

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen,  
Tanja Tamminen, Noora Välimäki

# Mittaamaton korruptio?

Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti  
ja sen keskeiset tulokset

KORSI-projektin raportti 1

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2020:44

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-906-6



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:44

Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen, Tanja Tamminen,  
Noora Välimäki

## Mittaamaton korruptio?

Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti ja sen keskeiset tulokset

KORSI-projektin raportti 1

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF:978-952-287-906-6

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

|   |  |                 |            |
|---|--|-----------------|------------|
| <b>Julkaisija</b>   | Valtioneuvoston kanslia  |                 | 19.11.2020 |
| <b>Tekijät</b>  | Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen, Tanja Tamminen, Noora Välimäki  |                 |            |
| <b>Julkaisun nimi</b>   | Mittaamaton korruptio?<br>Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti ja sen keskeiset tulokset   |                 |            |
| <b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>  | Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:44   |                 |            |
| <b>ISBN PDF</b>   | 978-952-287-906-6  | <b>ISSN PDF</b> | 2342-6799  |
| <b>URN-osoite</b>   | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6</a>  |                 |            |
| <b>Sivumäärä</b>  | 37   | <b>Kieli</b>    | Suomi      |
| <b>Asiasanat</b>  | korruptio, lahjonta, eettisyys, indikaattorit, riskit, tutkimus, tutkimustoiminta  |                 |            |
| <b>Tiivistelmä</b>  | <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 1 kuvaa hankkeen tehtävänantoa, kokoaa keskeisiä tuloksia ja esittelee raportteihin 2 ja 3 perustuvia suosituksia. Tehtävänannon esittelyssä avataan projektin taustaa, tavoitteita ja toteutusta. Keskeisiä tuloksia esitellään kuvaamalla raportin 2 tietojen avulla korruption kokonaisvaltaista arviointia sekä raportin 3 perusteella empiirisiä katsauksia korruption mittaamiseen eri näkökulmista.</p> <p>Keskeiset suositukset liittyvät viiteen kokonaisuuteen. Ne ovat määrällistä tietoa tuottavat menetelmät, ilmiön moniulotteisuutta kuvaavat ja uuden sukupolven menetelmät, avoin data ja tietojen hyödynnettävyys, menetelmien kehittäminen ja tutkimustarpeet sekä korruption hallintapolitiikan näkökulmat. Nämä tarkoittavat käytännössä muun muassa sitä, että korruptiotilannetta on seurattava hyödyntämällä määrällistä perustietoa, monipuolisia menetelmiä, moderneja tiedonhaun keinoja, erillistutkimuksia sekä kattavia riskiarvioita.</p> <p>Raportin loppuun on koottu runsaasti KORSI-projektin muihin raportteihin perustuvia esimerkkejä korruption seurantamenetelmiksi ja -indikaattoreiksi. Ne sisältävät korruption kokonaisvaltaisia seurantamalleja, ehdotuksia kysely- ja rekisteritiedon hyödyntämiseksi sekä alakohtaiseen tarkasteluun perustuvia havaintoja.</p> |                 |            |
| Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)<br>Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä. |  |                 |            |
| <b>Kustantaja</b>   | Valtioneuvoston kanslia  |                 |            |
| <b>Julkaisun myynti/jakaja</b>  | Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>   |                 |            |

