääntynyt uudelleen. Asiakkaan omaisuuden katoamiseen kytkeytyviä tapauksia on entistä enemmän uusimmassa aineistossa.

Raha ja tieto ovat selvästi yleisimpiä etuja 27 ja 29 prosentin osuuksilla kaikista tapauksista. Tavara tai sen käyttöoikeus on seuraavaksi yleisin etuus 17 prosentin osuudella. Yhtä yleistä on, että etua ei ole lainkaan tai sitä ei ole tiedossa. Muiden etuuksien osuus jää korkeintaan muutamaan prosenttiin. Muutokset eri tarkastelujaksojen kesken ovat kohtalaisen vähäisiä. Tässäkin tarkastelussa kiinnittää huomiota rahan ja tiedon keskinäisten osuuksien vaihtelu siten, että niiden ero oli suurimmillaan toisella tarkastelujaksolla tietoon liittyvien tapausten korostuessa.

Poliisin tietoon vuosina 2015–2018 tulleista korruptiojutuista 56 prosenttia eteni syyteharkintaan. Rikositilastoissa voi olla useampia rikosnimikkeitä ja merkintä jutun lähettämisestä syyttäjälle kirjataan, mikäli edes yksi rikosnimikkeistä lähtee syyttäjälle. Täten syyteharkintaan edenneiden tapausten osuus ei välttämättä kata kaikkia korruptiorikosepäilyjä. Muissa tapauksissa asiaa ei viety syyteharkintaan, mikä johtunee yleensä siitä, että rikosepäilyn tueksi ei ole löydetty riittävää näyttöä. Syyteharkintaan vietyjen tapausten osuus on vähentynyt ensimmäisen tarkastelujakson jälkeen.

Korruptiotapausten piirteiden tarkastelua voidaan täydentää esittelemällä juttuihin sisältyviä rikoksia. Seuraava taulukko 2 kuvaa korruptiotapausten kymmentä yleisintä rikosnimikettä vuosina 2015–2018 sekä vastaavien rikosnimikkeiden osuutta aiemmissa aineistoissa. Jutuissa esiintyvien nimikkeiden yhteismäärä, 851 kappaletta vuosina 2015–2018, on pienempi kuin aiemmin ja heijastelee samalla korruptiojuttujen vähäisempää määrää.

Vuosien 2015–2018 tutkimusaineiston korruptiotapauksissa on toistasataa eri rikosnimikettä. Virkavelvollisuuden rikkominen on selvästi yleisin rikosnimike ja se esiintyy 17 prosentissa tapauksista. Muut suoraan virka-asemaan ja virkatehtävien hoitamiseen liittyvät rikosnimikkeet – virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkasalaisuuden rikkominen – ovat selvästi harvinaisempia. Virkarikosnimikkeitä voi esiintyä myös tapauksissa, joissa poliisi ei ole merkinnyt ketään henkilöä epäilyksi. Näin on voinut käydä esimerkiksi rikoksissa, jotka ovat jääneet selvittämättä. Virkavelvollisuuden rikkomista lukuun ottamatta kaikki muut rikosnimikkeet kattavat vain 3–7 prosenttia nimikkeiden yhteismäärästä.

Kymmenen yleisimmän rikosnimikkeen joukossa ei ole yhtään lahjusrikosnimikettä. Tämä on luonnollista, kun otetaan huomioon lahjusrikosjuttujen ja muiden korruptioon viittaavien juttujen määrän suhde. Yleisin lahjusrikosnimike on lahjuksen antaminen, joka esiintyi aineistossa 11 kertaa ja oli nimikkeiden yleisyyden vertailussa sijalla 14.

Taulukko 2. Yleisimmät rikosnimikkeet poliisin tietoon tulleissa korruptiotapauksissa 2015–2018 ja vastaavien nimikkeiden esiintyminen edellisillä tarkastelujaksoilla

RIKOSNIMIKKEET	2015–2018		2011–2014		2007–2011	
	n	%	n	%	n	%
Virkavelvollisuuden rikkominen	143	17	127	12	134	15
Varkaus	59	7	86	8	53	6
Yrityssalaisuuden rikkominen	59	7	98	10	89	10
Kavallus	51	6	46	5	51	6
Luottamusaseman väärinkäyttö	44	5	95	9	72	8
Henkilörekisteririkos	33	4	27	3	13	1
Virka-aseman väärinkäyttäminen	27	3	31	3	37	4
Petos	26	3	21	2	21	2
Virkasalaisuuden rikkominen	22	3	54	5	22	2
Törkeä kavallus	21	3	18	2	27	3
Muut	366	43	424	41	401	44
Yhteensä	851	100	1027	100	920	100

Korruptiojuttujen yleisimmät rikosnimikkeet ovat olleet pitkälti samoja eri tarkastelujaksoilla. Virkavelvollisuuden rikkominen on ollut joka kerta yleisin rikosnimike ja sen osuus on korkein viimeisellä tarkastelujaksolla. Viimeisen tarkastelujakson kymmenestä yleisimmästä nimikkeestä useimmat ovat olleet listalla myös kahdella edellisellä kerralla. Poikkeuksia ovat henkilörekisteririkos, petos ja törkeä kavallus, jotka eivät ole olleet koko ajan mukana. Lisäksi yrityssalaisuuden väärinkäyttö ja väärennys eivät ole kymmenen yleisimmän rikosnimikkeen joukossa enää uusimmassa aineistossa mutta ovat olleet ainakin kertaalleen aiemmin.

Rikosnimikkeiden osuuksien muutokset ovat kaiken kaikkiaan melko vähäisiä. Virkavelvollisuuden rikkominen on kuitenkin yleistynyt viimeisellä tarkastelujaksolla. Yritystoimintaan selvimmin kytkeytyvien rikosten, kuten yrityssalaisuuden rikkomisen ja luottamusaseman väärinkäytön, osuus on puolestaan vähentynyt samana aikana. Henkilörekisteririkosten osuus on kokonaisuudessaan pieni mutta niiden määrä ja suhteellinen osuus on kasvanut jatkuvasti.

4 Osapuolten ja epäiltyjen tarkastelua

Poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista voidaan analysoida jutuissa mukana olleita osapuolia ja korruptiosta epäiltyjen henkilöiden profiilia. Seuraavaksi tarkastellaan ensin sitä, missä määrin tapaukset liittyvät yksityishenkilöiden, yritysten, valtion, kuntien ja muiden tahojen toimintaan. Sen jälkeen kuvataan epäiltyjä henkilöitä sukupuolen iän, kansalaisuuden ja sosioekonomisen aseman mukaan.

Taulukko 3 kuvaa poliisin tietoon tulleiden korruptiotapausten osapuolia. Eniten eli 27 prosenttia on yritysten keskinäisiä tapauksia. Niissä on kyse esimerkiksi yrityssalaisuuden rikkomisesta, kavalluksesta, luottamusaseman väärinkäytöstä ja yrityssalaisuuden väärinkäytöstä. Tyypillisesti yrityksen työntekijät olivat hyödyntäneet yritystoiminnassa saamiaan tietoja uudessa, usein itse aloittamassaan yritystoiminnassa.

Yhteensä 18 prosenttia korruptiojutuista on valtion ja yksityishenkilön välisiä, jolloin rikosnimikkeinä ovat muun muassa virkavelvollisuuden rikkominen ja henkilörekisteririkos. Näissä tapauksissa esimerkiksi pyrittiin luvattomilla rekisterikyselyillä selvittämään henkilötietoja ilman perusteltua syytä. Kunnan ja yksityishenkilön välisiä tapauksia on 12 prosenttia kaikista jutuista. Näihin kuuluvat muun muassa kaupungin sosiaalitoimen ja terveydenhuollon työntekijöiden luvattomat asiakastietokyselyt. Tekoja oli alettu tutkia usein uhrin oman epäilyksen perusteella ja yksittäisissä tapauksissa oli selvinnyt laajemminkin luvattomia kyselyitä. Valtion sisäisiä korruptiojuttuja on noin kymmenesosa tapauksista ja lähes yhtä suuri osa kuuluu muiden tapausten ryhmään. Muut kuin edellä mainitut osapuolet tai niiden yhdistelmät ovat harvinaisempia.

Taulukko 3. Rikosnimikkeet poliisin tietoon tulleissa korruptiotapauksissa 2007–2018

OSAPUOLET	2015–2018		2011–2014		2007–2011	
	n	%	n	%	n	%
Yritys	118	27	251	49	172	37
Valtio ja yksityishenkilö	79	18	74	14	88	19
Kunta ja yksityishenkilö	54	12	59	11	38	8
Kunta	31	7	31	6	29	6
Valtio	45	10	30	6	28	6
Yritys ja yksityishenkilö	29	7	23	4	24	5
Yksityishenkilö ja muu	16	4	5	1	17	4
Valtio ja yritys	10	2	8	2	13	3
Kunta ja yritys	13	3	26	5	12	3
Muu	38	9	9	2	48	10
Yhteensä	433	100	516	100	469	100

Taulukon 3 tiedot kuvaavat myös sitä, kuinka usein yksityishenkilö, yritys, valtio tai kunta esiintyy korruptiotapauksessa joko yksin tai yhdessä jonkin muun tahon kanssa. Jos ryhmä ”muu” jätetään pois laskuista, yksityishenkilö on ollut mukana 41 prosentissa, yritys 39 prosentissa, valtio 30 prosentissa ja kunta 22 prosentissa tapauksista.

Eri osapuolten osuuksien suhteelliset muutokset taulukossa 3 ovat olleet osin varsin merkittäviä. Yleisin tapausryhmä – yritysten keskinäiset korruptioepäilyt – supistui olennaisesti viimeisellä tarkastelujaksolla. Tapausmäärältään suurimmissa ryhmissä huomiota kiinnittää myös valtion sisäisten juttujen osuuden kasvu. Pienimmissä ryhmissä osapuolten osuudet ovat vaihdelleet osin suurestikin kuten esimerkiksi ryhmien ”muu” sekä ”yksityishenkilö ja muu” kohdalta näkyy.

Taulukon 4 mukaan rikoksista epäillyistä 358 henkilöstä kaksi kolmasosaa on miehiä ja kolmannes naisia. Iän mukaan epäillyt painottuvat keski-ikäisten ryhmiin, ja kolme keskimmäistä ikäryhmää (30–59-v) kattaa yli 70 prosenttia tapauksista. Epäillyistä 93 prosenttia on suomalaisia ja loput edustavat muita kansalaisuuksia. Sosioekonomisen aseman mukaan suurin ryhmä ovat ylemmät toimihenkilöt 44 prosentin osuudella, kun alempia toimihenkilöitä on 25 prosenttia ja työntekijöitä 15 prosenttia. Muiden ryhmien osuus jää selvästi pienemmäksi.

Taulukko 4. Epäillyt henkilöt poliisin tietoon tulleissa korruptiotapauksissa 2007–2018

	2015–2018		2011–2014		2007–2011	
	n	%	n	%	n	%
SUKUPUOLI						
Mies	237	66	307	67	338	70
Nainen	121	34	154	33	149	30
Yhteensä	358	100	461	100	487	100
IKÄ	n	%	n	%	n	%
alle 30	51	14	66	14	86	18
30-39	66	18	120	26	97	20
40-49	105	29	125	27	149	31
50-59	87	24	94	20	100	21
60 tai yli	44	12	46	10	42	9
ei tiedossa	5	1	10	2	13	3
Yhteensä	358	100	461	100	487	100
KANSALAI SUUS	n	%	n	%	n	%
Suomi	334	93	428	93	461	94
Venäjä	2	1	3	1	8	2
Viro	8	2	16	3	5	1
Muu ulkomaan / ei tiedossa	14	4	14	3	13	3
Yhteensä	358	100	461	100	487	100
SOSIOEKONOMINEN ASEMA	n	%	n	%	n	%
Yrittäjä	19	5	26	6	84	17
Ylempi toimihenkilö	159	44	219	48	126	26
Alempi toimihenkilö	89	25	107	23	177	37
Työntekijä	52	15	45	10	52	11
Opiskelija	4	1	3	1	7	1
Eläkeläinen	0	0	1	0	9	2
Muu	22	6	28	6	3	1
Ei mainittu	13	4	32	7	25	5
Yhteensä	358	100	461	100	483	100

Korruptiorikoksista epäiltyjen profiili on muuttunut kohtalaisen vähän. Sukupuolen mukaan naisten osuus on kasvanut hieman. Iän perusteella kiinnittää huomiota 30–39-vuotiaiden osuuden väheneminen viimeisellä tarkastelujaksolla ja iäkkäiden osuuden hienoinen kasvu. Kansalaisuuden suhteen muutokset ovat vähäisiä. Sosioekonomisen aseman perusteella suurimpia muutoksia ovat olleet työntekijöiden osuuden lisääntyminen viimeisellä tarkastelujaksolla sekä ylempien toimihenkilöiden ja ryhmän ”muu” osuuden kasvu alempien toimihenkilöiden ja yrittäjien kustannuksella tätä aiemmin.

5 Esimerkkejä korruption viittaavista rikostapauksista

Taulukossa 5 esitellään poliisin tietoon tulleita korruptiotapauksia ryhmittelyn ollessa sama kuin edellä taulukon 1 alussa. Ryhmien sisältöä kuvaillaan yleisesti taulukon vasemmassa sarakkeessa ja lyhyitä tapauskuvauksia esitellään oikeassa sarakkeessa. Nämä tiedot täydentävät edellä kuvattuja määrällisiä tietoja korruptiojuttujen piirteistä.

Taulukko 5 Poliisin tietoon tulleita korruptiotapauksia vuosina 2015–2018

Korruptiotyyppi	Tapauskuvauksia
<p>1. Lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily</p> <p>Rikosilmoituksessa on vähintään yksi lahjusrikosnimike. Tähän luokkaan kuuluu suoria lahjontapäilyjä, välillisiä tulkinnanvaraisia etuja, katukorruptiotapauksia sekä vaalilahjontaa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Liikennerikoksesta epäilty henkilö kyselee hänet kiinniottaneilta poliiseilta, paljonko he saavat palkkaa ja tarjoaa nuorelle konstaapelleille 500 euroa. Poliisi kieltäytyy keskustelemasta asiasta enempää. Kunnallisvaaliehdokkaan lähisukulainen kuljettaa ns. laitapuolen kuljijoita äänestämään ja antaa heille käteistä. Kiinteistöpalveluja tuottava yritys tarjoaa kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille usean tuhannen euron virkistysmatkan. Tutkintapyyntönsä epäillään, että kyse olisi niin sanotusta ”kiitoslahjasta” kunnalle sen tekemistä sopimuksista yrityksen kanssa. Urheiluliitto pyytää poliisia selvittämään, onko ottelussa tapahtunut lahjuksen antaminen tai vastaanottaminen.
<p>2. Muu lahjusepäily</p> <p>Ilmoitus ei sisällä mitään lahjusrikosnimikettä, mutta ilmoituksen selitetekstissä viitataan edun pyytämiseen, antamiseen tai saamiseen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operaattorikaupan työntekijää pyydetään hänen entuudestaan tuntemansa henkilön toimesta avaamaan kolme liittymää ja niille mobiilivierenteet 1 000 euron korvausta vastaan per liittymä. Vanhempi konstaapeli ehdottaa poliisitalon aulassa toisen virkapukuisen poliisin läsnä ollessa, että perhe maksaisi molemmille poliiseille 1 000 euron korvauksen videoon liittyvässä kunnianloukkausasiassa.
<p>3. Varojen väärinkäyttö</p> <p>Rikosilmoituksessa epäillään, että henkilö on vartastanut työnantajansa tai yrityksensä omaisuutta tai syyllistynyt jonkinlaisiin väärinkäytöksiin kyseisen omaisuuden suhteen. Oleellista on, että henkilön asema on mahdollistanut väärinkäytökset.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Koruliikkeen työntekijä kertoo antaneensa ryöstäjälle noin 2 000 euroa yrityksen kassakaapista. Esitutkinnassa selviää, ettei liikkeessä ole ollut muita henkilöitä tapahtumahetkellä. Seurakuntasihteerin kavaltaa 377 000 euroa kahdeksan kuukauden aikana. Sisäisen valvonnan järjestämisestä ja talouden seuraamisesta vastaava seurakuntaneuvosto puuttuu tilanteeseen vasta rahanpesuysriköstä tulevan ilmoituksen ja tilien jäädyttämisen jälkeen.
<p>4. Varojen väärinkäyttö edunvalvojana</p> <p>Rikosilmoituksessa epäillään edunvalvojan tai pesänjakajan kavaltaneen tai muuten väärinkäyttäneen valvottavansa omaisuutta. Luokituksessa on oleellista, että henkilöllä on virallinen edunvalvojan asema ja hän on saanut toiminnallaan oikeudonta hyötyä, mutta kyseessä ei todennäköisesti ole lahjus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Äitinsä edunvalvojana toiminut henkilö tekee kahden vuoden aikana noin 56 000 euron edestä perusteettomia käteisnostoja ja tilisiirtoja. Perusteeksi hän antaa vanhan asuntokaupan, josta hänen äitinsä jäi hänelle velkaa ja siten hän olisi oikeutettu kauppaan ja kiinteistön hallintaan liittyvien kulujen kattamiseen tällä tavoin. Edunvalvoja tilaa toistuvasti tuotteita verkkokaupoista itselleen käyttäen edunvalvottavien tilejä. Teot tapahtuvat kolmen vuoden aikana.
<p>5. Asiakkaan omaisuutta epäillään kadonneen</p> <p>Asiakas epäilee, että hänen omaisuuttaan on viety viranhoidon yhteydessä, kuten vankeuden aikana. Varsinaiset tilisiirrot on luokiteltu varojen väärinkäyttöä koskevaan luokkaan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Hoitokodin vastaava hoitaja ottaa ainakin kahdelta muistisairaalta asukkaalta käteistä rahaa ostaakseen heille hankintoja. Hankintoja ei ole kirjattu järjestelmään eikä niitä löydy tai hankitut tavarat ovat käytettyjä. Henkilökohtainen avustaja käyttää avustettavansa luottokorttia omiin ostoksiinsa ainakin 6 000 euron edestä vajaan vuoden aikana. Poliisin kiinniottaman henkilön hallusta on kadonnut 280 euroa.