## Presentationsblad

|  |   |                              |
|--|---|------------------------------|
| <b>Utgivare</b>                            | Statsrådets kansli  | 19.11.2020                   |
| <b>Författare</b>                          | Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen, Tanja Tamminen, Noora Välimäki (red.)  |                              |
| <b>Publikationens titel</b>                | Omätbar korruption?<br>Indikatorer för att mäta korruption (KORSI) -projekt och dess huvudsakliga resultat  |                              |
| <b>Publikationsseriens namn och nummer</b> | Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:44  |                              |
| <b>ISBN PDF</b>                            | 978-952-287-906-6   | <b>ISSN PDF</b><br>2342-6799 |
| <b>URN-adress</b>                          | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6</a>   |                              |
| <b>Sidantal</b>                            | 37  | <b>Språk</b><br>finska       |
| <b>Nyckelord</b>                           | korruption, mutor, etik, indikatorer, risker, forskning, forskningsverksamhet   |                              |
| <b>Referat</b>                             | <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 1 från KORSI-projektet beskriver uppdraget, samlar centrala resultat och presenterar rekommendationer som baserar sig på rapporterna 2 och 3. I beskrivningen av uppdraget berättas närmare om projektets bakgrund, mål och genomförande. De viktigaste resultaten presenteras genom att beskriva den övergripande bedömningen av korruption utifrån uppgifterna i rapport 2 samt de empiriska översikter över hur korruptionen kan mätas ur olika synvinklar som ingår i rapport 3.</p> <p>De viktigaste rekommendationerna gäller fem helheter. Till dessa helheter hör metoder som producerar kvantitativ information, metoder som beskriver fenomenets flerdimensionella karaktär och den nya generationens metoder, öppna data och informationens användbarhet, fortsatt utveckling av metoderna och framtida forskningsbehov samt synpunkter på politiken för att hantera korruption. I praktiken betyder detta bl.a. att korruptionssituationen ska följas upp med hjälp av kvantitativ basinformation, mångsidiga metoder, moderna medel för informationssökning, separata undersökningar samt omfattande riskbedömningar.</p> <p>I slutet av rapporten har man samlat många exempel på metoder och indikatorer för uppföljning av korruption som baserar sig på de andra rapporterna från KORSI-projektet. De innehåller övergripande modeller för uppföljning av korruption, förslag till utnyttjande av förfrågningar och registeruppgifter samt iakttagelser som baserar sig på sektorsvisa bedömningar.</p> |                              |
|  | Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi)<br>De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt   |                              |
| <b>Förläggare</b>                          | Statsrådets kansli  |                              |
| <b>Beställningar/<br/>distribution</b>     | Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>  |                              |

## Description sheet

|   |   |                  |           |
|---|---|------------------|-----------|
| <b>Published by</b>   | Prime Minister's Office   | 19 November 2020 |           |
| <b>Authors</b>  | Vesa Muttilainen, Natalia Ollus, Ari Salminen, Tanja Tamminen, Noora Välimäki (eds.)  |                  |           |
| <b>Title of publication</b>   | Immeasurable corruption?<br>Indicators for monitoring corruption in Finland (KORSI) project and its key results   |                  |           |
| <b>Series and publication number</b>  | Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:44   |                  |           |
| <b>ISBN PDF</b>   | 978-952-287-906-6   | <b>ISSN PDF</b>  | 2342-6799 |
| <b>Website address URN</b>  | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-906-6</a>   |                  |           |
| <b>Pages</b>  | 37  | <b>Language</b>  | Finnish   |
| <b>Keywords</b>   | corruption, bribery, ethics, indicators, risks, research, research activities   |                  |           |
| <p><b>Abstract</b></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 1 of the KORSI project describes the project assignment, sums up the key results and contains recommendations formulated on the basis of Reports 2 and 3. The introduction to the assignment illustrates the project's background, objectives and methodology. The central results presented in this report are based on information contained in Report 2 regarding comprehensive assessment of corruption and in Report 3 regarding empirical reviews of the different aspects of measuring corruption.</p> <p>The key recommendations relate to five areas: methods for producing quantitative data; methods that describe the multidimensional nature of corruption and new generation methods; open data and data usability; methodological development and research needs; and the perspectives of corruption control policy. In practice, this means that in order to monitor the status of corruption, quantitative basic data, versatile methods, modern ways of information acquisition, separate studies and comprehensive risk assessments should be used, among other things.</p> <p>The last section of the report gives many examples of methods and indicators for monitoring corruption brought up in the other reports of the KORSI project. They include comprehensive models for monitoring corruption, proposals for using survey and register data, and observations based on sector-specific analyses.</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>  |   |                  |           |
| <b>Publisher</b>  | Prime Minister's Office   |                  |           |
| <b>Publication sales/<br/>Distributed by</b>  | Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a> |                  |           |

## Sisältö

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>KORSI-projektin tehtävänanto.....</b>                              | <b>9</b>  |
| 1.1      | Projektin tausta .....  | 9         |
| 1.2      | Projektin tavoitteet.....   | 10        |
| 1.3      | Projektin toteutus .....  | 11        |
| 1.4      | Projektin tulosten hyödyntäminen .....                                | 13        |
| <b>2</b> | <b>KORSI-projektin raportit .....</b>                                 | <b>14</b> |
| 2.1      | Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan .....             | 14        |
| 2.2      | Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille .....            | 15        |
| <b>3</b> | <b>Johtopäätöksiä ja suosituksia.....</b>                             | <b>22</b> |
| 3.1      | Määrällistä tietoa tuottavat menetelmät.....                          | 22        |
| 3.2      | Ilmiön moniulotteisuutta kuvaavat ja uuden sukupolven menetelmät..... | 23        |
| 3.3      | Avoimen datan hyödyntäminen .....                                     | 24        |
| 3.4      | Menetelmien kehittäminen ja tutkimustarpeet .....                     | 25        |
| 3.5      | Korruption hallintapolitiikan näkökulmat .....                        | 26        |
|          | <b>Liite 1. Korruption mittaamisen ja seurannan vaihtoehtoja.....</b> | <b>28</b> |
|          | <b>Lähteet.....</b>   | <b>36</b> |



## LUKIJALLE

Tämän raportin pääotsikon ”Mittaamaton korruptio” voidaan ajatella viittaavan sekä korruptioilmion laajuuteen että sen mittaamiseen haasteisiin. Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projektissa koottujen ja analysoitujen tietojen perusteella korruptio on moniolotteinen 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 vaihtoehtoista. Ne sisältävät tietoa myös korruption piirteistä yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tämä raportti 1 kuvaa hankkeen tehtävänantoa, kokoaa keskeisiä tuloksia ja esittelee raportteihin 2 ja 3 perustuvia suosituksia.

Raportti 2 tarkastelee korruption kokonaisvaltaista mittaamista riskiarvioiden, korruption vastaisten toimien seurannan ja piilokorruption paljastamisen näkökulmasta. Raportti 3 sisältää eri aiheista ja eri menetelmin laadittuja katsauksia korruption mittaamisesta. Ne koskevat korruption vaaran vyöhykkeitä, korruptiotietoja kyselytutkimuksissa, korruptiota kansalaisten arvioimana, korruption seuranta poliisin rekisteritiedoilla, rakennusalan korruptiota ja sen mittaamista sekä urheilukorruptiota ja kilpailumanipulaatiota.

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 kuviot 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, oikeus-tapausanalyysia sekä riski- ja uhka-arvioita.

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

Tämä KORSI-projektin havaintoja kokoava raportti 1 koostuu kolmesta kokonaisuudesta. Ensimmäisessä luvussa esitellään lyhyesti projektin taustaa, tavoitteita ja toteutusta tehtävänannon rajaamassa kehikossa. Toinen luku sisältää suppeat koosteet raporteista 2 ja 3. Lopuksi esitellään projektin tulosten perusteella tehtyjä johtopäätöksiä ja suosituksia. Raportin liitteeseen on koottu projektin raporteissa 2 ja 3 tuotettuja menetelmiä ja indikaattoreita. Tarkemmat analyysit korruption mittaamisen vaihtoehtoja sisältävät näihin raportteihin.

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 vastaisen toimien pitkäjänteisessä seurantatyössä.

Vesa Muttilainen  
Lokakuu 2020

# 1 KORSI-projektin tehtävänanto

## 1.1 Projektin tausta

Korruptio on moniulotteinen ja -mutkainen ilmiö, jolla on lukuisia määritelmiä jotka voivat vaihdella eri yhteyksissä (ks. esim. Rothstein & Varraich 2017; Salminen 2018). Yleensä korruption yhteydessä puhutaan paitsi lahjonnasta, myös vastuullisen aseman väärinkäytöstä eri muodoissaan ja sen tuottamasta yksityisestä edusta (Mansikkamäki & Muttilainen 2016). Etu voi olla paitsi rahaa myös muuta aineellista etua, informaatiota tai muuta hyötyä.