Korruptiotyyppi	Tapauskuvauksia
<p>6. Toiminnan puolueellisuus</p> <p>Viranhaltija, luottamusasemassa oleva henkilö tai vastuullisessa asemassa oleva yrityksen työntekijä toimii päätöksenteossa puolueellisesti. Rikosilmoituksessa epäillään muun muassa jääviyttä, henkilökohtaisia motiiveja tai tahallaan aiheutettua vahinkoa. Teoissa ei välttämättä nouse esiin suoraa etua.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poliisin virkaa hakenut poliisissa työskentelevä henkilö katsoo virantäytäjien olleen esteellisiä, sillä hän on aiemmin tehnyt heistä rikosilmoituksen. Hän katsoo tulleen syrjityksi hakieksaan virkoja tietyistä poliisilaitoksista. • Henkilö syyttää kunnan kasvatus- ja opetuslautakunnan kaikkia jäseniä puolueellisuudesta, sillä he eivät ole vastanneet hänen kysymyksiinsä koskien erästä vastinetta hallinto-oikeuteen. Näin he ovat suojelleet viranhaltijaa eivätkä ole olleet puolueettomia.
<p>7. Toimivallan ylitys</p> <p>Ilmoituksessa epäillään vastuullisessa asemassa olevan henkilön tehneen päätöksen itsensä tai tuttavansa hyväksi ylittämällä toimivaltuutensa. Suoraa oikeudetonta etua ei kuitenkaan välttämättä nouse esiin. Päätös ei ole syntynyt vahingossa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kunnanjohtaja myöntää 30 000 euroa korotonta lainaa yksityiselle talousvaikeuksissa olevalle yritykselle. Lainaa ei oltu lyhennetty tutkintapyyntöä jätettäessä. Päätöksen lainannosta voi tehdä vain kunnanvaltuusto. • Säätiön toiminnasta vastuussa olevien henkilöiden epäillään syyllistyneen luottamusaseman väärinkäyttöön luovuttaessaan/myydessään kaupungin omistaman tontin vuokraoikeuden eteenpäin siten, että säätiölle on aiheutunut 1,8 miljoonan euron vahingon vaara.
<p>8. Tiedon pimitys päätöksenteossa</p> <p>Päätöksentekovaltaisen henkilön epäillään jättäneen kertomatta päätöksenteon kannalta oleellista tietoa ja tästä seurauksena tehty päätös ei ole kaikille edullinen. Suoraa oikeudetonta etua ei välttämättä nouse esiin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kaupungin konsernijaosto valitsee kaupungin edustajia yrityksen hallitukseen. Hallituksen puheenjohtajaksi valittu henkilö ei kysyttäessä myönnä olevansa rikoksesta epäiltynä asiassa, jonka esitutkinta on kesken. Kaupungin toimielimiin ei hallinto-ohjeen mukaan olisi saanut nimitää tutkinnan kohteena olevaa henkilöä. • Kunnanvaltuuston kokouksessa päätetään vanhainkodin myymisestä monikansalliselle yhtiölle. Kunnanjohtaja sanoo kokouksessa tiedustelleensa muilta saman alan suurilta toimijoilta halukkuutta järjestää vanhushuoluita kunnassa ja että nämä eivät olleet kiinnostuneita palveluiden järjestämisestä. Muiden henkilöiden tiedustellessa asiaa yhtiöiltä myöhemmin, on selvinnyt, ettei tiedusteluja ole tehty.
<p>9. Virkatiedon paljastaminen</p> <p>Viranhaltijan epäillään katsoneen tuntemansa henkilön tietoja rekistereistä, joihin hänellä on asemansa perusteella pääsy. Luokittelun kannalta olennaista on, että viranhaltija tuntee kyseisen henkilön tai henkilön, jolle mahdollisesti on tietoja luovuttanut.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sairaanhoidon katsoo potilaan tietoja ilman hoitosuhdetta tarkoituksena ottaa häneen yhteyttä yksityisessä tarkoituksessa. • Sosiaalitoimen toimistosiihteri käy useiden tuntemiensa henkilöiden asiakasteksteissä ilman asiallista syytä. Hän kertoo syyksi muun muassa halun auttaa ja uteliaisuutensa. • Tutkinnanjohtajana poliisissa työskentelevä henkilö katsoo poliisiasian tietojärjestelmästä itseään koskevia tietoja ja näkee salatun ilmoituksen, jonka sisällöstä kysyy toiselta poliisilta.
<p>10. Tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi)</p> <p>Rikosilmoituksessa epäillään yrityksen työntekijän käyttäneen asemassaan saamia tietoja muun kuin kyseisen yrityksen hyväksi. Oleellista on, että tiedosta on saatu tai on mahdollista saada taloudellista hyötyä mutta kyse ei ole lahjusepäilystä.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurssiin asetetun yrityksen entisten työntekijöiden epäillään käyttäneen yrityksen aineistoa, muun muassa asiakaslistaa, uuden perustamansa yrityksen toiminnassa. • Yrityksen entinen työntekijä perustaa uuden yrityksen ja alkaa kalastella entisen työpaikkansa asiakkaita sekä kehottaa heitä irtisanomaan sopimuksensa kyseiseltä yritykseltä. • Entinen työntekijä myy vanhan työnantajansa asiakas- ja muita tietoja tämän kilpailijalle ja saa tuhansia euroja taloudellista hyötyä.
<p>11. Muu</p> <p>Tähän kategoriaan koottiin muut ilmoitukset, joissa oli korruptioon viittaavia piirteitä.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valtion virastossa työskentelevä henkilö häiritsee työtehtävää suorittavaa poliisipartiota ja käskytettäessä kertoo olevansa korkeassa asemassa ja käyvänsä palaverissa poliisien esimiesten kanssa. • Kaupunginhallituksen jäsen soittaa sosiaaliammattilaisensa opastukseen omaistaan koskevassa asiassa ja käyttäytyy aggressiivisesti sekä sanoo korkean asemansa puolesta kykenevänsä vaikuttamaan siihen, onko sosiaaliohjaajalla kaupungissa virkaa. • Kiinni otettu henkilö kertoo kuulleensa poliisivankilassa, että toiselle epäilylle tarjottiin tämän tarvitsemia hoitoja ja lääkkeitä, jos tämä vastineeksi kertoisi tutkijan haluamia asioita.

Käytännössä korruptiotapausten kirjo on taulukossa 5 esitettyä laajempi mutta yksityiskohtaisempi esittely ei ole mahdollista tässä yhteydessä. Nämä vajaat 30 tapausta kuvaavat kuitenkin varsin monipuolisesti poliisin tietoon tulleiden korruptiotapausten sisältöä. Tapaukset näyttäytyvät monilta osin varsin kapea-alaisilta ”pienkorruption” (petty corruption) kaltaisilta teoilta mutta mukana on myös erityisesti paikallistason rakenteelliseen tai verkostomaiseen ”suurkorruption” (grand corruption) viittaavia tapauksia. On kuitenkin huomattava, että pitkään tutkinnassa viipyvät vaikeaselkoiset ja salatut tapauksen jäävät tutkimusaineiston ulkopuolelle, joten jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia tapauksia on todellisuudessa enemmän. Toisaalta kyse voi olla siitä, että poliisin tietoon tulleella korruptiolla ja yhteiskunnassa laajemmin esiintyvällä korruptiolla on keskenään erilainen profiili (ks. Peurala & Muttilainen 2015; Salminen 2015). Osa rakenteelliseen ja verkostomaiseen korruption viittaavista tapauksista ei siis lainkaan päädy poliisin tutkittavaksi eri syistä.

6 Rekisteritietojen hyödynnettävyys

Viranomaisrekisterit ovat yksi varteenotettava tietolähde erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden seuraamiseksi. Aihetta voidaan tarkastella yhden viranomaisen kokoamien tietojen avulla. Tietoja saatetaan yhdistellä esimerkiksi väestötietoihin tai muiden viranomaisten toiminnallisiin tietoihin. Määrällistä tietoa on mahdollista täydentää laadullisella tiedolla kuten teonkuvauksilla. On myös mahdollista seurata tapausten käsittelyn etenemistä viranomaiselta toiselle, kuten esimerkiksi rikosprosessissa poliisilta syyttäjälle ja tuomioistuimiin.

Rekisteritietojen etuna on, että ne kertyvät muun toiminnan yhteydessä ja tuottavat näin objektiivista tietoa. Tietojen kokoaminen on kuitenkin tasapainoilua toiminnallisten tarpeiden sekä tilastointi- ja tutkimustarpeiden kesken (ks. myös Muttilainen & Välimäki 2020). Tähän liittyy myös viranomaisrekistereiden tietojen keskeinen rajoite eli se, että tietosisältö on ennalta määritelty ja siksi melko joustamaton eikä palvele aina tutkimuksellisia tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla. Tosin tähän on mahdollista vaikuttaa järjestelmiä suunniteltaessa tai niiden tietosisältöä päivitettäessä. Toinen rajoite liittyy tietojen kirjaamiskäytäntöihin toiminnan yhteydessä ja siitä seuraaviin mahdollisiin tiedon laatuongelmiin. Rekisteritietoja on käytetty eri tavoin rikollisuuden tutkimuksessa mutta niiden hyödyntämiseen olisi enemmänkin potentiaalia (Pitkänen et al. 2016; Lyngstad & Skardhamar 2011).

Korruption seuranta poliisin rekisteritietojen avulla mahdollistaa ilmiön laajuuden, kehityksen ja rakenteellisten piirteiden arvioinnin. Lahjonnan analysointi on tarkkaraajaista, koska lahjusrikokset ovat aina suoraan määriteltävissä korruptioksi. Muun korruption viittaavan toiminnan analysointi on enemmän tulkinnanvaraista. Esimerkiksi virkarikoksista ja yritystoiminnan rikoksista jotkut sisältävät ilmiselvästi korruptiivista toimintaa mutta toiset taas eivät liity millään tavalla korruption.

Poliisiammattikorkeakoulussa kehitetty poliisin rekisteritietoihin perustuva korruption seurantamenetelmä on tuottanut säännöllisesti tietoa suomalaisen korruption seuranta varten. Lahjusrikollisuuden ohella menetelmän avulla on kyetty tarkastelemaan myös muuta poliisin tietoon tullutta korruption viittaavaa toimintaa rikosnimikkeiden ja sanahakujen avulla.

Koska aineistot on koottu yhdenmukaisella tavalla jo kolmelta nelivuotisjaksolta 2007–2018, on niiden avulla saatu arvokasta tietoa esimerkiksi tapausten profiilista ja keskeisistä muutoksista. Yksi tärkeä havainto on ollut, että lahjusrikosjuttuja on ollut vain vähän verrattuna muihin korruptioepäilyjä sisältäviin juttuihin. Esimerkiksi uusimassa aineistossa vuosilta 2015–2018 oli yhteensä 433 tapausta ja niistä vain 28 sisälsi vähintään yhden lahjusrikosnimikkeen.

Korruptiotapausten etuudet liittyvät enimmäkseen rahaan ja tietoon. Yleisin rikosnimike on virkavelvollisuuden rikkominen. Osapuolten perusteella yleisimpiä tapauksia ovat yritysten keskinäiset epäilyt tai tilanteet, joissa on mukana yksityishenkilö joko

valtion tai kunnan kanssa. Epäillyt ovat useimmiten miehiä, keski-ikäisiä, toimihenkilöitä ja Suomen kansalaisia. Näkyviä muutoksia viime aikoina ovat olleet esimerkiksi tietoon liittyvien etuuskien ja yritystoimintaan liittyvien rikosten osuuden väheneminen.

Tapauskuvausten perusteella poliisin tietoon tulleet korruptiojutut ovat monilta osin pienimuotoisempia ja selväpiirteisempiä kuin KORSI-projektissa tarkasteltavat rakenteellisen ja verkostomaisen korruption piirteet. Tekojen motiiveista tai rikoksenteon mahdollisuuksista ei kerätty tietoa mutta tapauskuvaukset viittaavat ainakin osittain otolliseen tilaisuuteen monissa rahan liittyvässä tapauksissa tai suoranaiseen uteliaisuuteen tiedon hyödyntämistä koskevissa jutuissa. Toisinaan mukana on myös pitkäaikaisen suunnitelmallisuuden piirteitä.

Korruptiorikosten seurantamenetelmä muuttuu tulevaisuudessa, koska poliisi on ottanut käyttöön korruption liittyvien rikosten luokittelukoodin. Luokittelu perustuu tutkinnan yhteydessä tehtävään kokonaisarvioon rikosnimikkeistä ja teon piirteistä. Vastavanlainen koodi on käytössä esimerkiksi viharikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden seurannassa. Juttujen tutkinnassa käytettävä luokittelu soveltuu rikosilmiöihin, joista ei saada riittävän tarkkaa kuvaa pelkällä rikosnimikkeiden tarkastelulla. Korruptiorikosten luokittelu yksinkertaistaa seurantaa, koska perustiedot löytyvät rekisteristä tarkastelemalla korruptiotapauksiksi luokiteltujen juttuja.

Toisaalta rikosluokituksen tuottaman tiedon rinnalla olisi hyvä hyödyntää myös rikosnimikkeiden ja sanahakujen tuottamaa tietoa nykyiseen tapaan. Esimerkiksi viharikosten seurannassa on havaittu, että rikosten luokittelukoodia ei käytetä kattavasti ja siksi täydentävälle tiedolle on tarvetta. Poliisin tietoon tulleen korruption määrällisen tarkastelun tukena voidaan käyttää muun muassa tapauskuvauksia ja esitutkintapöytäkirjojen tietoja. Tapauksia on myös mahdollista seurata syyttäjälle ja edelleen tuomioistuihin, jolloin saadaan varmempaa tietoa siitä, minkälaiset teot yhteiskunnassa tulkitaan korruptioksi. Näin saadaan mahdollisimman monipuolista tietoa korruptiotilanteen seurantaan varten ja päätöksenteon tueksi.

Lähteet

- Juslén, Jenni & Muttilainen, Vesa (2009). Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84.
- Leppänen, Anna & Muttilainen, Vesa (2012). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus Suomessa 2011–2014. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100.
- Lyngstad, Torkild Hovde & Skardhamar, Torbjørn (2011). Nordic Register Data and Their Untapped Potential for Criminological Knowledge. *Crime and Justice* 40(1):613–645. August 2011.
- Mansikkamäki, Suvi-Tuuli & Muttilainen, Vesa (2016). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus Suomessa 2007–2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121.
- Muttilainen, Vesa & Välimäki, Noora (2020). Korruption esiintyvyyden seuranta: kyselyindikaattoreita. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Ollus, Natalia & Pekkarinen, Anna-Greta (2020). Korruption rakennusalalla: pilottitutkimus. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.
- Pitkänen, Tuuli & Kaskela, Teemu & Tyni, Sasu & Tourunen, Jouni (2016). Päihdehoitoon hakeutuneiden rikollisuus. Rekisteri- ja hoitotietoihin perustuva seurantatutkimus vankeusrangaistukseen tuomituista päihdehoidon asiakkaista. RISE, Rikosseuraamuslaitoksen julkaisuja 1/2016.
- Rauta, Jenita (2019). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2018. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, katsauksia 15/2019.
- Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasan yliopisto 2015.
- TI (2020). Transparency International -verkkosivusto. Osoitteessa: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>.

Korruptio rakennusalalla: pilottitutkimus

Natalia Ollus & Anna-Greta Pekkarinen

1 Johdanto

1.1 Pilottitutkimuksen tavoite

Tämän artikkelin tarkoituksena on esimerkinomaisesti esitellä laadullisen erillistutkimuksen hyödynnettävyyttä korruption tutkimisessa ja sen mittaamisessa. Artikkelissa tarkastellaan yhtä keskeistä riskialaa: rakennusalaan kohdistuvaa korruptiota.

Artikkeli keskittyy tarkastelemaan 1) tarjouskilpailun valintakriteerien epäeettistä kohdentamista, 2) eturistiriitoja ja kaksoisrooleja, sekä 3) epävirallista päätöksentekoa virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Kerätyn tiedon perusteella se pyrkii kuvailemaan sitä, onko Suomen rakennusalalla esiintynyt tarjouskilpailujen kohdentamista, eturistiriitoja ja kaksoisrooleja sekä epävirallista päätöksentekoa. Lisäksi se pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten Suomen rakennusalalla esiintynyttä tarjouskilpailujen kohdentamista, eturistiriitoja ja kaksoisrooleja sekä epävirallista päätöksentekoa voitaisiin mitata. Artikkelin tavoitteena on kartoittaa myös mahdollisia tietolähteitä, joiden perusteella rakennusalalla esiintyvää korruptiota voidaan kartoittaa ja tutkia. Toisaalta artikkeli pyrkii KORSI-hankkeen toimeksiannon mukaisesti eri tietolähteiden ja niiden analysoinnin pohjalta ehdottamaan mahdollisia tulevaisuudessa seurattavia indikaattoreita rakennusalalla esiintyvän korruption mittaamiseksi.

Tämä pilottimainen erillistutkimus antaa alustavia vastauksia siihen, millaista alakohdasta tietoa yhteiskunnan eri tasoilta voidaan kerätä laadullisella tutkimuksella. Päätöksentekijät saattavat toivoa yksinkertaisia ja helppoja korruption vastaisia toimia sen sijaan, että pyrittäisiin löytämään oikeasti vaikuttavia toimia. Samoin on helpompi tehdä tutkimuksia, joilla saadaan helposti mitattavia tuloksia vaikeasti kerättävän mutta täsmällisemmän tiedon sijaan (Heywood & Rose 2014). Tällä artikkelilla pyritään tuottamaan alustava malli sille, miten rakennusalalla esiintyvää korruptiota ja epäeettistä toimintaa voitaisiin mitata mahdollisimman kattavasti mutta myös realistisesti, eli suhteellisen helposti kerättävissä olevilla mittareilla.

1.2 Aiempi tutkimus korruptiosta rakennusalalla

Tässä artikkelissa tarkastellaan korruptiota ja siihen liittyvää epäeettistä toimintaa Suomen rakennusalan kontekstissa. Rakennusalan korruptiota on Suomessa aiemmin tarkasteltu etenkin Peuralan ja Muttilaisen (2015) sekä Salmisen ja Viinamäen (2017) tutkimuksissa. Kummassakin tutkimuksessa rakennusala identifioitui korruption riskikohteeksi Suomessa. Rakennusalalla esiintyvä korruptio näyttää Suomessa liittyvän sekä harmaaseen talouteen että rakenteellisiin ongelmiin, kuten etuuksiin, verkostoihin, kaavoitukseen ja tiettyjen tahojen suosimiseen (Peurala & Muttilainen 2015). Salmisen ja Viinamäen (2017) kansalaiskertomuksiin perustuvassa piilokorruptiota käsittelevässä tutkimuksessa kaavoitus, rakennustoimi ja rakennusala olivat kymmenen eniten mainintoja saaneiden korruptiokokemusten joukossa. Kansalaisten kertomusten perusteella rakennusalalla esiintyy erityisesti eturistiriitoja sekä hyvä veli-verkostoja ja muita epäasiallisen vaikuttamisen verkostoja.

Mölsän (2016) julkaisu ”Rakentamisen musta kirja” käy läpi rakennusalan harmaata ja mustaa taloutta sekä korruptiota 1970-luvulta alkaen. Kirjassa esitellään lahjontata-pauksia maankäytössä, kaavoituksessa ja rakentamisessa, ja kuvataan etenkin ”maan tapaa” eli hyvä veli -verkostoja sekä luottamussuhteiden ja ystävyyssuhteiden hyväksikäyttöä. Julkaisussa korostuvat rakennusalan monet vakiintuneet käytännöt, jotka mahdollistavat epäeettisen toiminnan ja korruption. Myös Liskin (2019) artikkelissa suomalaisesta korruptiosta 1940-luvulta 2010-luvulle korostuu liikemiesten ja poliitikkojen hyötyminen keskinäisistä suhteista myös rakennusalalla.