Suomen kaltaisissa maissa muun muassa poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisiin, lääkäreihin tai opettajiin kohdistuva pienimuotoinen korruptio (petty corruption) on harvinaista. Osa korruptiosta on vaikeasti havaittavaa ”suurkorruptiota” (grand corruption), jota on myös luonnehdittu verkostomaiseksi, institutionaaliseksi ja rakenteelliseksi (ks. esim. Peurala & Muttilainen 2015; Salminen 2015). Korruptio voi liittyä monenlaiseen muihin rikolliseen ja epäeettiseen toimintaan kuten talousrikollisuuteen, rahanpesuun ja ihmiskauppaan (ks. esim. Jokinen, Ollus & Viuhko 2011; UNODC 2011). Korruptiivisen toiminnan tunnistamiseksi on tärkeää pureutua tarkemmin sellaisiin yhteiskunnassa esiintyviin epäeettisiin ja rikollisiin käytäntöihin, joita on totuttu pitämään normaalina ”maan tapana”.

Korruptiota ja sen torjuntaa koskevat tutkimukset, tilastot ja maa-arviot ovat tuoneet esille maamme vahvuuksia ja kehittämiskohteita (ks. esim. Euroopan neuvosto 2020; OECD 2020). Korruption vastaisten toimien valmistelu ja seuranta edellyttävät kuitenkin kattavampaa ajantasaista tietoa säännöllisesti. Täydentävien määrällisten ja laadullisten indikaattoreiden tarve liittyy sekä korruptioilmiön että korruption vastaisten toimien seurantaan.

Korruptioilmiön eri ulottuvuudet tekevät korruption mittaamisen ja indikaattoreiden kehittämisen haasteelliseksi seuraavassa alaluvussa kuvattavan tehtävänannon rajamassa kehikossa. Hanke ei siksi ole puhtaasti tutkimuksellinen vaan siinä on myös selvitys- ja kehittämistoiminnan piirteitä.

## 1.2 Projektin tavoitteet

KORSI-projektin tehtävänanto perustuu valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoituksen työohjelman kuvaukseen (VN TEAS 2018). Työohjelman sisältämän kokonaisuuden ”Kansallinen turvallisuus” yhden osion muodosti hankekuvaus ”Suomen maakontekstiin sopivat korruptioindikaattorit ja tiedonkeruu”.

Työohjelmassa perusteltiin aiheeseen liittyviä tietotarpeita ja niiden taustaa useammasta näkökulmasta. Sen mukaan korruptiota on tutkittu Suomessa niukasti, korruption esiintyvyydestä Suomessa tiedetään vähän ja tilastot eivät kuvaa suomalaisen korruption tärkeimpiä muotoja tai ongelma-alueita. Lisäksi aiemmin tunnistetuilta korruption riskialueilta (rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu, poliittinen päätöksenteko ja rahoitus) sekä hallinnon ja päätöksenteon eri tasoilta tarvitaan lisätietoa.

Indikaattorityö palvelee keskeisten korruptio-ongelmien seurantaa, korruption vastaista työtä ja korruption vastaisen strategian seurantaa. Tarkoituksena on edistää myös kansainvälisiin velvoitteisiin ja arviointiprosesseihin sekä kestäväen kehityksen tavoitteisiin liittyvää raportointia.

Työohjelman mukaan selvitettävät kohteet voidaan jakaa kahteen osaan. Seuraavan luettelon ensimmäinen kokonaisuus koostuu yhdestä kysymyksestä alakohtineen, ja se liittyy indikaattoreiden kartoitukseen. Luettelon toinen näkökulma sisältää useita erillisiä kysymyksiä koskien indikaattoreiden ja menetelmien analysointia ja arviointia.

1. Millaisten laadullisten tai määrällisten indikaattoreiden (ml. korvikemuuttujien) avulla voisi seurata seuraavien korruption muotojen esiintyvyyttä korruption riskialueilla ja -tasoilla eri konteksteissa Suomessa (julkisen sektorin eri tasot, yksityinen sektori, poliittinen arena sekä näiden sektoreiden ja kontekstien rajapinnat)?