Chanin ja Owusun (2017) kattavan globaalien kirjallisuuskatsauksen perusteella lahjonta, petokset, kiskonta, suosiminen sekä kavallukset ja intressikonfliktit ovat rakennusalalla maailmanlaajuisesti esiintyviä yleisimpiä korruption tai epäeettisen toiminnan muotoja. Lisäksi kirjoittajien mukaan rakennusalalla esiintyy vaikutusvallan väärinkäyttöä, pakottamista, kiristystä, rahanpesua ja huijauksia. Osa näistä korruption liittyvistä toimista voidaan ymmärtää laaja-alaisesti osana harmaata taloutta. Harmaan talouden ja korruption suhteista on jonkin verran tutkimuskirjallisuutta. Kirjallisuudessa on pohdittu esimerkiksi sitä, ovatko harmaa talous ja korruptio toisiaan täydentäviä vai toisiaan korvaavia ilmiöitä. Harmaa talous saattaa kasvaa, jos viranomaiset vaativat lahjuksia ja yritykset pyrkivät väistämään tällaisia maksuja siirtymällä toimimaan harmaalla sektorilla (Choi & Thum 2005) ja vastaavasti pimeä työ saattaa lisääntyä, vaikka korruptio vähenisi (Laukkanen 2015). Rakennusalalla esiintyvät pitkät ja monimutkaiset alihankintaketjut mahdollistavat niin veropetosten ja kirjanpitorikkomusten piilottamisen kuin työlakirikkeiden ja työvoiman hyväksikäytön (Jokinen & Ollus 2019; Jokinen et al. 2011). Parviainen (2019) kuitenkin esittää, että harmaa talous ja korruptio pikemminkin ruokkivat kuin korvaavat toisiaan. Puuttamalla etenkin yritysten harjoittamaan harmaaseen talouteen voitaisiin siten myös vähentää korruptiota (Gillanders & Parviainen 2018).

2 Aineistot ja menetelmät

Tässä artikkelissa on hyödynnetty neljää eri aineistoa: laadullisia haastatteluja, fokusryhmiä, media-aineistoa sekä oikeuden ratkaisuja. Näillä neljällä aineistokokonaisuudella olemme pyrkineet kartoittamaan rakennusalaalla esiintyvää korruptiota sekä tuomaan esiin tapausesimerkkejä. Artikkeleihin valittiin erityyppisiä aineistoja näytteenomaisesti, jotta voitaisiin arvioida miten ja missä määrin niitä olisi mahdollista hyödyntää rakennusalan korruption mittaamisessa.

Laadulliset haastattelut tehtiin tammi-helmikuussa 2020. Ne toteutettiin osana laajempaa rakennusalan harmaata taloutta ja yritysvastuuta koskevaa tutkimuskokonaisuutta.² Varsinaisten haastattelujen lopuksi haastateltaville esitettiin yleinen kysymys rakennusalaalla esiintyvistä korruptiosta sekä erillisiä kysymyksiä tarjouskilpailun valintakriteerien epäeettisestä kohdentamisesta, eturistiriidoista ja kaksoisrooleista sekä epävirallisesta päätöksenteosta virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella (haastattelurunko on liitteessä 1). Haastatteluja tehtiin kuusi kappaletta, joissa oli läsnä yhteensä yhdeksän asiantuntijaa: neljä ammattiliittojen edustajaa, yksi rakennusteollisuuden työnantajapuolen edustaja, yksi poliisi, yksi työsuojeluviranomaisten edustaja ja kaksi muuta valvontaviranomaisen edustajaa. Korruptiota koskevat haastatteluosuudet olivat 10–20 minuutin pituisia.³

Toisena aineistona käytettiin tuomioita pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksista. Pyysimme valituilta poliisilaitoksilta tietoa tapauksista, joissa oli epäilty korruptiota rakennusalaalla. Systemaattisempi katsaus ei ollut tässä artikkelissa ajallisesti mahdollinen, eikä osa tarkastelluista tuomioista liittynyt juuri rakennusalaan. Lisäksi osassa tapauksista, joissa oli suoritettu esitutkinta, syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjäättämispäätöksen eli tapausta ei ollut käsitelty tuomioistuimessa. Artikkelin kirjoittamisen aikana pyysimme lisäksi pari muuta tuomiota, jotka nousivat esiin mediaseurannassa läpi käytystä artikkeleista. Käytössämme oli yhteensä 21 asiakirjaa. Tuomioasiakirja-aineistojen avulla pyrimme sekä kuvaamaan rakennusalaalla esiintyvää korruptiota tai epäeettistä toimintaa että etsimään mittareita oikeustoimiin johtaneista korruptioepäilyistä.

Mediaseurantaa tehtiin Ylen, MTV Uutisten, Helsingin Sanomien ja Lännen Median yhteistyökumppanilehtien (Aamulehti, Forssan Lehti, Hämeen Sanomat, Ilkka-Pohjalainen, Kainuun Sanomat, Kaleva, Keskipohjanmaa, Lapin Kansa, Satakunnan Kansa, Turun Sanomat) internetsivuilta ja -arkistoista. Lähteisiin haluttiin sisällyttää Suomen

² Hanke "Preventing labour exploitation in the Finnish construction industry: the role of corporate social responsibility" on yhteistutkimus, jota toteuttavat Tel Avivin yliopiston Trafflab-projekti, Turun yliopisto ja HEUNI.

³ Kokonaisuudessaan rakennusalan harmaata taloutta ja työperäistä hyväksikäyttöä koskevat haastattelut kestivät 1–2 tuntia.

suurimmat uutispalvelut, mutta myös maakuntalehtiä, jotta saataisiin mukaan pääkaupunkiseudun ulkopuolista näkökulmaa. Tosin pienemmistä lehdistä löytyi vähemmän käsiteltävään aiheeseen liittyviä artikkeleita. Sivujen sisäisestä hakukoneesta tai sen puuttuessa Google site -haun avulla, etsittiin uutisia muun muassa hakusanoilla korruptio, epäeettinen, lahjonta ja lahjus. Mukaan otettiin rakennusalan korruptiota käsittelevät artikkelit tammikuusta 2014 huhtikuuhun 2020 mahdollisimman pitkältä ajalta. Yhteensä artikkeleja kerättiin 224 kappaletta ja ne jaoteltiin tapauksen mukaan. Uutisartikkelit toimivat tausta-aineistona tarjoten tietoa korruptiotapauksista Suomen rakennusosalalla. Ne käytiin läpi siitä näkökulmasta, minkälaisia rakennusalan korruption mittaamisen välineitä niistä oli mahdollista havaita tai nostaa esille.

Lisäksi aineistona käytettiin fokusryhmäkeskusteluja. Keskustelut järjestettiin kansallisen korruptionvastaisen yhteistyöverkoston kokouksen yhteydessä pidetyssä työpaikassa 26.11.2019, ja niihin osallistui noin 25 verkoston jäsentä. Verkoston jäsenet jaettiin kolmeen ryhmään, jotka vuorotellen keskustelivat korruption eri ulottuvuuksien mittaamisesta. Rakennusalan korruption mittarit olivat yksi keskustelun aihe. Osallistujat saivat vapaasti ideoida tärkeäksi kokemiaan mittareita, jotka keskustelun fasilitaattori, toinen tämän artikkelin kirjoittajista, kokosi yhteen. Keskustelun teemat voidaan karkeasti jakaa kahteen kokonaisuuteen: yhtäältä ”prosessien ja tiedon läpinäkyvyys” -teemaan ja toisaalta ”avainhenkilöiden sidonnaisuudet” -teemaan. Keskustelussa esiin nousseita ehdotuksia hyödynnetään artikkelin neljännessä osassa, jossa ehdotetaan mahdollisia mittareita rakennusalan korruption mittaamiseksi.

Yhdistelemällä erilaisia laadullisia aineistoja tällä artikkelilla kuvataan mahdollisimman todenmukaisesti rakennusosalalla esiintyvää korruptiota sekä esitellään sen mittaamisen vaihtoehtoja. Koska kyseessä on pilotinomainen tutkimus (esim. van Teijlingen & Hundley 2001), on aineisto kerätty suhteellisen kevyesti. Litteroidut haastattelut luettiin, ja niiden teemat ryhmiteltiin ja analysoitiin tutkimuskysymysten mukaisesti. Vastaavasti tuomioaineisto luettiin ja sieltä nostettiin esiin esimerkkejä rakennusalan korruptiosta. Asiakirja- ja media-aineistojen hyödynnettävyys oli rajallinen, mutta tätä kompensoitiin haastattelujen avulla kysymällä asiantuntijoilta kysymyksiä muun muassa korruption mittaamisesta. Etenkin rakennusyritysten edustajia olisi voitu haastatella enemmän, mutta hankkeen laajuus ei tätä mahdollistanut.

Seuraavassa luvussa käymme lyhyesti läpi korruptiota ja epäeettistä toimintaa rakennusosalalla. Sektorispesifien korruption mittaustapojen kehittämiseksi on tunnistettava ja analysoitava sitä, minkälaisia epäeettisen toiminnan muotoja juuri kiinnostuksen kohteena olevalla sektorilla esiintyy.

3 Korruptio ja epäeettinen toiminta rakennusalalla

3.1 Harmaa talous rakennustyömailla ja luottamussuhteet korruptioriskinä

Kaikki haastateltavat eivät olleet kohdanneet esimerkkejä korruptiosta rakennusalalla. Monella oli sen sijaan tietoa harmaan talouden ilmiöistä kuten pimeästä työnteosta ja verojen ja muiden lakisääteisten maksujen välttelystä. Yksi haastateltu ammattiliiton edustaja toi esiin kiinnostavan tapauksen, jossa esimies otti ulkomaalaistaustaisten rakennustyöntekijöiden niin sanotut ”Valttikortit” heidän lähtiessään kotimaahansa lomalle. Tämä sirullinen henkilökortti toimii työntekijän kulkukorttina työmaalle. Loman aikana kortteja oli käytetty työmaalla, jolloin heräsi epäily, että joko kortteja käytti joku muu henkilö tehden pimeää työtä tai korteilla kirjattiin näennäisiä työtunteja. Haastateltava arveli, että työmaan tunteja valvova esimies tai pääurakoitsijan mestari oli tietoinen tästä järjestelystä. Hän ilmeisesti hyötyi tästä, kuten hyötyivät myös lomalla olevat työntekijät, joiden tilien kautta palkkaraha kierrätettiin. Haastateltava korosti, että kyseessä ei ollut suoranainen korruptio, mutta kylläkin järjestelmän väärinkäyttö ja rakennusalan valvonnan pettäminen. Sama haastateltava totesi korruption ja epäasiallisen toiminnan rakennusalalla muuttuneen vuosien saatossa. Hän toi esiin kohtaamansa tapauksen parin vuosikymmenen takaa.

Kun aloitin [oppilaana] maalausliikkeessä, oli sellaista korruptiota, että me mentiin johonkin työmaalle ja otettiin sieltä maalipurkit ja sitten lähdettiin [X firman] johtajan kesämökkiä maalaamaan. Laitettiin tunnit johonkin työmaalle. Se oli tämmöistä korruptiota. Tai että mestarit tilasivat enemmän tavaraa ja sitten ne rakensi oman talonsa tai kaksi. Jos vastaava mestari ei rakentanut uransa aikana 2–3 taloa niin oli epäonnistunut työssään. Ei ehkä ole enää mahdollista, että ostaa ylimääräistä tavaraa ja teettää aliurakoitsijoilla sen talon. Se [korruptio] on muuttunut näkymättömämmäksi. Raha ei välttämättä liiku. Voi olla, että joku mestari ajaa aliurakoitsijan liisaamalla autolla tai se tankataan viikoittain. Tai ennen kuin viimeinen lasku maksetaan pitää tuoda 1 500 euron Weberin grilli. Ei saa viimeistä maksua ennen kuin on Weberin grilli mestarin kesämökillä. Jos me katsotaan laskutuksia tai tällaisia hankinnan kautta niin onhan ne kadonneet, ettei enää [...] kierrätetä tavaraa työmaan kautta. Kyllä sitä on, mutta se piilotetaan. (Ammattiliiton edustaja 1)

Rakennusteollisuutta edustava haastateltava kuitenkin toi esiin viimeaikaisen tapauksen, jossa keskisuuren rakennusyhtiön johtaja toimi samaan aikaan toisen yrityksen johtajana ja teki alihankintaa johtamalleen rakennusyhtiölle. Hän siis samanaikaisesti pyöritti alihankintaa tekevää omaa yritystä, joka toimi alihankkijana firmalle, jossa hän oli johtajana. Tällä tavalla hän onnistui vetämään välistä huomattavan summan rahaa esimerkiksi tilaamalla omaan taloonsa rakennusmateriaaleja.

Aineistona käytetyistä tuomioista kävi ilmi, että rakennusalalla korruptioepäilyihin on liittynyt toisinaan myös esimerkiksi epäilyjä kuittikaupasta tai rahanpesusta. Eräissä tapauksissa epäiltiin, että aliurakoitustyhtiön edustajat olivat kierrättäneet pääurakoitsijalta perusteettoman laskutuksen seurauksena saadut varat vielä toisen aliurakoitustyhtiön laskutuksen kautta niin, että varat palautettiin heille käteisenä rahana. Alihankintaketjun pidentyessä tilaajan ja joissakin tapauksissa myös pääurakoitsijan voi olla vaikeampi havaita epäilyttävää toimintaa.

”Toiset henkilöt ovat nostaneet [pääurakoitsijalta] perusteetta saadut varat osittain edustamaltaan toiminimeltä sekä osittain käyttämällä hyväkseen ns. kuittikauppaa, jossa joidenkin yhtiöitten nimissä toimineet henkilöt ovat laatineet [aliurakoitsijalle] totuutta vastaamattomia aliurakoitilaskuja, joiden tultua maksetuksi ovat varat palautuneet käteisenä heille. Heidän välityksellään varat on jaettu tekoon osallistuneiden kesken.” (HKäO R 16/6224.)

Useat haastateltavat korostivat, että rakennusala perustuu luottamussuhteisiin. Luottamus on tärkeää, koska sillä voidaan varmistaa laadukas työn jälki, mutta samalla se lisää korruption riskiä. Etenkin yksityisen sektorin tilaamissa rakennustöissä suositaan tuttuja firmoja ja ihmisiä. Hyväksi havaitun ja luotettavan toimittajan käyttö vähentää sekä rakentamisen laaturiskejä että myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden riskejä. Samalla se kuitenkin luo mahdollisuuden käyttää hyväkseen luottamussuhdetta epäasiallisella tai jopa korruptiivisella tavalla. Tilaa vastuu paperit voivat olla kunnossa mutta se ei takaa sitä, että yrityksessä on kaikki kunnossa.

Hyvä veli -verkostot eivät erityisemmin korostuneet haastatteluissa. Yksi haastateltava piti niitä 1980-luvun piirteinä ja totesi, että rakennusalan luottamussuhteiden takia hyvä veli tai hyvä sisar -verkostot voivat itse asiassa olla hyväkin asia. Siksi voi olla veteen piirretty viiva, missä korruption raja kulkee.

Kuten jo yllä mainittiin, rakennusalan luottamussuhteet ovat keskeisiä rakennusalan toiminnassa. Näin ollen kaverisuhteet ovat yhden haastateltavan mukaan usein jopa selittävämpänä tekijänä epäeettiselle toiminnalle kuin suora lahjonta. Koska rakentamisessa huonon työn riskit ovat suuret, perustuu toiminta luonnostaan luottamukseen siitä, että hyväksi havaittu ja tuttu toimittaja hoitaa hommansa hyvin ja aikataulussa.

Riskinä tässä toiminnassa on se, että luottamukseen perustuvat suhteet saattavat ajan kuluessa muuttua korruptioksi tai oman edun tavoittelemiseksi.

3.2 Oman edun tavoittelu, keskiportaaseen riskit ja eturistiriidat

Useassa haastattelussa korostui etenkin keskiportaaseen liittyvä korruption tai epäeettisen toiminnan riski. Poliisin ja myös ammattiliiton edustajien haastattelussa painottui keskiportaaseen valta päättää rakennusurakoiden toteuttamisen yksityiskohdista ja siten heidän potentiaalinen alttiutensa lahjonnalle. Työmaamestareilla ja rakennusmestareilla on valtaa vaikuttaa käytännön urakoihin ja toimenpiteisiin, joista rakentamisen tosiasiallinen kustannus kertyy. Samalla heillä on intressi varmistua työn hyvästä jäljestä sekä hyvistä ja luottamuksellisista suhteista urakan toteuttajiin. Tämä saattaa lisätä korruption mahdollisuutta.

Heillä ei ole mitään palkitsemisjärjestelmää yleensä, eikä heillä ole motivaatiotakaan pitää kustannusta kurissa. Heillä on motivaatio siihen, että työn jälki on hyvää ja motivaatio ehkä siihen, että saa ulkopuolelta palkintoa ja että heillä on hyvät välit työn tosiasiallisiin suorittajiin. [...] Väliporras, jonka elinkeino ja tulos ei liity taloudelliseen tulokseen vaan työn jälkeen ja työn toteutumiseen, he on alttiimpia [korruptiolle]. (Poliisi)

Tapausesimerkki: Oman edun tavoittelu ja sponsorointi

Tapauksessa suuren suomalaisen kaupungin rakentamispalvelun päällikköä syytettiin törkeästä lahjuksen ottamisesta. Syytetty oli vastaanottanut organisaationsa sopimusurakoitsijoilta joululahjarahaa useana vuotena sekä syntymäpäivälahjaksi 8 000 euron arvoisen lahjan. Rahat oli pyytännyt ja kerännyt rakentamispalvelun päällikön alaisena toiminut työnjohtaja, joka oli myös syytettynä tapauksessa. Useille urakoitsijoille rakentamispalvelu oli heidän ainoa työllistäjänsä, mikä aiheutti riippuvuutta toimeksiantajasta. Koska rakentamispalvelun päälliköllä oli mahdollisuutta vaikuttaa siihen, kuka sai toimeksiantoja hoitaakseen, nähtiin saadut edut lahjuksiksi. Samassa tapauksessa käsiteltiin myös muuta epäeettistä toimintaa mm. petos- ja kiskontanimikkeillä. Syytteessä olleiden epäiltiin maksattaneen kaupungilla perusteettomia urakoitsijoiden laskuja ja rakennustarvikkeita, jotka olivat tulleet yksityiskäyttöön, sekä lisänneen tuntilistoihin perusteettomia ylityötunteja. (HKäO R 17/6127.)

Toisessa tapauksessa päivittäistavarakonsernin kiinteistö- ja liikepaikkatoiminnot -yksikön johtajaa syytettiin lahjusten pyytämisestä ja vastaanottamisesta, sillä hän

oli hankkinut sponsoreita lastensa kilpaurheiluharrastukselle mm. konsernin yhteistyökumppaneiden joukosta. Oikeudenkäyntiasiakirjoissa todettiin, että sponsorointi on tavanomaista toimintaa ja useat yritykset budjetoivat erikseen rahaa sitä varten. Sponsorointi on vastikkeellista niin, että sponsori saa yleensä vastineeksi esimerkiksi mainostilaa. Tässä tapauksessa moni taho oli kuitenkin käytännössä vain lahjoittanut rahaa, sillä heidän mukaansa esim. sponsorikyltit eivät sopineet heidän yrityksensä markkinointityyliin. Asiakirjoissa todettiin, että elinkeinonharjoittajien kohdalla lainsäädäntö lahjusepäilyjen osalta eroaa tilanteista, joissa menettelyssä osallisena epäillään virkamiestä. Oikeudessa ei saatu näyttöä sille, että tapauksessa harjoitettu sponsorointi ja syytetyn toiminta kiinteistötoiminnoista vastaavana päällikkönä olisivat yhteydessä toisiinsa, joten syytteet hylättiin kärjäoikeudessa. (HKäO R 16/6522.)

Sponsorointi on laillista edun antamista esimerkiksi urheiluseuralle tai järjestölle. Yksityisellä sektorilla liikekumppanuutta ja sponsorisuhteita samojen tahojen välillä ei lähtökohtaisesti pidetä korruptiivisena toimintana. Mikäli sponsorointisuhteen taustalla on eettisesti kyseenalaisia vaikuttimia, on niiden näyttö usein erittäin haastavaa. Salmisen ja Viinamäen (2017) tutkimuksessa sponsoroinnin ja liiketoiminnan väliset kytkökset tulivat kuitenkin esiin yhtenä epäeettisen vaikuttamisen muotona.

Rakennusteollisuuden edustajan haastattelussa nousivat esiin niin sanotut kassa-kaappisopimukset eli salaiset yhteistyötä koskevat (aie)sopimukset. Yhdessä tietoon tulleessa tapauksessa pääurakoitsijan keskiportaalan esimiehen epäiltiin omistaneen kassakaappisopimuksella osan aliorakointia tekevästä yrityksestä. Tapaus tuli ilmi, kun julkisessa remonttikohteessa teetettiin mittavia lisätöitä. Esimies sekä teetti että hyväksytti lisätöitä, jolloin hän sai itse etua toiminnasta. Pääurakoitsijan johtoporras ei ilmeisesti tiennyt tästä järjestelystä.

Ylemmillä portailla ei vastaava riski ole yhtä ilmeinen, koska heidän palkitsemisensa perustuu usein siihen, kuinka hyvää tulosta yritys tekee. Korruptiolla ja lahjonnalla saadaan harvoin hyvää tulosta aikaiseksi, elleivät lahjukset ole todella merkittäviä. Keskijohto näyttäytyisi siksi korruption riskikohteena.

Myös luottamusmiesten rooli mahdollisena riskikohteena nousi esiin ammattiliiton edustajan haastattelussa. Haastateltavalla oli omakohtaista kokemusta siitä, että rakennusfirmat palkitsevat luottamusmiehiä tavoilla, jotka saattavat ylittää epäeettisen toiminnan kriteerit.

Jos olet luottamusmies niin sitten [rakennusfirmojen] pomot yrittävät vähän. Saat lätkämatsiin lippuja tai firman venettä käyttöön, kun asiat sujuvat hienosti. (Ammattiliiton edustaja 4)

Kolmas riskiryhmä haastattelujen perusteella on isännöitsijät. Poliisin edustaja kertoi, että heidän tietoonsa tulleissa tapauksissa on usein ollut kyse isännöitsijöistä, joita on epäilty lahjonnasta ja väärinkäytöksistä.

Isännöitsijällä on todella suuri valta kaikista pienistä urakoista. Taloyhtiöiden hallitukset ja erityisesti julkisrahoitteisessa asumisessa, joissa on kaikenlaisia johtokuntia, eivät ihan hirveästi 5 000–20 000 euron urakoista ole kauhean kiinnostuneita, ja kaikki mitä isännöitsijä esittää menee läpi. Eikä se välttämättä aina ole se isännöitsijä, johon vaikutetaan, vaan voi olla, että isännöitsijä kerää ja houkuttelee lahjomaan itseään niin sanotusti. (Poliisi)

Yllä mainitut korruption riskihenkilöt ovat asemassa, jossa heillä saattaa olla eturistiriita. Haastatteluissa tuli kuitenkin vähän tietoa sellaisista tapauksista, joissa henkilö olisi sekä päättävässä asemassa että tilaajan tai tarjoajan asemassa. Yksi haastateltava toi kuitenkin esiin tapauksen, jossa henkilö oli julkisella puolella päättävässä elimessä, valvovassa elimessä ja julkisomisteisessa yhtiössä tilaavassa elimessä. Hän tilasi ystävältään palvelun, oli mukana päättämässä tilauksen hyväksymisestä, ja vielä valvoi, että kaikki menee hyvin.

Tapausesimerkki: kaksoisroolit

Erään suuren suomalaisen kaupungin kaupunginvaltuuston valtuustoryhmän puheenjohtaja oli kaupunginhallituksen jäsen ja toimi samalla kunnan kaupunkikonserniin kuuluvan säätiön toiminnanjohtaja. Oikeuteen asti edenneessä tapauksessa arvioitiin sitä, oliko säätiö käyttänyt luottamusasemaansa väärin myydessään säätiön hallussa olleen kaupungin tontin vuokraoikeuden eteenpäin rakennusyritykselle. Pirkanmaan kärjäoikeus tuomitsi toiminnanjohtajan tammikuussa 2019 luottamusaseman väärinkäytöstä seitsemän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Helmikuussa 2020 Turun hovioikeus hylkäsi aiemman tuomion.

Tuomioissa ei otettu kantaa toiminnanjohtajan kaksoisrooliin säätiön johtajana sekä kaupunginvaltuuston jäsenenä, vaikka hänen asemaansa kylläkin viitattiin. Tapauksessa ei käsitelty sitä, hyödynsikö toiminnanjohtaja poliittista asemaansa kaupassa eikä tuomioissa käynyt ilmi, olisiko hän henkilökohtaisesti voinut hyötyä tapauksesta. Syytteen ajan toiminnanjohtaja siirtyi syrjään luottamustehtävistään. Tapaus herätti kuitenkin paljon keskustelua mediassa kaksoisrooleista kunnan päätöksenteossa. Lehtikirjoittelusta nostettiin esiin toiminnanjohtajan muut luottamustehtävät kaupungin konsernijaoston alaisuuteen kuuluvissa toimijoissa. Tapauksen seurauksena kaupunki laati ohjeistuksen, joka kieltää vuoden 2020 alusta kaksoisroolit kaupungin yhtiöiden ja säätiöiden johdossa. (Pirkanmaan KäO R 18/6456; Turun HO R 19/393.)

3.3 Virkamiesten lahjonta

Virkamiesten lahjonnasta rakennusalan yhteydessä oli haastatteluissa joitakin esimerkkejä. Yksi haastateltava korosti, ettei oman 20-vuotisen virkamiesuransa aikana koskaan havainnut virkamiehiin kohdistuvaa lahjontaa, mutta piti sitä todennäköisempänä yksityisellä puolella.

Itse olin lähes 20 vuotta valtion viranomainen niin mä en sinä aikana havainnut mitään lahjontaa. Eikä itseeni kohdistunut myöskään. Sanoisin että viranomais-tahot ovat suht lahjomattomia. Luulen että sitä esiintyy enemmän yritysten välisissä suhteissa. (Ammattiliiton edustaja 3)

Se, ettei kyseinen henkilö itse ollut kohdannut korruptiota työurallaan, ei tietenkään tarkoita, etteikö sitä esiintyisi. Muissa haastatteluissa nousi esiin esimerkkejä virkamiesten mahdollisesta lahjonnasta tai lahjusten pyytämisestä. Rakennusteollisuuden edustaja kertoi haastattelussa tapauksesta, jossa väärinkäytöksistä oikeudessakin tuomittu rakennusalan toimija jatkuvasti sai toimeksiantoja julkisen puolen rakennuttajilta. Haastateltava ihmetteli, miksi julkiset toimijat jatkuvasti ostavat tältä toimittajalta, vaikka heillä on tietoa tuomiosta ja väärinkäytöksistä. Hänellä oli siksi herännyt epäily, että virkamiehet vastaanottavat lahjuksia.

En voi keksiä muuta kuin että lahjotaan kyseisiä julkisen tahon virkamiehiä tai niitä, jotka tekevät päätöksiä. He saavat EM-kisoihin fudisliput, aitionkin tuosta noin tai jotain muuta vastaavaa. (Rakennusteollisuuden edustaja)

Yksi haastateltu ammattiliiton edustaja kertoi, että oikeuteenkin asti on edennyt tapauksia, joissa osapuolia voitelemalla on saatu aliurakointisopimuksia. Poliisin edustaja kertoi tapauksesta, jossa tarjoaja lahjoi tilaajan kilpailutuskyynnyksen alittavissa urakoissa, koska oli tarjoajalle kannattavampaa ottaa pienet urakat suoraan lahjomalla kuin lähteä kilpailemaan isommista kilpailutuskyynnyksen ylittävistä urakoista.

Tapausesimerkki: virkamiehen lahjonta

Tapauksessa suomalaisen kaupungin entistä kaupunginjohtajaa epäiltiin törkeästä lahjuksen ottamisesta. Hänen entinen seurustelukumppaninsa omisti arkkitehtitoimiston, jolla oli useita projekteja käynnissä kaupungin kanssa. Ko. kumppani oli maksanut entisen kaupunginjohtajan henkilökohtaisia velkoja, ulkomaanmatkoja, sekä esimerkiksi vuokrannut asuntoja kaupunginjohtajalle sekä tämän lapsille markkinahintaa alemmalla hinnalla. Puolustuksessa maksuja pidettiin läheisen suhteen perusteella tehtyinä lainoina, eikä niillä nähty olevan mitään yhteyttä syytetyn rooliin kaupunginjohtajana.

Henkilötodistelussa osa kaupungin työntekijöistä piti erikoisena sitä, että ko. arkkitehtitoimisto sai niin paljon toimeksiantoja kaupungilta, vaikka sen tekemä työ ei ollut todistajien mielestä erityisen korkealaatuista. Esitutkinta olikin käynnistynyt kaupungin työntekijän ilmoituksen perusteella. Todisteista ei kuitenkaan käynyt ilmi, että toimisto olisi saanut poikkeuksellisen paljon toimeksiantoja verrattuna muihin alan yrityksiin.

Sekä entinen kaupunginjohtaja että arkkitehtitoimiston omistaja tuomittiin vankeusrangaistuksiin käräjäoikeudessa, mutta entisen kaupunginjohtajan tuomio muuttui hovioikeudessa sakoiksi lahjusrikkomuksesta ja arkkitehtitoimiston omistaja vapautui syytteestä kokonaan. Käräjäoikeuden perustelujen mukaan se, että lainoista ai-
nuttakaan ei ollut maksettu takaisin kertoi siitä, että kyseessä olivat lainojen sijasta etuudet. Rahan lainaaminen jatkui myös syytetyn ollessa kaupunginjohtaja, jolloin hänen taloudellinen asemansa oli jo hyvä. Lisäksi perustelujen mukaan se, että etuuksien saanti alkoi jo ennen syytetyn kaupunginjohtajuutta ei tarkoita, etteivätkö myöhemmät etuudet olisi voineet vaikuttaa hänen toimintaansa ko. virassa tai olla annettuja tästä syystä. Hovioikeuden päätöksen mukaan näyttö siitä, että etuuksilla ja syytetyn roolilla kaupunginjohtajana olisi tekemistä keskenään jäi puuttumaan. Syytetty tuomittiin kuitenkin lahjusrikkomuksesta, sillä hovioikeuden mukaan hänen oli täytynyt käsittää, että menettely oli ollut ”omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen”. (HKäO R 15/4612; HHO R 17/2013.)

3.4 Tarjouspyyntöjen kohdentaminen ja lisätöistä laskuttaminen

Haastatteluissa nousi esiin myös se, että julkisissa hankinnoissa voidaan kohdentaa hankintoja niin, että vaaditaan hyvin spesifiä osaamista. Esimerkiksi tarjoajilta voidaan edellyttää hyvin erikoista kokemusta, jota löytyy vain yhdeltä yritykseltä. Toinen esimerkki ovat liikevaihtorajat, jolloin hankinnassa vaaditaan toimittajilta tiettyä liikevaihtoa ja lopulta voi olla jäljellä vain pari kriteerit täyttävää yritystä. Kuitenkin pienempi yritys, jolla on pienempi liikevaihto mutta relevanttia kokemusta, voisi olla parempi valinta niin kilpailun kuin julkisen rahankäytönkin näkökulmasta.

*Silloin jos meillä ei ole kilpailua niin kyllä se veronmaksajille olisi paljon kivempi, jos olisi julkisessa hankinnassa 3–4 tarjousta kuin että siellä olisi vain yksi, joka määrittelee sitten sen hinnan. Tällaiset liikevaihtorajat varsinkin, jos ne on aivan aukottomia ja vaaditaan esimerkiksi kolme kertaa liikevaihto, niin se tosiasias-
assa vähentää tarjoajia. (Rakennusteollisuuden edustaja)*

Haastateltavan mukaan on tärkeä varmistua siitä, että tarjouskilpailun voittaa se, jolla on ylivoimainen osaaminen. Jos kilpailun säännöt taas on soviteltu sellaisiksi, että jokin tietty taho voittaa aiheettomasti ja perusteettomasti, voidaan haastateltavan mukaan puhua siitä, että "voittaja on kirjoitettu siihen jo näkymättömällä musteella".

Eräs haastateltava kertoi, että julkisten kohteiden remontin yhteydessä aina sama luvattomien työntekijöiden käytöstä kärehtänyt firma otettiin saman urakoitsijan työmaalle uudestaan ja uudestaan. Heräsi epäily, että yritysten välillä oli jotain hämärää.

Siellä [remonttityömailla] oli jotain aivan epämääräisiä maalausfirmoja. Yksi firma, josta mä löysin kolme kertaa urani aikana luvattomia työntekijöitä, niin ihmettelin että miksi se pääsi aina [pääurakoitsijan] työmaalle uudestaan ja uudestaan vaikka ne aina toimitettiin tilaajan tietoon ne tarkastuskertomukset. He tiesivät, että tämä firma rikkoo lakeja ja aina vaan otettiin uudestaan. (Ammattiliiton edustaja 3)

Yksi haastatteluissa esiin tullut ilmiö on urakkahinnan moninkertaistuminen urakan aikana. Julkisuudessaakin on ollut esillä esimerkkejä siitä, miten urakan edetessä hinta on moninkertaistunut, kuten Espoon metron rakentaminen ja Turun kaupunginteatterin remontti. Haastateltavista useampi pohti, onko budjettien ylityksissä kyseessä hankintayksikköjen osaamattomuus vai epäasiallinen vaikuttaminen ja hankintakriteerien kohdentaminen.

Eikö osata laskea niitä keikkoja ja tajuta siinä kohtaa, kun viiden miljoonan keikasta pyydetään miljoona. [...] Kyllä siinä kohtaa pitäisi ymmärtää, että jos osataan laskea urakoita että eihän kukaan voi tehdä sitä tuohon hintaan ja tiedetään jo kun tilataan se että tämä tulee moninkertaistumaan. (Ammattiliiton edustaja 4)

Haastateltu poliisin edustaja kertoi poliisin tutkineen useampaa urakkasopimusten kohdentamiseen liittyvää tapausta. Tapauksissa on ollut kyse siitä, että tarjouskilpailussa tarjouksen antaja saa etukäteen tietoa hyväksyttävästä varmasta hinnasta, jolla urakka saadaan. Epäilyksenä on lisäksi ollut, että erotus maksetaan pimeänä tilaajalle. Isoissa urakoissa urakoitsijat voivat siis saada toimeksiantoja työpäälliköiltä ja tietoa siitä, minkälaisia toimeksiantoja sopimus tulee tosiasiallisesti sisältämään. Tarjouskilpailussa on sen jälkeen esimerkiksi iso puitesopimus, joka kattaa erilaisia tehtäviä. Tarjouskilpailussa kriteerit asetetaan niin, että kokonaisuutena tarkasteltuna halvin tarjous voittaa. Poliisin tietoon tullessa tapauksessa tietyt firmat saivat sisäpiirin tietoa siitä, mitä oikeasti tullaan tekemään suunnitellusti sopimuksen puitteissa, joten he pystyivät siten virittämään sopimukset itselleen sopiviksi. He hinnoittelivat todennäköisesti toteutuvat työt kalliiksi, mutta ajoivat kokonaishinnan alas hinnoittelemalla edullisiksi sellaiset työt, jotka todennäköisesti eivät tulisi toteutumaan. Näin kyseiset

yrietykset olivat kilpailutuksessa selkeästi halvin tarjoaja, mutta toteutuneita kustannuksia verrattaessa jälkikäteen kävikin ilmi, että ne olivat kilpailijoihin nähden moninkertaisesti kalliimpia. Korruption kohteeksi tunnistettiin tässä tapauksessa julkisen organisaation työpäällikkö, jolla oli sisäpiirin tietoa siitä, mitä tosiasiallista työtä tullaan teettämään vuoden aikana. Kuten yllä todettiin, erilaiset väliportaana esimiehet ovat korruption riskikohteita, koska esimerkiksi työpäälliköillä on usein itsenäinen valta aika- tauluttaa tosiasiallista työtä.

Tapausesimerkki: perusteettomat laskut

Suuren suomalaisen kaupungin rakennusviraston eri rakennuskohteiden projekti- päällikkö oli sopinut pää- ja aliurakoitsijoiden edustajien kanssa menettelystä, jossa aliurakoitsijayhtiö teki pääurakoitsijalle perusteettomia laskuja, jotka rakennuskoh- teiden vastaavat mestarit/työmaapäälliköt/työmaainsinöörit hyväksyivät. Aliurakoit- sijan tämän seurauksena saama hyöty jaettiin menettelyyn osallistuneiden kesken. Pääurakoitsija puolestaan sisällytti nämä suoritukset lisä- tai muutostarjouksiin kau- pungin rakennusvirastolle, jossa ne hyväksyttiin edellä mainitun projektipäällikön esittelyn pohjalta. Menettelyyn osallistui siis niin tilaajan, pääurakoitsijan kuin aliura- koitsijankin edustajia. (HKäO R 16/6224; R 15/6078.)

Haastateltu työsuojelun edustaja toi esiin, että rajanveto epäeettisen toiminnan ja ali- hintaisten sopimusten välillä voi olla häilyvä, mutta kyseessä ei aina välttämättä ole epärehellinen tai korruptoitunut tarjouskilpailu, vaan voiton tavoittelu. Sopimusta teh- dessään urakoitsija on voinut tietää, ettei tule tekemään koko urakkaa annetulla hin- nalla, vaan tarkoituksena on teettää kalliita lisätöitä, joilla yritys kompensoi halpaa urakkahintaa. Rakennusteollisuuden edustaja korosti samoin, että halvat tarjoukset ja lisätöiden laskuttaminen eivät aina ole lähtökohtaisesti korruptiota. Jossain tilanteissa rakennusalan yritys voi haluta vallata markkinoita tai myydä halvemmalla, koska toi- voo jatkossa saavansa suuremman urakan, jolloin voi tehdä töitä paremmalla kat- teella. Yritys saattaa myös tehdä töitä nollakatteella sen takia, että se muuten joutuisi lomauttamaan henkilöstönsä.

4 Miten mitata korruptiota ja epäeettistä toimintaa rakennusalalla?

Haastateltavilta kysyttiin, miten rakennusalalla esiintyvää korruptiota voisi mitata tai systemaattisemmin kartoittaa.

Tarjoushinnan ja lopullisen hinnan erot ja alihintaiset sopimukset

Sekä fokusryhmäkeskusteluissa että haastatteluissa nousi esiin rakennushankkeiden kilpailutustiedot mahdollisena korruptiomittarina. Rakennusalalla on useita esimerkkejä siitä, että tarjoushinnan ja lopullisen hinnan välillä on eroa. Yksi retrospektiivinen mittari voisi siten olla tarjouksen ja lopullisen hinnan vertailu ja sen tarkastelu, minkälaisissa tapauksissa hinnoissa on suuri ero. Vaikka kyseessä ei välttämättä ole korruptio, voi tiedon kerääminen siitä, miten yleistä hintojen suuri ero on, olla hyödyksi eettisemmän ja osaavamman hankinnan kehittämisessä.

Sehän vois auttaa myös hankintaihmistä, jos voisi osoittaa, että ei se aina ole oikeasti se halpa hinta se kannattavin kriteeri. (Työsuojelun edustaja)

Rakennuskohteiden ja -hankintojen lisätöiden osuus

Alihintaisiin sopimukseen liittyy olennaisesti lisätöiden suuri osuus lopullisessa kustannuksessa. Useampi haastateltava piti mahdollisena korruption mittarina lisätöiden osuutta rakennusurakassa. Samaa korostettiin myös fokusryhmäkeskusteluissa, joissa pidettiin tärkeänä, että rakennushankkeita tulisi seurata myös kilpailutuksen jälkeen. Kyse ei aina välttämättä ole korruptiosta, vaan osaamattomasta hankinnasta, jossa ei osata kyseenalaistaa lisätöiden määrää. Jos urakassa tulee mittavia lisälaskuja, voi kyseessä myös olla epäeettinen toiminta ja tietyn yrityksen suosiminen.

Semmoisia ihan perustavanlaatuisia työvaiheita jätetään ensimmäisestä tarjouksesta pois ja kun ollaan päästy halvalla sisään niin sitten sanotaan, että tämä tarvitaan tehdä näin. (Ammattiliiton edustaja 1)

Tarkasteltujen tuomioiden joukossa oli tapauksia (HKäO R 16/6224; R 15/6078), joissa laskutettujen lisätöiden joukossa oli osittain tai kokonaan tekaistuja töitä tai töitä, jotka oli todellisuudessa suoritettu työmaan sijasta epäeettiseen menettelyyn osallistuneiden toimijoiden yksityiskohteissa. Lisätöitä voidaan näin ollen käyttää sekä liian alhaisen urakkahinnan kompensoimiseen että perusteettomaan laskutukseen tilaajalta tai pääurakoitsijalta.

Urakkakohteiden jakautuminen ja kasautuminen

Julkisissa rakennuskohteissa tulisi voida selvittää, monelleko eri taholle urakat jakautuvat. Jos ne kasautuvat parille toimijalle, voi kyseessä olla lahjonta tai muu epäasiallinen vaikuttaminen. Papereiden perusteella on toki vaikea arvioida, millaisia luottamussuhteita eri toimijoiden välille on syntynyt, mutta urakoiden kasautuminen voi olla riskitekijä.

Sen pystyy ihan laskemaan, jos vaikka iso vuokratyöfirma, jolla on kaikki kiinteistöhuolto vaikka kiinteistöpäällikölle keskittettyä ja jos julkisen kilpailutuksen rajan alittavat korjaustyöt keskittyvät kahdelle firmalle kaupungissa missä toimii 200 firmaa samalla alalla niin se indikoi jotakin. Ei välttämättä lahjontaa, mutta on todennäköisesti indikaattori jostain asiasta. (Poliisi)

Tuomioaineistossa oli tapaus, jossa osa henkilötodistajista kertoi ihmetelleensä, miksi tietty yritys saa jatkuvasti julkisia toimeksiantoja, vaikka heidän työnsä laatu ja projektien sujuvuus eivät ole keskimääräistä parempia. Tässä tapauksessa kyse oli kuitenkin todennäköisesti mielikuvaharhasta, sillä asiasta teetetystä ulkopuolisen tahon selvityksessä ei käynyt ilmi, että yrityksen toimeksiantomäärä olisi poikennut sen kilpailijoista. Aineiston joukossa oli myös tapaus yrityspuolelta, jossa urakoiden epäiltiin menevän aina tietyille pienille toimijoille näennäisellä tarjouskilpailulla, koska näiden toimijoiden kanssa oli yhteisymmärrys ylimääräisestä laskutuksesta.

Tiedon julkisuus

Haastateltavista osa korosti, että julkisin varoin tehtävien rakennuskohteiden tietojen tulisi lähtökohtaisesti olla julkisia. Haastatteluissa nousi esiin jopa se, että julkisrahoitteisissa kohteissa tulisi myös sopimusten olla julkisia, koska rakentamiseen käytetään julkista rahaa. Työsuojelun edustaja muistutti, että esimerkiksi yksittäisen työntekijän palkka- ja henkilötietoja ei saisi näkyä tämän tyyppisessä tiedonjaossa EU:n tietosuoja-asetuksen vuoksi.

Länsimetro oli hyvä esimerkki et salataan kaikki. [...] Miten se voi olla yrityksalaisuus ja sopimukset on salaisia. Miksi ne ei voi olla läpinäkyviä? (Ammattiliiton edustaja 1)

Fokusryhmäkeskusteluissa osallistujat painottivat etenkin prosessien ja tiedon läpinäkyvyyden tärkeyttä. Keskusteluissa nousi esiin, että julkisten hankintojen tietojen tulisi olla avoimia ja helposti kaikkien saatavilla esimerkiksi niin, että tilaajan nettisivuilla olisi tietoa kaikista julkisista hankkeista ja niiden toteuttajista. Keskustelua käytiin myös tarpeesta parantaa kunnallisten päätösten julkisuutta. Median roolia tiedon

levittäjänä pidettiin erittäin tärkeänä, sillä mediajulkisuus, oli se sitten positiivista tai negatiivista, edistää rakennusalan korruption tunnistamista ja siihen puuttumista.

Yritysten ilmoitusvelvollisuus

Fokusryhmäkeskusteluissa osa osallistujista ehdotti, että julkisuuslakia tulisi laajentaa koskemaan myös yrityksiä. Vastaavasti esitettiin, että rakennushankkeiden rahavirtojen liikkeet tulisi saattaa läpinäkyviksi. Myös haastateltavilta kysyttiin, mitä mieltä he ovat siitä, tulisiko yritysten olla velvoitettuja kertomaan rakennusurakoiden kulurakenteesta ja tarjousten yksityiskohdista. Osa piti tiedon julkisuutta tärkeänä, mutta etenkin poliisin edustaja piti tätä vaikeana yrityssalaisuuden näkökulmasta, koska tarjouslaskelma on yrityksen toiminnan kulmakivi. Tiedon jakaminen tästä saattaisi johtaa tarjouskäyttäytymisen ennakoitavuuteen. Raportoinnin pitäisi siten keskittyä keskeisiin indikaattoreihin ja ilmoitusvelvollisuus voitaisiin helpommin kohdistaa tilaajaan, joka lähtökohtaisesti saa keskeisen tiedon tarjoajilta.

Raportoinnin pitäisi tapahtua jollekin taholle mistä se ei lähde eteenpäin tai indikaattorit pitää määrittää sellaisiksi, jotka ovat mahdollisimman yhteneväiset kaikille tarjoajille. Se todennäköisesti toteutuisi paremmin tilaajan puolelta, koska he saa ne tiedot mitä urakoitsijat ovat valmiita esittämään siitä omasta tarjouslaskelmastaan. Tilaaajapuoli on varmaan helpommin lähestyttävissä kuin tarjoajapuoli. (Poliisi)

Kaksoisroolit

Fokusryhmissä pohdittiin erityisesti avainhenkilöiden sidonnaisuuksia. Osallistajat esittivät, että julkisten rakennushankkeiden avainhenkilöiden (päättäjät ja muut) sidonnaisuudet tulee tehdä julkisiksi ja selvittää etukäteen, onko heillä esteellisyyksiä. Lisäksi esitettiin, että uusissa rakennusluvuissa kaavoitusalueen omistajuus tulee selvittää ja tarkistaa, onko heillä sidonnaisuuksia suhteessa päätöksentekijöihin. Joidenkin osallistujien mielestä tulisi perustaa rakennuslautakunnan jäsenten sekä rakennusvalvonnan ja rakennustoimen sidonnaisuusrekisteri, johon kerätään tietoa pidemmältä ajalta (esim. 10 vuotta) ja sisällytetään perheenjäsenten sidonnaisuudet. Myös kiinteistökehittäjien ja rakennusliikkeiden omistajien ja avainhenkilöiden sidonnaisuuksien tulisi olla tiedossa. Osa esitti lisäksi, että kaavoittajilta pelkät sidonnaisuudet eivät riitä, vaan tarvittaisiin tietoa myös vaikuttamisyryksistä, ja siksi valmisteilla oleva lobbarirekisteri on tärkeä.

Tuomioistuinaineistossa (Pirkanmaan KäO R 18/6456) oli tapaus, jossa kunnan luottamusasemassa toimiva henkilö oli samalla työsuhteessa kunnan alaisessa toimijassa. Korruption ja epäeettisen toiminnan ehkäisemiseksi kunnan tai kaupungin alaisten tytäryhteisöjen ja säätiöiden johtoon tai hallitukseen kuuluvien ei tulisi voida kuulua myös kaupungin konsernijohtoon tai valvonnasta vastaaviin toimielimiin, esimerkiksi kunnan tarkastustoimikuntaan ja tarkastuslautakuntaan. Tämän mittaamiseksi tulisi seurata toimijoiden sidonnaisuuksia. Joissain kunnissa on päädytty ilmoitusvelvollisuuteen vastaavista sidonnaisuuksista ja jos niitä löytyy, tulee tehtävistä erota.

5 Pilottitutkimuksen anti: johtopäätökset ja suositukset

Yhteenveto tuloksista

Artikkelissa tarkasteltiin rakennusalalla esiintyvää korruptiota haastattelu-, tuomioistuini- ja media-aineistojen avulla. Tutkimuksessa nousi esiin, että rakennusalan epäeettiset käytännöt ovat usein kytköksissä laajemmin rakennusalalla esiintyvään harmaaseen talouteen. Rakennusalan luonteen vuoksi toimijoiden väliset luottamussuhteet ovat tärkeitä työn laadun ja aikataulussa pysymisen takaamiseksi. Kaverisuhteen hyödyntäminen voi kuitenkin olla epäeettistä. Siten luottamussuhteiden käyttö saattaa asettaa rakennusalan toimijat alttiiksi oman edun tavoittelulle tai suoranaiselle korruptiolle.

Aineistossa olikin esimerkkejä rakennusalalla esiintyvistä oman edun tavoittelusta, jossa avainasemassa oleva henkilö oli henkilökohtaisesti hyötynyt rakennustoiminnan kohdentamisesta tietyille yrityksille. Korruption näkökulmasta tunnistettuja riskihenkilöitä ovat etenkin luottamusmiehet, rakennusyriyten keskijohto sekä isännöitsijät. Sekä haastatteluissa että tuomioistuinaineistossa oli esimerkkejä virkamiesten lahjonasta tai sen epäilyistä julkisessa rakentamisessa.

Yleisimmin rakennusalan epäeettinen toiminta kätkeytyy hankintojen tarjouksien kohdentamiseen ja virittämiseen eri tavoin. Tutkimuksessa tuli esiin esimerkiksi hyvin erikoisen osaamisen tai liikevaihtorajan vaatiminen, jolloin vain tietty tarjoaja täyttää kriteerit. Konkreettinen esimerkki epäeettisestä toiminnasta on urakkahinnan moninkertaistuminen urakan aikana. Tällöin budjetin ylitymisessä voi olla kyse osaamattomuudesta tai hankinnan monimutkaisuudesta, mutta myös epäeettisestä toiminnasta ja hankintakriteerien kohdentamisesta.

Laadullisen erillistutkimuksen hyödynnettävyys

Tämä pilottitutkimus tuotti perustietoa korruptiosta rakennusalalla. On selvää, että rakennusalan toimijat kohtaavat työssään erilaista epäeettistä ja jopa korruptiivista toimintaa, joka ei välttämättä tule viranomaisten tietoon. Haastateltavat asiantuntijat selvästi tunnistivat korruption olemassaolon toimialalla ja pitivät monia niin sanottuja vaikiintuneita käytäntöjä ongelmallisina. Haastatteluissa ilmeni myös, että korruptio ja harmaa talous ovat monesti limittäisiä ja päällekkäisiä ilmiöitä ja siksi puhtaasti korruption mittaaminen rakennusalalla on haastavaa. Tuomioistuinaineistomme perusteella vahvistuu käsitys, että lähinnä tapaukset, joissa korruptio on ollut suhteellisen helppo näyttää toteen, ovat edenneet rikosoikeusjärjestelmässä. Koska korruption

määritelmä on rikoslaissa suhteellisen suppea, eivät kaikki rakennusalan epäeettiset tai korruptiiviset tapaukset menesty oikeudessa. Media-aineistossa oli myös pääasiassa oikeuteen asti edenneitä tapauksia.

Koska tämä oli pilottitutkimus, oli artikkelin aineisto ja sen käsittely rajattua. Korruptioilmiön selvittämisessä asiantuntijahaastattelut tarjoavat hyvän tietolähteen. Oikeuden ratkaisut olivat aineistona vain osittain hyödyllisiä. Ensinnäkin, kuten yllä jo mainittiin, vain osa rakennusalan korruptiotapauksista etenee oikeuteen asti. Toiseksi, rikosnimikkeet rajaavat käsiteltävää tapausta ja sen yksityiskohtia, ja osa tutkijan kannalta relevantista tiedosta jää pimentoon. Aineistona käytetyissä tuomioissa ei tarkasteltu korruptiivisen toiminnan yksityiskohtia. Esitutkinta-aineistot rajattiin pois tästä tutkimuksesta, mutta ne voisivat tarjota tietoa muun muassa siitä, minkälainen toiminta herättää viranomaisten mielenkiinnon ja mitä haasteita on korruptioepäilyjen tiedonkeruussa. Media-aineisto oli hyödyllinen lisä oikeuteen asti edenneiden tapausten yksityiskohtien kuvaajana, mutta mediassa oli yllättävän vähän tutkivien toimittajien juttuja, joissa olisi nostettu esiin epäilyttäviä tai epäeettisiä tapauksia. Aineiston heikkoudet liittyvät ainakin osittain artikkelin rajauksiin. Artikkelin valmisteluun käytettävissä ollut aika rajasi myös aineiston hyödynnettävyyttä etenkin tuomioistuinaineiston osalta.

Jatkossa olisi kiinnostavaa selvittää myös sitä, missä määrin talousrikokset painottuvat tutkinnassa esimerkiksi epäselvemmin todennettavan ja lievemmin rangaistavan lahjonnan sijaan. Lisäksi markkinaoikeuden ratkaisuja voisi tarkastella selvitettäessä sitä, onko rakennusalan julkisissa hankinnoissa esimerkiksi esiintynyt korruptiiviseen toimintaan viittaavia tarjousvertailun ongelmia.

Korruption mittaamiseksi vastaavanlainen laadullinen tutkimus voi jatkossa tarjota yksityiskohtaisempaa tietoa korruptiosta tai epäeettisestä toiminnasta tietyllä sektorilla. Laadullinen tutkimus tuottaa tietoa korruption muodoista ja myös sen mahdollisista vaikutuksista. Olisikin tärkeää tehdä laajempi tutkimus rakennusalalla esiintyvistä korruptiosta hyödyntämällä kattavasti eri tietolähteitä. Tällainen oheisessa taulukossa 1 esitelty tutkimusasetelma mahdollistaa laajasti epäeettisen toiminnan kartoittamisen rakennusalalla ja myös sellaisen tiedon keräämisen, joka jää piiloon virallisilta tietolähteiltä.

Taulukko 1. Tiedonkeruun pilottimenetelmä – mahdolliset tietolähteet rakennusalan korruption tutkimisessa

Informaation lähde	Kuvaus informaation tyypistä	Edellytykset	Vahvuudet	Heikkoudet
Haastattelut	Strukturoidut haastattelut mm. ammattiliittojen, työnantajaliittojen, poliisin, syyttäjän, rakennusfirmojen, työsuojelun, kuntien hankinta-asiantuntijoiden jne. kanssa	Huolellinen haastateltavien valinta, luottamus Sopiva haastattelurunko Haastateltavien suostumus; tiedon eettinen ja tietosuojan mukainen käsittely	Informaation laatu, monipuolisuus Näkemykset kentältä; tieto tapauksista, jotka eivät ole edenneet oikeusjärjestelmässä tai muuten päätyneet julkisuuteen Organisaatioiden mielipide	Yksipuolinen tai puolueellinen informaatio Kuulopuhe Haluttomuus kertoa kaikkea tiedossa olevaa
Esitutkinta- (ja syyttäjä) asiakirjat	Esitutkintaviranomaisten keräämää tietoa tutkinnassa olleista tapauksista ja syyttäjälaitoksen käsittelemistä tapauksista	Tietoa olemassa olevista tapauksista Tietoisuutta ja harkintaa sen suhteen, että korruptiivista toimintaa monen eri rikosnimikkeen alla Pääsy asiakirjoihin Saattaa edellyttää tutkimuslupaa	Yksityiskohtaista tietoa tapauksesta Suuri määrä informaatiota (etenkin esitutkintapöytäkirjoissa)	Aineistoihin vaikea päästä käsiksi (oikeudelliset esteet) Aineiston laajuus; vaikea identifioida merkityksellinen tieto
Tuomioistuinasikirjat	Käräjä-, hovi- ja korkeimman oikeuden, markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien relevantit tuomiot	Tietoa olemassa olevista tapauksista Tietoisuutta ja harkintaa sen suhteen, että korruptiivista toimintaa monen eri rikosnimikkeen alla Pääsy tuomioihin ja asiakirjoihin Saattaa edellyttää tutkimuslupaa	Oikeudellisesti merkityksellistä tietoa Faktatietoa ja tapausten kuvauksia	Ei välttämättä sisältää tutkimuksen kannalta kaikkein relevantteinta informaatiota Korruption rikosoikeudellisen määrittelyn suppeus ei välttämättä tuota yksityiskohtaista tietoa
Media-aineistot	Artikkelit sanoma- ja aikakauslehdistä painettuina tai verkkoversioina, lehtiarkistot, televisio- ja radiotallenteet	Pääsy lehtiin ja niiden arkistoihin Relevanttien hakusanojen valinta ja käyttö	Tapausten kuvauksia helposti ymmärrettävässä muodossa Auttaa tunnistamaan muita asiaankuuluvia tapauksia sekä tietoa (esitutkinta ja tuomioistuimet) Tutkiva journalismi tuottaa yksityiskohtaista tietoa	Ei aina analysoi tietoa Tieto toimittajan värittämää ja ajoittain sensaatiohakuista Arkistojen läpikäynti vie resursseja
Rekisteriaineistot	Verottajan, hankintayksiköiden, poliisin, oikeusrekisterikeskuksen (esim. konkurssi- ja yrityssaneeraus-, velkajärjestely-, liiketoimintakielto-) jne. rekisterit	Relevanttien rekisterien löytäminen Pääsy rekistereihin; saattaa edellyttää tutkimuslupaa tai lakisääteistä syytä tarkastella rekisteritietoja Rekistereiden käytön hallinta	Mahdollisuus tarkastella yksityiskohtaista tietoa esim. hankinnoista ja tarkastella tietoja ristiin eri rekistereiden välillä	Tutkimuksen kannalta relevantin tiedon löytäminen voi olla vaikeaa

Lähde: Jokinen et al. 2011, 224–234 perustuen

Rakennusalalle soveltuvat mittarit

Tämä pilottitutkimus ei ollut riittävän kattava, jotta korruption esiintyvyyttä rakennusalalla olisi voinut luotettavasti mitata. Fokuksena olikin rakennusalalle sopivien mittareiden kehittäminen: tutkimus kertoo korruption esiintyvyyden sijaan tavoista, joilla sitä voidaan jatkossa tutkia tai mitata. Tutkimuksen perusteella voidaan luoda laadullisia indikaattoreita rakennusalan korruption hahmottamiseksi myös jatkossa. Pilottitutkimuksen perusteella tiedon julkisuus on edellytys rakennusalan epäeettisen toiminnan selvittämiseksi ja viime kädessä sen mittaamiselle. Seuraavat tässä tutkimuksessa esiintyneet rakennusalan mittarit edellyttävät, että etenkin julkisten hankintojen asiakirjat olisivat mahdollisimman julkisia. Korruption riskien hallinta edellyttäisi samoin yrityksiltä aiempaa laajempaa tiedon julkisuutta esimerkiksi rakennusurakoiden kulurakenteesta ja tarjousten yksityiskohdista.

- Tarjouskilpailussa annetun ja rakennusurakan lopullisen toteutuneen hinnan vertailu; jos ero on hyvin suuri, voi taustalla olla epäeettinen toiminta. Lisäksi kilpailutusten hintahajonta voi kertoa mahdollisesta kartelistasta.
- Edelliseen mittariin liittyen rakennusurakoiden lisätöiden prosentuaalinen osuus voi olla indikaatio korruptiosta tai epäeettisestä toiminnasta. Jos kustannusarvio muuttuu kilpailutuksen voittamisen jälkeen ja jos on merkittäviä budjetin ylityksiä, ne voivat indikoida tilaajan ja tuottajan sopineen tästä jo ennalta.
- Urakkakohteiden kasautuminen tietyille toimijoille; etenkin julkisissa rakennuskohteissa tulisi selvittää, miten monelle eri toimijalle urakat jakautuvat. Jos ne kasautuvat parille toimittajalle, voi kyseessä olla lahjonta tai muu epäasiallinen vaikuttaminen. Myös rakennuslupien kohdentuminen tai keskittyminen tietyille toimijoille voi olla indikaatio epäeettisestä toiminnasta. Samoin aliurakoinnin määrä, useiden ns. lyhyen elinkaaren toimijoiden mukana olo sekä ulkomaalaisten työntekijöiden käytön määrä voivat kertoa epäeettisestä tai harmaan talouden puolelle ulottuvasta toiminnasta.
- Sidonnaisuuksien läpinäkyvyys ja jääväminen tai tehtävistä eroaminen; jos henkilöllä on kaksoisrooleja, tulee näistä ilmoittaa ja varmistua siitä, ettei henkilöllä ole intressiristiriitoja.
- Rakennustoimijoita ja heidän markkinaosuuksiaan tulisi kartoittaa esimerkiksi seuraavilta osin: liikevaihto, voitettut kilpailutukset, voitettujen kilpailutusten koko (euromäärä), kuka on tilaaja, markkinointikulujen tuotto (sen arvioimiseksi, onko kyse markkinoinnista, sponsoroinnista vai korruptiosta) sekä verotuksen oikaisut, jotka perustuvat EVL 16§ 8 kohtaan (lahjus ja lahjuksen luonteiset erät verotuksessa).

Rakennusalan korruption mittaaminen edellyttää siis laaja-alaista rekisteritietojen, kilpailutus- ja hankintatietojen sekä yritysten toimintaan liittyvän tiedon keräämistä. Osa tiedoista on vaikeasti saatavaa ja osittain liikesalaisuuden tai salassapidon piirissä. Etenkin julkisia hankintoja koskevat ehdotetut mittarit ovat kuitenkin täysin mahdollisia kerätä. Ne voitaisiin lisäksi sisällyttää esimerkiksi kuntien ja kaupunkien sisäisen tarkastuksen ja hankintojen seurannan ohjeistuksiin korruption ja epäeettisen toiminnan valvomiseksi.

Liitteet

Liite 1. KORSI-haastattelukysymykset rakennusalan toimijoille

1) Miten kuvailisit rakennusalalla Suomessa esiintyvää korruptiota tai epäeettistä toimintaa? Jos ei mainitse, kysy:

- a) Oletko nähnyt/kuullut tarjouskilpailun valintakriteerien epäeettistä kohdentamisesta rakennusalalla?
- b) Entä eturistiriidat tai kaksoisroolit rakennusalalla?
- c) Entä epävirallinen päätöksenteko virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella?

2) Miten tätä korruptiota tai epäeettistä toimintaa rakennusalalla voisi mielestäsi mitata tai mallintaa? Anna konkreettisia esimerkkejä mahdollisista mittareista tai malleista.

3) Pitäisikö mielestäsi julkisten hankkijoiden olla tiiviimmässä yhteydessä toimittajiin/yrityksiin hankkeen aikana, esim. kirjaamalla tiedonvaihto yksityiskohtaisemmin itse sopimusehtoihin? Mitä tietoja mielestäsi tulisi tai voi jakaa ja mitä tällainen tiedonjakaminen edellyttää?

4) Muita huomioita tai kommentteja?

Lähteet

- Chan, Albert & Owusu, Emmanuel (2017). Corruption Forms in the Construction Industry: Literature Review. *Journal of Construction Engineering and Management*, 143(8).
- Choi, Jay Pil & Thum, Marcel (2005). Corruption and the Shadow Economy. *International Economic Review*, Vol. 46, No. 3., 817–836.
- Gillanders, Robert & Parviainen, Sinikka (2018). Corruption and the shadow economy at the regional level. *Review of Development Economics*, Vol. 22, Issue 4, 1729–1743.
- Heywood, Paul & Rose, Jonathan (2014). "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, Vol. 34, No. 3 (December 2014), 507–529
- Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (2019). Likainen vyyhti: Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. Heuni Publication Series No. 92b. Helsinki: HEUNI.
- Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia & Viuhko, Minna (2011). Ehdoilla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Heuni Publication Series No. 67. Helsinki: HEUNI.
- Laukkanen, Erkki (2015). Harmaa talous ja korruptio. *Talous ja yhteiskunta* 1/2015, 34–39.
- Liski, Jarno (2019). Konjakkia ja kaksoisrooleja: otteita suomalaisesta korruptionhistoriasta. Teoksessa Salla Nazarenko & työryhmä (toim.). *Korruptio Suomessa*. Helsinki: Into kustannus.
- Mölsä, Seppo (2016). Rakentamisen musta kirja. *Rakennuslehti*. Osoitteessa <https://www.rakennuslehti.fi/2016/10/rakentamisen-musta-kirja-rotosherroja-ja-kartelien-solmijoita/>.
- Parviainen, Sinikka (2019). Epäviralliset käytännöt taloudessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 115. vsk. – 3/2019, 552–557.
- Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.
- Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasa: Vaasan yliopiston raportteja 3.
- van Teijlingen, Edwin R. & Hundley, Vanora (2001). The importance of pilot studies. *Social research UPDATE*, Issue 35, University of Surrey.

Viitattut tuomiot

HKäO R 17/6127

HKäO R 16/6522

HKäO R 15/4612

HHO R 17/2013

HKäO R 16/6224

HKäO R 15/6078

Pirkanmaan KäO R 18/6456

Turun HO R 19/393

Korruptio urheilussa: tarkastelussa kilpailumanipulaatio

Jouko Ikonen & Nina Laakso

1 Johdanto

Oikeusministeriön verkkopalvelu Korruptiontorjunta.fi -sivuilla mainitaan urheilu yhtenä korruptiolle alttiina riskialueena. Urheilussa ilmenevään korruptioon vaikuttaa konteksti- ja kulttuurisidonnaisuus, ja urheilukorruptiolla voidaan katsoa olevan omia ominaispiirteitä. Urheilu luo omanlaista ympäristöä myös tarkasteltaessa korruption ilmenemismuotoja. Tässä artikkelissa luodaan katsaus urheilussa tapahtuvaan korruptioon, ja erityisesti kilpailumanipulaatioon.

KORSI-projektissa edellytettiin indikaattoreiden selvittelyä erällä vaikeasti mitattavilla korruption osa-alueilla, jotka sisältävät epäeettistä vaikuttamista ja epävirallista päätöksentekoa eri muodoissaan (esim. suosinta, kaksoisroolit, hyvä veli -verkostot, hankintojen tarjouskilpailuihin vaikuttaminen). Yhtenä teemana oli mukana ”ottelumanipulaatiot, vedonlyöntiskandaalit ja ottelutuomareiden lahjominen”. Tätä kilpailumanipulaatioon sisältyvää kokonaisuutta voidaan pitää yhtenä korruption nousevana riskialueena.

Projektin kuluessa oheinen teema-alue osoittautui siinä määrin muista tarkasteltavista alueista poikkeavaksi ja erityisasiantuntemusta edellyttäväksi, että KORSI-projekti pyysi Suomen urheilun eettisen keskuksen (SUEK) asiantuntijoilta erillistä katsausta urheiluun liittyvän korruption ja kilpailumanipulaation teemoista. Katsaus valottaa näitä teemoja sekä kilpailumanipulaation riskien arvioinnin ja mittaamisen mahdollisuuksia osin tutkimusten ja hallinnollisten asiakirjojen sekä osin SUEK:in toiminnassa tehtyjen havaintojen avulla.

Katsauksessa kuvataan ensin urheiluun liittyvän korruption piirteitä yleisesti siitä näkökulmasta, että urheilutoiminnan piirteet ja käytännöt kehystävät ja taustoittavat alan epäeettisiä ja korruptioon viittaavia toimintatapoja (luku 2). Sen jälkeen tarkastellaan kilpailumanipulaation käsitettä ja piirteitä (luku 3). Sitten esitellään uhka- ja riskiarvioita yhtenä kilpailumanipulaation arviointivälineenä (luku 4) ja aihepiirin mahdollisia indikaattoreita (luku 5). Katsauksen loppuun on koottu eräitä keskeisiä havaintoja (luku 6).

2 Urheilun toimintaympäristö korruption tarkastelun kehyksenä

Tutkimusten mukaan erityisesti elinkeinoelämän ja viranomaisten välisessä toiminnassa esiintyy korruptiota ja sille altistavia seikkoja. Lahjusten antaminen ja vastaanottaminen ovat kuitenkin vain yksi korruption muoto. On tärkeää tunnistaa myös rakenteellinen korruptio (Peurala & Muttilainen 2015; Salminen 2015). Sen ilmenemismuotoja ovat muun muassa eturistiriitojen väheksyminen eli jääviyssäännöksiä huo miotta jättäminen, perusteeton suosiminen, päätösten valmistelu ohi virallisten päätöksentekojärjestelmien (ns. juntaaminen), julkisen päätöksenteon tai sen valmistelun muuttaminen ei-julkiseksi. Perinteisesti tällöin puhutaan hyvä veli tai hyvä sisar -verkostoista. Valtaosa suomalaisessa urheilussakin esiintyvistä korruptioksi tulkittavasta toiminnasta ilmenee muulla tavalla kuin lahjontana.

Usein juuri korruption monimuotoisuus vaikeuttaa sen tunnistamista ja esille tuloa. Läheskään kaikki urheilussa ilmenevä korruptio ei ole suoranaisesti rikollista tai lainvastaista. Se ei silti ole aina eettisesti hyväksyttävää, vaan ainakin epäoikeudenmukaista ja mahdollisesti jopa vahingollista. Urheilussa on edelleen tunnistettavissa jäämiä vanhoista perinteisistä toisia suosivista toimintatavoista esimerkiksi päätöksenteossa, jolloin jokin toinen taho kärsii. Tästä syystä korruptiota ei pidä hyväksyä millään muotoa eikä perustella vanhoilla urheilupolitiikan toimintatavoilla.

Urheilujohtajat, päätöksentekijät, muodostavat suomalaisessa liikunnassa ja urheilussa keskeisesti vaikuttavan sisäpiirin (ks. Laakso 2016; Lehtonen 2017). Esimerkiksi järjestökentällä tärkeimmissä asemissa olevat henkilöt vaikuttavat useissa luottamusjohdon tehtävissä. Tästä syystä suomalaisessa urheilussa toteutuvat helposti eturistiriidat ja kaksoisroolit. Sama henkilö voi olla esimerkiksi rahoituksen hakijana ja toimintaan osallistujana sekä päätöksentekijänä. Suomalaisten urheiluvaikuttajien ja -johtajien joukko on suhteellisen pieni ja usein päätöksentekijäryhmät koostuvat samoista henkilöistä.

Päätöksenteon keskittymisen vuoksi urheilussa ilmenee helposti tahatonta, tietämättömyydestä johtuvaa eettisesti kyseenalaista toimintaa. Johtaja- ja päätöksentekijäroolissa olevat henkilöt tiedostavat ja ymmärtävät puutteellisesti omat sidonnaisuutensa. He eivät aina osaa esimerkiksi jäävätä itseään päätöksentekijän roolista, jos eivät tunnista sidonnaisuuksien merkityksiä. Tähän puuttuminen vaatii entistä avoimemman ja läpinäkyvämmän toimintakulttuurin kehittämistä urheilussa sekä ymmärryksen kasvattamista sidonnaisuuksien haitallisuudesta ja niihin liittyvistä riskeistä.

Urheilussa tunnustetaan huonosti korruption erilaisia ja eriasteisia muotoja ja asiasta on vain vähän tutkimustietoa (Masters 2015; Kihl, Skinner & Engelberg 2017). Urheilun johtaminen on tieteenalana melko uusi ja urheilussa on vasta viime vuosikymmeninä siirrytty vapaaehtois pohjaisesta, amatöörimäisestä aikakaudesta huomattavasti ammattimaisempaan toimintatapaan. Kansainvälistyminen, ammattimaistuminen, toiminnan vaatimustason kasvu sekä kaupallistuminen asettavat uusia vaatimuksia myös urheilujohtajille, niin operatiivisille johtajille kuin luottamusjohdolle. Eettisesti kestävä toiminnan tiedostaminen on ensiarvoisen tärkeää, ja se vaatii ymmärryksen ansiosta syntyvää käytännön toimintaa.

Kansainvälisesti ja liiketoiminnan näkökulmasta tarkasteltuna urheiluliiketoimintaa (sport industry) on pidetty viime vuosikymmeninä yhtenä suurimmista ja nopeimmin kasvavista aloista maailmassa, minkä vuoksi urheilujohtamiseen ja päätöksentekoprosesseihin keskittyvän tutkimuksen merkitys kasvaa entisestään. Urheilun jatkuva kansainvälistyminen sekä alan voimakas kasvu vaatii osaltaan myös alan kriittisempää eettistä tarkastelua.

Vaikka tässä katsauksessa tarkastellaan korruption ilmenemistä suomalaisessa kontekstissa, aihe on hyvä nähdä myös laajemmin osana kansainvälistä urheilujohtamisen tieteenalaa. Kansainväliset korruptiotutkimukset on tuotettu pääosin anglosaksisessa kontekstissa, jossa urheilun perusta ja rakenne poikkeavat suomalaisesta liikunta- ja urheilukulttuurista muun muassa vahvalla liikemaailman vaikutuksella. Tämän ja suomalaisen liikunnan ja urheilun erityispiirteiden sekä omaleimaisuuden vuoksi kansainvälisten tutkimusten antia ei voi mallintaa suoraan mutta se voi osaltaan auttaa uudistamaan ja kehittämään eettisesti kestävä hyvän hallinnon toimintaa. (Laakso 2016.)

Korruptio tai muu epäeettinen toiminta urheilussa voi vaikuttaa kielteisesti yritysten halukkuuteen rahoittaa ja sponsoroida urheilua. Usein korruptioskandaali heikentää välillisesti tai välittömästi sponsorifirman mainetta sekä voi vaikuttaa negatiivisesti kuluttajien ostopäätöksiin. Jo yksi negatiivinen seikka voi yhdessä yössä tahrata ihmisen tai yrityksen koko maineen. Maineen ja brändin arvon uudelleen luonti kestää usein huomattavan kauan. (ks. esim. Dodds 2019.)

Korruptiota voi esiintyä kaikkien urheilulajien parissa. Yksi globaalisti tunnetuimmista korruptioskandaaleista urheilussa on kansainvälisen jalkapalloliiton FIFA:n Qatarin myöntämät vuoden 2022 jalkapallon MM-kisat. Tutkimusten mukaan Qatar lahjoi FIFA:n johtoa saadakseen kisat. Korruptio koskettaa käytännössä kaikkia isoja urheilulajeja. Kansainvälisistä kattojärjestöistä FIFA ja KOK ovat olleet useaan otteeseen esillä korruptioepäilyjen vuoksi, koripalloon liittyen Yhdysvaltain NCAA järjestöä on syytetty korruptiosta ja kansainvälisen kilpapyöräilyn ympärillä ovat velloneet erilaiset doping- ja huijausskandaalit.

3 Kilpailumanipulaation piirteitä

Kilpailumanipulaatiosta käytetään eri tilanteissa manipulaation muotoja kuvaavia termejä kuten ottelumanipulaatio, tulosmanipulaatio, pelitilannemanipulaatio tai sopupeli. Puhuttaessa koko urheilua koskettavasta manipulaatiosta, on tarkoituksenmukaista käyttää kilpailumanipulaation termiä, joka on Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry:n omaksuma lyhennys urheilukilpailujen kilpailumanipulaatiosta. Kyseinen termi (Competition Manipulation) on vakiintunut esimerkiksi Kansainvälisen olympiakomitean ja Interpolin käyttöön. (Kyllönen, Laakso & Ikonen 2019.)

Euroopan neuvoston (2014) kilpailumanipulaation vastaisen yleissopimuksen (CETS No 215) mukaisesti kilpailumanipulaatiolla tarkoitetaan

tarkoituksellista järjestelyä, toimenpidettä tai laiminlyöntiä, jolla pyritään vaikuttamaan urheilukilpailun lopputulokseen tai kulkuun poistamalla osittain tai kokonaan urheilukilpailun luonteeseen kuuluvaa ennakoimattomuutta siten, että sillä saavutetaan oikeudetonta etua itselle tai muille.

Suomi on 31 muun valtion tavoin allekirjoittanut edellä mainitun yleissopimuksen vuonna 2014, mutta ei ole aloittanut toistaiseksi sen ratifiointiprosessia. Sopimuksessaan on tullut voimaan 2019 ja sen on ratifioinut heinäkuuhun 2020 mennessä seitsemän valtiota.

Perinteisesti ajateltuna kilpailumanipulaatio tai sopupeli on urheilukilpailuun tai otteiluun osallistuvien keskinäinen sopimus siitä, kuka voittaa tai häviää, tai tapahtuuko kilpailun aikana jotakin muuta ennalta sovittua. Urheilullisten syiden vuoksi tehdyssä manipulaatiossa pyritään turvamaan kilpailullisia etuja, esimerkiksi sarjapaikan säilyttämistä tai nousemista ylempään sarjaan, jolloin media-, katsoja- ja sponsoritulot ovat suuremmat. Laajemmin katsottuna kilpailumanipulaatiota voidaan tarkastella edellä olevan lisäksi esimerkiksi urheilijan henkilöllisyyden tai henkilökohtaisten tietojen kuten junioriurheilussa iän manipulointina sekä muiden tekijöiden kuten pelialustan, välien, urheilijan fysiologian tai suorituspaikan sääntöjen vastaisena muokkaamisena.

Kilpailumanipulaation motiivin osalta selkein rajanveto voidaan tehdä vedonlyöntiperusteisten ja urheilullisten syiden välillä. Taustalla ovat kuitenkin lähes aina taloudelliset syyt esimerkiksi uhkapelaamiseen, rahanpesuun tai sponsori- ja mediaoikeuksista saataviin korvauksiin liittyen. Vedonlyöntiperusteisessa manipuloinnissa pyritään vaikuttamaan urheilukilpailun tai ottelun kulkuun tai lopputulokseen, jotta vedonlyönnissä voittamisen todennäköisyys kasvaa (Peurala 2013). Vedonlyönnin hajauttaminen niin, että rahaa palautuu joka tapauksessa, mahdollistaa rahanpesun pienillä tappioilla.

Kilpailumanipulaation yritys voi kohdistua keneen tahansa yksittäiseen urheilijaan, missä tahansa lajissa. Todennäköisimmin se kohdistuu yksilöön, joukkueeseen, otte luun tai kilpailutapahtumaan, jonka uskotaan olevan vähäisen valvonnan kohteena. Manipulaation täytyy herättää mahdollisimman vähän huomiota. Laajamittaiselle manipulaatiolle altistaa tilanne, jossa urheilijoiden palkat tai palkkiot ovat matalia ja laiton vedonlyöntiä harjoittavat tahot ovat valmiita maksamaan suuria palkkioita manipulaatiosta. Manipulaation kynnyks madaltuu entisestään, jos urheilijat huomaavat kilpailunjärjestäjien tai siinä mukana olevien olevan myös alttiita korruptiolle (Hill 2010).

Euroopan komission (2019) kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavista ja rajat ylittäviin toimiin liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista on nostettu esiin myös ammattilaisjalkapalloilu, joka on suosittu urheilulaji mutta myös globaali ja taloudellisesti merkittävä toimiala. Ammattilaisjalkapalloilun monitahoiset organisaatiot ja avoimuuden puute ovat luoneet otollisen maaperän laittomien varojen käytölle. Lajiin investoidaan arveluttavia rahasummia, joiden vastineeksi ei saada näkyvää tai selitettävissä olevaa taloudellista hyötyä tai tuottoa.

Suomi ja Pohjoismaat ovat erityisessä asemassa esimerkiksi jalkapalloon kohdistuvassa vedonlyönnissä, koska sarjoja pelataan normaalisti kesäaikaan ja maat ovat tunnettuja matalasta korruptiostaan. Normaalioloissa suurta kiinnostusta herättävät suuret eurooppalaiset jalkapallosarjat ovat samaan aikaan tauolla, mikä lisää kiinnostusta Pohjoismaihin. Sarjajärjestelmällä on merkitystä, jos se mahdollistaa merkityksettömiä otteluita joukkueiden kesken, joilla ei ole vaaraa pudota eikä mahdollisuuksia menestyäkään. Tällöin urheilijat voivat olla haavoittuvaisempia ja alttiimpia manipulaation houkutusille. Positiivisina motivoituneina manipulaatiolle ovat lahjukset eli rahapalkkiot, lahjat ja palvelut tai epävirallisten pelaaja-agenttien katteettomat lupaukset pelaajan siirtymisestä menestyneempään joukkueeseen tai sarjaan. Vastakkaisia keinoja ovat painostus ja uhkailu sekä retorinen ja psykologinen taivuttelu.

Suomessa tunnetuimmat kilpailumanipulaatiotapaukset ovat vuonna 1998 pesäpallossa sekä vuosina 2005 ja 2011 jalkapallossa paljastuneet rikoskokonaisuudet vedonlyöntiin liittyen. Kansallislajina tunnetun pesäpallon sopupeliskandaalissa oli mukana useita joukkueita ja henkilöitä, jotka olivat etukäteen sopineet ottelutuloksista ja hyödynsivät tietoa pitkäveto-muotoisessa vedonlyönnissä. Jalkapalloon liittyneissä tapauksissa Aasiasta johdetut rikolliset lahjoivat pelaajia ja sopivat etukäteen pelitapahtumista ja lopputuloksista. Myös näitä tietoja hyödynnettiin vedonlyönnissä. Uusia epäilyjä ja -tapauksia tulee jatkuvasti ilmi, eikä mikään laji ole immuuni kilpailumanipulaatiolle.

Erityisesti vedonlyöntiin perustuva kilpailumanipulaatio on piilorikollisuutta, jonka laajuutta ja taloudellista merkitystä on mahdotonta tarkasti arvioida. Maailmanlaajuisesti urheiluedonlyönnin kokonaismäärä on kasvanut vuosittain ja on nykyisin jo satoja miljardeja euroja. Veikkaukselta saatujen tietojen mukaan Suomessa vedonlyönnin kannalta kiinnostavin urheilusarja on jalkapallon Veikkausliiga, joka on maailmanlaajuisesti noin 300 peliyhtiön kohteena. Yhden ottelun keskimääräinen pelivaihto on noin 600 000 euroa, ja 200 ottelun yhteenlaskettu pelivaihto on noin 120 miljoonaa euroa. Pelikatteen osuus on noin 12 miljoonaa euroa. Jalkapallon kolmanneksi korkein sarjataso eli Kakkonen on noin 210 peliyhtiön kohteena. Pelikohtainen vaihto on noin 450 000 euroa, ja 400 ottelun yhteenlaskettu pelivaihto noin 180 miljoonaa euroa. Yhteensä suomalainen jalkapallo kerää vuosittain noin 400 miljoonan euron pelivaihdon, joka on kuitenkin vain noin 0,1 prosenttia koko maailman vedonlyöntimarkkinasta.

Vuoden 2020 Poliisibarometri-kyselyn osana selvitettiin 15–79-vuotiaiden kansalaisten käsityksiä eräistä korruptiota ja epäeettistä toimintaa kuvaavista väittämistä (Muttilainen et al. 2020). Kyselyssä pyydettiin vastausta myös kilpailumanipulaatioon liittyvästä väittämästä kysymällä, että ”kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa” ja yhtenä vaihtoehtona oli ”ottelumanipulaatio ja vedonlyöntiskandaalit”. Kaikkiaan 11 prosenttia vastaajista on täysin samaa mieltä tästä väittämästä. Asia ei kuitenkaan kuulunut kansalaisten mielestä keskeisimpien korruptio-ongelmien joukkoon. Tämä johtunee siitä, että kyse on kohtalaisen tuoreesta ja siksi huonosti tunnetusta ilmiöstä. Toisaalta urheilukorruptiota ja kilpailumanipulaatiota voidaan pitää uudentyypisenä ja nousevana korruption riskialueena.

4 Kilpailumanipulaation kansallinen uhka-arvio

Korruption seurantamenetelmiä ajatellen erityisesti uhka- ja riskiarviotyö on tärkeä toiminta- ja yhteistyöalue (Tamminen 2020). Kilpailumanipulaation riskianalyysi, jonka laadinnassa SUEK on mukana, perustuu kvantitatiivisiin ja kvalitatiivisiin tarkasteluihin. Sen lisäksi SUEK ylläpitää osaltaan asiaa koskevaa tilannekuvaa ja toimii kilpailumanipulaation kansallisena tietokeskuksena, mikä luonnollisesti hyödyttää epäeettisen toiminnan ja korruption tunnistamista. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin kilpailumanipulaation uhka- ja riskiarvioiden laadintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut urheilun eettisten asioiden neuvottelukunnan vuosiksi 2020–2022 (OKM 2020; ks. myös OKM 2015). Neuvottelukunta toimii eri hallinnonalojen ja urheilun toimijoiden välisenä yhteistyöelimenä. Sen tavoitteena on edistää urheilun eettisyyttä ja siihen liittyvien kansainvälisten sopimusten toimeenpääntä. Neuvottelukunnan lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut kilpailumanipulaation vastaisen kansallisen toimintaryhmän, joka toimii urheilukilpailujen manipuloinnista tehdyn Euroopan neuvoston (2014) yleissopimuksen 13. artiklan mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Yhteistoimintaryhmän puheenjohtajana ja sihteeristönä toimii SUEK ja jäseninä ovat opetus- ja kulttuuriministeriö, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Suomen olympiakomitea, Suomen Palloliitto, Jalkapallon pelaajayhdistys, Suomen Hippos ry ja Veikkaus.

Kansalliset yhteyspisteet muodostavat Euroopan neuvoston sihteeristön johdolla epävirallisen yhteistyöverkoston, Group of Copenhagenin. Yhteistyöverkoston tavoitteena on tehostaa tiedonvaihtoa, jakaa parhaita käytänteitä yhteyspisteiden kesken sekä tukea uusien yhteyspisteiden luomista valtioissa, joissa sellaista ei vielä ole. (Euroopan neuvosto 2017.)

Edellä mainitun Euroopan neuvoston (2014) yleissopimuksen 5. artiklassa edellytetään jäsenvaltioita laatimaan ja ylläpitämään kilpailumanipulaation vastaista kansallista uhka-arviota. Uhka-arvio on nähty välttämättömänä toimenpiteenä kansallisesti paremman ymmärryksen saavuttamiseksi sille, millaisen uhan kilpailumanipulaatio luo urheilulle ja yhteiskunnalle.

Group of Copenhagenissa on sovittu, että uhka-arvioiden laadinnassa hyödynnetään niin sanottua Australian mallia. Malli perustuu Australian rikostiedusteluviraston käyttämään järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvioon sekä Kanadan ratsupoliisin kehittämään uhka-arviomenetelmään. Australian malli pisteyttää urheilua uhkaavat riskiteki-

jät sisältäen kansainvälisen ja laittoman vedonlyönnin, kansainväliset yhteydet, urheilun kyvyn tunnistaa integriteettiuhat sekä urheilun liiketaloudellisen hyväksi käyttämisen rikolliseen toimintaan. Kansallisten yhteyspisteiden koordinaattorit ovat yhteydessä lajiliittoihin ja toimittavat heille täytettäväksi kyselylomakkeet, joita käytetään pisteiden arvioinnissa. Lomakkeiden täyttämisen lisäksi tavataan henkilökohtaisesti liittojen edustajat ja tiedot täydennetään lisähaastatteluilla. Tarkoituksena on nostaa esiin kunkin urheilulajin erityispiirteet ja mahdolliset haavoittuvuudet manipulaatiolle ja muulle rikollisuudelle. Analysointivaiheessa tietoja arvioidaan muun muassa suhteessa kotimaiseen, aasialaiseen ja muualla maailmassa tapahtuvaan vedonlyöntiin. Riskien arvioimiseksi on tärkeätä ymmärtää vedonlyönnin ja vedonlyöntiä tarjoavien toimijoiden määrää. Keskeisiä seikkoja ovat vedonlyöntiyhtiöiden sijainti, vedonlyönnin kokonaisuuden arvioiminen, kriittisten tekijöiden tunnistaminen ja rikollisryhmien osallisuus. Arvioinnin apuna voidaan käyttää ulkoisia asiantuntijatoimijoita. (Euroopan neuvosto 2019.)

Uhka-arviolla on merkitystä johtamisen ja päätöksenteon välineenä eri lajeissa, koska kilpailumanipulaatio on uhka organisaatioille ja myös urheilulajien maineelle. Pahimmillaan se voi uhata jopa joidenkin urheilulajien olemassaoloa. Uhka-arviosta saatavilla tiedoilla voidaan kehittää ja toteuttaa sellaisia asioista, joilla voidaan vähentää tunnistetun uhan tai negatiivisen toiminnan vaikutuksia. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on perustellut riskianalyyysien yleistä tarvetta uhkien ja mahdollisuuksien hallinnassa seuraavasti:

Riskianalyyysin perusteella saadaan selville ne tasapainotetut toimet, joilla uhkia ja mahdollisuuksia hallitaan. Riskienhallintaan sisältyvät toimintakulttuuri, prosessit ja rakenteet, jotka edesauttavat mahdollisuuksien toteutumista ja joiden avulla hallitaan haitallisia tapahtumia. Riskienhallintaprosessi muodostuu toimintaympäristön määrittelystä, riskien tunnistamisesta, riskianalyyysista, riskien merkityksen arvioinnista ja riskien käsittelystä. (VM 2017.)

Suomessa edellä kuvatun kaltainen kilpailumanipulaation uhka-arvio tehdään ensimmäisen kerran vuonna 2020. Tarkoitus on auttaa lajiliittoja tunnistamaan riskit sekä kehittämään omia toimintojaan. Uhka-arviossa otetaan huomioon lajien toimintakulttuuri ja niiden omat kulttuuriset alalajit, piirteet ja rakenteet sekä yhteiskunnalliset toimet. Kyselylomakkeiden laadinnasta ja lähettämisestä sekä haastatteluiden järjestämisestä vastaa SUEK. Arviointi toteutetaan yhdessä Euroopan neuvoston sihteeristön nimeämien asiantuntijoiden kanssa. Säännöllisen arvioinnin toteuttamiseksi lajiliittojen tulisi nimetä henkilöt, jotka seuraavat lajissaan esille tulevia kilpailumanipulaatioepäilyjä ja -tapauksia sekä raportoivat niistä SUEK:in kautta kansalliselle yhteistoimintaryhmälle. Henkilöillä tulee olla riittävä asiantuntemus tunnistaa kilpailumanipulaatiotapauksia ja niiden tunnusmerkkejä. Näitä valmiuksia parannetaan koulutuksen avulla.

Kansallisen uhka-arvion laadinnassa näkökulmaa laajennetaan hieman. Lajiliittokohtaiset tulokset käsitellään kansallisessa yhteistoimintaryhmässä, jonne sen jäsenet tuovat lisäksi omat arvionsa kilpailumanipulaation tilanteesta omilta aloiltaan. Tässä vaiheessa huomioidaan myös urheilijoiden näkemykset. Uhka-arviossa otetaan huomioon paikallinen ja laajempi toimintaympäristö, ja yhteyspisteen tietojen pohjalta arvioidaan ja laaditaan kansallinen uhka-arvio kahdeksi tai kolmeksi vuodeksi. Toimintaympäristön osa-alueet vaihtelevat lajien kesken, vaikka niitä tarkastellaan myös laajemmin kansallisessa kontekstissa. Haasteellista on tehdä uhka-arvioista yhteismitallisia ja eri lajien kesken vertailtavia, koska urheilun lajikirjo on laaja ja niiden erityispiirteet vaihtelevat paljon.

5 Kilpailumanipulaation indikaattoreista

Edellisessä luvussa kuvattu Group of Copenhagen -yhteistyöhön perustuva Australian malli painottaa vedonlyönnin merkitystä ja laajuutta kansallisesti, Aasiassa ja muualla maailmassa, joten seurannan on oltava laaja-alaista. Usein kilpailumanipulaatioon liittyvien asioiden seurannan välineinä käytetään indikaattoreita, joiden säännöllisillä mitauksilla seurataan tavoitteiden toteutumista. Siten on tiedostettava ja tunnistettava ne tekijät, jotka ovat arvioinnissa merkityksellisiä ja keskeisiä. Uhka-arvioinnissa on keskeistä määritellä niin riskejä nostavia kuin niitä laskevia tekijöitä.

Matalan riskin toteutuminen voi aiheuttaa vähäistä haittaa toiminnalle. Kohtalainen riski ei toteutuessaan keskeytä toimintaa mutta saattaa johtaa toiminnallisten suunnitelmien muuttamiseen ja mainehaittaan. Kohonneen riskin toteutuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa, ja voi johtaa esimerkiksi toiminnan keskeyttämiseen tai vähäistä suurempiin kustannuksiin. Korkean riskin toteutuminen estää tai keskeyttää kokonaan tavoitteen saavuttamisen. Kohonneen tai korkean riskin tilanteet heikentävät merkittävästi mainetta luotettavana toimijoina.

Kansallisessa uhka-arviossa otetaan huomioon useita seikkoja, joilla on erilaisia painoarvoja. Kyky tunnistaa ja torjua kilpailumanipulaatiota sekä kyky tutkia ja rangaista siitä ovat manipulaation torjunnan ja uhka-arvion peruspilareita seuraavassa kuvattavaan tapaan. Tiedot perustuvat pääosion SUEK:in toimintatapaan kilpailumanipulaation tunnistamisessa, torjunnassa ja tutkinnassa yhteistyössä muiden tahojen kanssa.

A. Kilpailumanipulaation tunnistaminen

Kyky tunnistaa manipulaatiota on riippuvainen koulutuksesta ja tiedottamisesta. Ilmi tulevat tapaukset ja epäilyt lisäävät aina tietoisuutta ilmiöstä, mutta suunnattu koulutus liittotasolla, seuroille, urheilijoille ja muille lajitoimijoille kuten erotuomareille ja otteluvalvojille ovat keskeisiä. Usein koulutusvastuu on lajiliitoilla samoin kuin erilaisten valvontamekanismien luominen ja kehittäminen, joita ovat esimerkiksi urheilutapahtumien videointi, otteluvalvojien asettaminen tai tärkeimpien toimijoiden taustojen tarkistaminen ennen toiminnan alkua. Lajikulttuurin täytyy olla kilpailumanipulaatiota vahvasti paheksuva ja torjuva kaikilla tasoilla. Tilanne on päässyt kehittymään erityisen pahaksi, jos lajiin on muodostunut manipuloinnin kulttuuri eli manipulointi on niin yleistä, ettei sitä enää havaita tai siitä välitetä. Oman haasteensa riskien tunnistamiseen tuo kansallisten kilpailu- tai ottelutapahtumien järjestäminen ulkomailla tai kansainvälisten kilpailuiden järjestäminen Suomessa. Näissä tilanteissa valvontamekanismit ja -käytännöt voivat erota vakiintuneista kansallisista toimenpiteistä. Tietoisuus

vedonlyönnin määrästä ja luonteesta auttaa ymmärtämään manipulaatoriskin tasoa. Tärkeä työkalu on vedonlyönnin elektroninen monitorointi, jota toteuttavat useat kaupalliset yhtiöt mutta myös kansalliset peliyhtiöt.

Kilpailumanipulaation tunnistamiseen liittyviä indikaattoreita voivat olla koulutuksen ja koulutettujen henkilöiden määrä, valvontamekanismien kattavuus, vedonlyönnin elektronisen monitoroinnin varoitusten määrä sekä urheilutoimijoiden ja viranomaisten tietoon tulevat manipulaatioepäilyt ja -tapaukset.

B. Kilpailumanipulaation torjunta

Kilpailumanipulaation torjunnan kannalta tärkeitä elementtejä on useita, kuten kilpailusääntöjen ja kurinpitomääräysten ajantasaisuus ja riittävä kattavuus sekä niiden oikea soveltaminen. Kilpailusäännöissä on keskeistä mainita manipulaation kieltämisen lisäksi urheilutoimijoiden vedonlyöntikielto omista ja niihin kytköksissä olevista urheilutapahtumista sekä kielto jakaa niin sanottua sisäpiiritietoa vedonlyönnissä hyödynnettäväksi. Kaikilla toimijoilla tulee olla myös suojattu ja turvattu mahdollisuus kertoa havainnoistaan ja tiedoistaan eteenpäin.

Riskiä vähentävänä tekijänä seurojen tai organisaatioiden toiminnan kannalta on terve talous. Talouteen vaikuttavat olennaisesti olosuhteet, seurakulttuuri ja toiminnan kiinnostavuus niin katsojien kuin tukijoiden osalta. Hyvän hallinnon läpinäkyvyyttä lisäävät seurojen avoimet omistus- ja sponsorointirakenteet. Riittävän korkeat erotuomareiden palkkiot vähentävät manipulaation riskiä heidän osaltaan.

Riskiä nostavia tekijöitä ovat seurojen maksuvaikeudet, palkanmaksun viiveet, palkkojen leikkaukset, urheilijoiden huono kohtelu esimerkiksi asumisasioissa ja kolmannen osapuolen maksamat palkkiot. Pahin tilanne on silloin, jos palkanmaksaja vaatii urheilijaa manipuloimaan kilpailua tai ottelua. Erittäin riskialttiita toimia ovat urheilijoiden kanssa tehdyt kaksoissopimukset. Tiedossa on tapauksia, joissa ulkomaalaisen pelaajan nimissä on toimitettu viranomaisille minimivaatimukset täyttävä sopimus oleskeluoikeuden saamiseksi, mutta urheilijoiden kanssa tehdyissä sopimuksissa on huomattavasti heikommalla palkka- ja työehdot (ks. myös Jokinen & Ollus 2019; Hawkins 2015). Lajin loukkaantumisalttius lisää manipulaation riskiä, jos loukkaantumisella on heikentäviä vaikutuksia urheilijan työsuhteeseen. Pelaajien kannalta on tärkeitä varmuus palkkaturvasta ja ylipäättään minimivaatimukset täyttävä toimeentulo.

Kilpailumanipulaation torjuntaan liittyviä indikaattoreita voivat olla kilpailu- ja kurinpitomääräysten ajantasaisuus ja sovellettavuus, luottamukselliset kanavat kertoa epäkohdista, hyvän hallinnon läpinäkyvyys, riittävät työsuhteen ehdot, palkka- ja palkkiotaso sekä niiden maksukyky.

C. Kyky tutkia, syyttää ja rangaista

Urheilun ja ennen kaikkea viranomaisten kyky tutkia, syyttää ja tarvittaessa rangaista kilpailumanipulaatiosta on tärkeitä, jos muita vaihtoehtoja ei ole enää käytettävissä. Kansainvälinen yhteistyö on keskeisessä asemassa ja esimerkiksi poliisin ulkomaiset keskusviranomaiset Europol ja Interpol ovat aktiivisia toimijoita urheiluun liittyvän korruption torjunnassa. Suomen poliisin tulisi hyödyntää näitä mahdollisuuksia tehokkaasti. Kansallisen toimintaryhmän toimintaa on kuvattu aiemmin, ja se tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyöhön sekä tiedustelu- ja tutkintatoiminnan vahvistamiseen.

Todelliseksi haasteeksi tutkinnan ja syyttämisen kannalta on noussut Suomen lainsäädännön soveltaminen kilpailumanipulaation torjunnassa. Vaikka erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, että petosrikoslainsäädäntöä olisi mahdollista soveltaa manipulaatiotapauksissa, niin urheilupetoksiin liittyvälle erityislainsäädännölle olisi selkeästi tarvetta. Urheilupetoslainsäädäntöön voisi hyvin sisällyttää manipulaatiotapausten lisäksi kilpa- ja huippu-urheilussa käytettävän dopingin rangaistavuuden urheilupetoksena. Euroopan neuvoston (2014) yleissopimuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden on määriteltävä vedonlyöntien sääntelystä vastaavia viranomaisia ja toteutettava sekä laillisia että laittomia urheiluvedonlyöntin toimeenpanijoita koskevia, etenkin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään urheilukilpailujen manipulointia. Yleissopimus siis edellyttää, että valtioiden tulee turvata puitteet rikoksen tunnusmerkit täyttävien manipulointitapausten tehokkaalle tutkinnalle ja tuomioistuinkäsittelylle.

Kilpailumanipulaatioon liittyvän lainsäädännön tarkentaminen on siten yksi keskeisimmistä haasteista ja tavoitteista. Manipulaatiotapauksiin on käytännössä sovellettu lahjusrikossäännöstä "lahjuksen ottaminen tai antaminen elinkeinotoiminnassa". Petosrikkosia koskevia säännöksiä ei ole sovellettu, koska erehdyttämisen kohde on ollut yleensä tuntematon. Elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännökset eivät mahdollista esimerkiksi tutkinnallisesti tärkeää telekuuntelua tai televiestien sisältöjen tutkimista. Samoin elinkeinotoiminnan määrittely on hankalaa, kun kyse on esimerkiksi jalkapallon pääsarjoja alemmista sarjoista. Urheilun eettisten asioiden neuvottelukunta on ottanut kantaa lainsäädännön kehittämisen puolesta. Yhtenä ehdotuksena on esitetty, että rikoslain 36 lukua petoksesta ja muusta epärehellisyydestä tulisi täydentää rikosnimikkeellä urheilupetos. Laajempien tutkintakeinojen osalta esimerkiksi pakkokeinolain 10:3 §:ään (telekuuntelu) tulisi lisätä rikosnimikkeenä edellä mainittu urheilupetos.

Kilpailumanipulaation tutkinnan ja sanktioinnin indikaattoreita voivat olla viranomaisten kyky tutkia ja syyttää kilpailumanipulaatioon liittyvistä rikkomusepäilyistä, kansallisen ja kansainvälisen viranomaistoiminnan yhteistyön määrä sekä ajantasainen lainsäädäntö ja kyky soveltaa sitä.

6 Yhteenvetoa

Urheilussa on edelleen tunnistettavissa jäämiä vanhoista perinteisistä toisia suosivista toimintatavoista. Urheilussa ilmenee helposti tahatonta, tietämättömydestä johtuvaa eettisesti kyseenalaista toimintaa, koska alalla tunnistetaan huonosti korruptiivisia käytäntöjä. Kansainvälinen urheiluliiketoiminta kasvaa nopeasti lisäten samalla myös erilaisia lieveilmiöitä.

Kilpailumanipulaatiosta käytetään eri tilanteissa manipulaation muotoja kuvaavia termejä kuten ottelumanipulaatio, tulosmanipulaatio, pelitilannemanipulaatio tai sopupeli. Kilpailumanipulaation motiivin osalta selkein rajanveto voidaan tehdä vedonlyöntiperusteisten ja urheilullisten syiden välillä. Yleensä manipuloinnin taustalla ovat taloudelliset syyt.

Euroopan neuvosto edellyttää jäsenvaltioita laatimaan ja ylläpitämään kilpailumanipulaation vastaista kansallista uhka-arviota. Uhka-arvio on nähty välttämättömänä toimenpiteenä kansallisesti paremman ymmärryksen saavuttamiseksi sille, millaisen uhan kilpailumanipulaatio luo urheilulle ja yhteiskunnalle. Kilpailumanipulaation riskien arvioinnissa painottuu vedonlyönti. Arviointi edellyttää kykyä tunnistaa, torjua ja tutkia kilpailumanipulaatiota sekä rangaista siitä. Lainsäädäntöä voitaisiin kehittää esimerkiksi sisällyttämällä rikoslain 36 lukuun urheilupetos.

Kilpailumanipulaation indikaattoreita on laadittu muun muassa riskin suuruuden mukaan. Matalan riskin toteutuminen voi aiheuttaa vähäistä haittaa toiminnalle, ja kohtalainen riski saattaa johtaa toiminnallisten suunnitelmien muuttamiseen ja mainehaittaan. Kohonneen riskin toteutuminen voi aiheuttaa toiminnan keskeytymisen ja merkittäviä kustannuksia, ja korkea riski voi esimerkiksi estää toiminnan tai aiheuttaa suuria mainehaittoja. Esimerkkinä riskin kohoamisesta mainittakoon tilanne, jossa urheilijoiden palkat tai palkkiot ovat matalia mutta laitonta vedonlyöntiä harjoittavat tahot ovat valmiita maksamaan suuria palkkioita manipulaatiosta.

Kilpailumanipulaation järjestelmällinen uhkien ja riskien arviointi, joka perustuu Australian malliin ja kokoaa alakohtaisia arvioita kansallisen arvion pohjaksi voisi toimia esimerkkinä korruption seurantaan muillakin yhteiskunnan alueilla. Kilpailumanipulaatiota koskevat indikaattorit voivat liittyä ilmiön tunnistamiseen, torjuntaan ja tutkintaan, ja ne voivat kuvata esimerkiksi sääntelyä, koulutusta, talousasioita, hallinnon läpinäkyvyyttä, työsuhteita, palkka-asioita, erilaisia rikkeitä sekä toiminnan muita ulottuvuuksia.

Lähteet

- Dodds, Mark (2019). *The Impact of Corruption on Sport Sponsorship*. JYU Dissertations 109.
- Euroopan komissio (2019). *Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista*. COM (2019) 370 final, Bryssel 24.7.2019.
- Euroopan neuvosto (2014). *Kilpailumanipulaation vastainen yleissopimus (Macolin sopimus – CETS No 215)*. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016801cdd7e>.
- Euroopan neuvosto (2017). *Network of National Platforms (Group of Copenhagen), Explanatory note*. Osoitteessa: <https://rm.coe.int/explanatory-note-convention-on-the-manipulation-of-sports-competitions/1680723837>.
- Euroopan neuvosto (2019). *Sports Risk Assessment Methodology – Pilot Project, T-MC(2019)89* (19.12.2019).
- Hawkins, Ed (2015). *The lost boys: Inside football's slave trade*. Bloomsbury.
- Hill, Declan (2010). *A critical mass of corruption: why some football leagues have more match-fixing than others*. *International Journal of Sports Marketing and Sponsorship*, Vol 11 issue 3, 38–52.
- Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (2019). *Likainen vyyhti: Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli*. Heuni Publication Series No. 92b. Helsinki: HEUNI.
- Kihl, Lisa A. & Skinner, James & Engelberg, Terry (2017). *Corruption in sport: understanding the complexity of corruption*. *European Sport Management Quarterly*, 17:1, 1–5.
- Kyllönen, Miika & Laakso, Nina & Ikonen, Jouko (2019). *Sopimaton lopputulos? Selvitys urheilukilpailujen manipuloinnin torjunnasta*. SUEK ry:n julkaisuja urheilun eettisistä asioista nro 4.
- Laakso, Nina (2016). *Urheilujohdon eliittiin etenemisen kertomuksia. Kasvaen, ajautuen, sattumalta vai pyrkien?* *Jyväskylä Studies in Business and Economics*, 166.
- Lehtonen, Kati (2017). *Muuttuvat rakenteet – staattiset verkostot. Suomalaisen liikunta- ja urheilujärjestelmät rakenteelliset muutokset 2008–2015*. Jyväskylä: Likes-tutkimuskeskus.
- Masters, Adam (2015). *Corruption in sport: From the playing field to the field of policy*. *Policy and Society*, 34:2, 111–123.
- Mutttilainen, Vesa & Rauta, Jenita & Vuorensyrjä, Matti (2020). *Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa*. Teoksessa Vesa Mutttilainen, Natalia

- Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- OKM (2015). Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamispäätös urheilun eettisten asioiden neuvottelukunnasta (18.11.2015). Osoitteessa: <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM038:00/2015>.
- OKM (2020). Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamispäätös urheilun eettisten asioiden neuvottelukunnasta (20.2.2020). Osoitteessa <https://minedu.fi/artikkeli/-/aset-publisher/urheilun-eettisten-asioiden-neuvottelukunta-asetettiin-vuosisiksi-2020-2022>.
- Peurala, Johanna (2013). Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *Int Sports Law J* (2013) 13:268–286.
- Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.
- Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasan yliopisto 2015.
- Tamminen, Tanja (2020). Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. KORSI-projektin raportti 2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.
- VM (2017). Ohje riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM_22_2017.pdf?sequence=1.

Kokoavia havaintoja empiiristä menetelmistä korruption seurannassa

Vesa Muttilainen

Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI) -projektissa on selvitetty maamme sopivia menetelmiä korruptiotilanteen seuraamiseksi. Huomio on kohdistunut korruption yleisesti ja sen eri osa-alueisiin. Kirjallisuudesta esiin nousevat Suomen kontekstiin sopivat menetelmät ja mittarit voidaan jakaa karkeasti seitsemään ryhmään seuraavasti:

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.

KORSI-projektin raportissa 2 keskitytään kolmeen indikaattoriryhmään, jotka koskevat riskien arviointia (ryhmä 4), korruption vastaisten toimien arviointia (ryhmä 5) ja vaikeasti havaittavan piilokorruption mittareita (ryhmä 7) (Tamminen 2020). Tämän raportin 3 artikkelit, jotka perustuvat eri menetelmiin ja kuvaavat korruption eri osa-alueilta, kattavat hyvin muut indikaattorialueet (ryhmät 1–3 ja 6) (Mutilainen, Ollus & Salminen 2020). Raportti 1 kokoaa näiden perusraporttien tuloksia (Mutilainen, Ollus & Salminen 2020a).

Kyselytutkimuksia, kansalaisten arvioita korruptiosta ja poliisin tietoon tullutta rikollisuutta koskeneet tarkastelut tässä artikkelikokoelmassa kuvaavat korruption määrällisiä mittareita, jotka tuottavat keskeistä numeerista tietoa korruption seurantaan. Mutilainen ja Välimäki (2020) tarkastelivat artikkelissaan ”Korruption esiintyvyyden seuranta: kyselyindikaattoreita” erilaisten kyselyjen ja niihin perustuvien indikaattoreiden hyödyntämisen mahdollisuuksia korruption seurannassa. Tarkoituksena oli löytää esimerkkejä suomalaisen korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamiseen. Mutilainen, Rauta ja Vuorensyrjä (2020) analysoivat artikkelissaan ”Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa” kyselyaineistoon perustuvia tietoja korruption piirteistä ja arvioivat menetelmän toimivuutta korruption seurannassa. Poliisibarometriin sisällytettiin KORSI-projektia varten kysymyspatteri korruptiosta kattaen monipuolisesti korruption eri osa-alueita. Kyselyn kohdejoukkona oli Suomen 15–79-vuotias väestö. Mutilainen ja Ames (2020) esittelivät artikkelissaan ”Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus 2007–2018” poliisin tietoon tullutta korruption viittaavaa rikollisuutta

poliisin rekisteritietojen avulla. Tiedot perustuvat Poliisiammattikorkeakoulussa kehitettyyn menetelmään, jonka avulla kootut aineistot kuvaavat tilannetta kolmelta neljän vuoden jaksolta vuosina 2007–2018.

Korruption vaaran vyöhykkeiden, rakennusalan korruption sekä urheilukorruption ja kilpailumanipulaation tarkastelut tuovat esille korruption mittaamisen menetelmällistä moninaisuutta rakenteellisen korruption alueella sekä korruption piirteitä ja mittaamista alakohtaisesti. Salminen (2020) esitteli artikkelissaan ”Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita” korruption piirteitä ja mittaamista eri näkökulmista. Tarkasteltavina olivat yksilökorruption, korruptiivisten verkostojen, institutionaalisen korruption sekä rakenteellisen korruption piirteet ja mittaaminen. Ollus ja Pekkarinen (2020) kuvasivat artikkelissaan ”Korruptio rakennusalaalla: pilottitutkimus” esimerkinomaisesti laadullisen erillistutkimuksen hyödynnettävyyttä rakennusalan korruption tutkimisessa ja sen mittaamisessa. Artikkelin käsitteli rakennusalaan kohdistuvaa korruptiota sekä tarjouskilpailun valintakriteereitä, eturistiriitoja ja kaksoisrooleja sekä epävirallista päätöksentekoa. Ikonen ja Laakso (2020) tarkastelivat artikkelissaan ”Korruptio urheilussa: tarkastelussa kilpailumanipulaatio” korruptiivista toimintaa urheilun toimintaympäristössä keskittyen erityisesti kilpailumanipulaatioon ja sen mittaamiseen. Kohteena olivat myös uhka- ja riskiarviot sekä ilmiön tunnistamiseen, torjuntaan ja tutkintaan liittyvät asiat.

Artikkelikokoelman tiedot valaisevat korruption käsitteellistä moninaisuutta ja samalla siitä johtuvia mittaamisen haasteita. Määrällisiä menetelmiä kuvaavien artikkeleiden joukkoon mahtuu kyselytietoa kokoavaa analyysia (kyselytutkimukset), viranomaistietoihin perustuvaa pitkäjänteistä seurantaa (poliisin rekisteritiedot) ja uusi tiedonkeruukokeilu väestökyselyn yhteydessä (Poliisibarometrin tiedot). Muiden artikkeleiden sisältökysymyksissä yhdistyvät kokonaisvaltainen lähestymistapa (rakenteellinen korruptio), pilottimainen tarkastelu yhdestä riskialueesta (rakennusala) sekä nousevan korruptioteeman käsittely (kilpailumanipulaatio). Nämä tarkastelut kattavat kuitenkin vain osan korruptiota ja sen mittaamista koskevista mahdollista teemoista, joten kaikkien artikkeleiden tarkastelua olisi mahdollista laajentaa ja syventää.

KORSI-hankkeen kannalta yhtenä tärkeänä tuloksena voidaan pitää sitä, että kyselytutkimuksia eritelleessä artikkelissa koottiin tehtävänannon mukaisesti esimerkkejä indikaattoreiksi seitsemälle vaikeasti mitattavalle korruption osa-alueelle ja Poliisibarometriin perustuvassa artikkelissa toteutettiin projektin edellyttämä tiedonkeruukokeilu. Lisäksi kaikki muut artikkelit tuottivat runsaasti konkreettisia ehdotuksia korruption seurantamenetelmiksi ja -indikaattoreiksi. Yhdessä projektin osaraporttien 1 ja 2 kanssa nämä tiedot vahvistavat olennaisesti korruption seurannan tietopohjaa. Toisaalta analyyseissa nousi esille runsaasti tutkimusteemoja korruptiosta ja sen osa-alueista sekä aiheen kytkennöistä esimerkiksi avoimuuden, etiikan, luottamuksen, riskien ja turvallisuuden teemoihin.

Lähteet

Ikonen, Jouko & Laakso, Nina (2020). Urheilukorruptio Suomessa: tarkastelussa kilpailumanipulaatio. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.

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

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

Muttilainen, Vesa & Ollus, Natalia & Salminen, Ari & Tamminen, Tanja & Välimäki, Noora (toim.). (2020a). Mittaamaton korruptio? Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti ja sen keskeiset tulokset. KORSI-projektin raportti 1. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:44.

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

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

Salminen, Ari (2020). Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.

Tamminen, Tanja (2020). Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. KORSI-projektin raportti 2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.

TIETOKAYTTOON.FI