Tehtävänannossa lueteltiin seuraavat seitsemän alaryhmää:

- 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.

2. Millaisin tutkimusmenetelmin tietoa voisi kerätä ja keneltä tai miltä kohderyhmältä? Miten varmistetaan, että tieto tuotetaan säännöllisin väliajoin päätöksenteon ja suunnittelun tueksi? Onko jo olemassa kyselyjä tai vastaavia, joiden avulla tietoa voisi kerätä tai joihin indikaattorit voisi sisällyttää? Millaisia kustannuksia tämä aiheuttaisi?

Tehtävänanto edellytti sitä, että hankkeen toteuttajataho

- ehdottaa vähintään kahta indikaattoria kutakin seitsemää yllä lueteltua alaryhmää kohden (eli yhteensä ainakin 14 indikaattoria)
- valitsee parhaat menetelmät tiedon keräämiseksi
- toteuttaa tiedonkeruukokeilun
- analysoi ehdotettujen indikaattoreiden ja menetelmien sopivuutta ja valitun etenemistavan heikkouksia ja vahvuuksia
- analysoi mahdollisuuksia toteuttaa vastaavanlainen tiedonkeruu säännöllisin väliajoin.

Hankkeen vaatimusten kuvauksessa viitattiin eräisiin keskeisiin raportteihin ja asiakirjoihin, jotka taustoittavat korruption seuraintindikaattoreiden kehittämistä. Niitä olivat valmisteilla ollut Korruption vastainen strategia (OM 2017), Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma (VN 2016), Avoimen hallinnon toimintaohjelma (Avoim hallinto 2018), valmisteilla ollut tutkimus lobbarirekisterin kansainvälisistä malleista (Korkea-aho & Tiensuu 2018) ja tutkimusraportti korruption riskikohteista (Peurala & Muttilainen 2015).

Työohjelman sisällön perusteella kyse on sekä laaja-alaisesta että vaikeaselkoisesta tutkimustehtävästä. Tämä johtuu yhtäältä ilmiön moninaisuudesta ja toisaalta siitä, että tehtävänannossa täsmennetyt tarkastelun kohteet ovat moniulotteisia ja osin päällekkäisiä. Seuraavassa luvussa kuvataan hankkeen päävaiheita ja toteuttamista.

## 1.3 Projektin toteutus

Hankesuunnitelma noudattelee valtioneuvoston VN TEAS -työohjelman vaatimuksia syksyiltä 2018. Siinä on otettu huomioon ensinnäkin toimeksiannossa määritellyt ja edellä mainitut seitsemän kohdealuetta. Erillisinä näkökulmina on kiinnitetty huomiota myös korruption riskikohteisiin ja hallinnon eri tasoihin. Hankkeen toteuttamisen päävaiheet jäsenyivät neljänä toisiinsa limittyvänä kokonaisuutena.

Nykytilan kartoituksessa oli tarkoituksena selvittää mitä korruption mittaamisesta, menetelmistä ja indikaattoreista tiedetään. Tätä taustatietoa koottiin aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta, selvittämällä asiaa projektikonsortion verkostoilta, käymällä läpi laajalti kvantitatiivista tietoa korruptiosta ja epäeettisestä toiminnasta (kyselyt, rekisteritiedot, tilastot) sekä hankkimalla erilaista täydentävää materiaalia (esim. mediaseuranta, riskiarviot, korruptiontorjunta, piilokorruptio, haastattelut).

Valinta- ja pilotointivaiheessa hyödynnettiin nykytilan kartoitukseen pohjautuvia tietoja aukkojen paikantamiseksi ja täydentävien tietojen tarpeen arvioimiseksi. Raporttien 2 ja 3 monipuolinen sisältö palvelee hyvin seurantamittareiden ja -menetelmien kehittelyä (Muttillainen, Ollus & Salminen 2020; Tamminen 2020). Näkemystä indikaattoreista tarkennettiin esimerkiksi työpajojen ja asiantuntijahaastatteluiden avulla.

Menetelmän arvioinnissa keskityttiin niihin kohteisiin, joita projektin tehtävänannossa erityisesti pyydettiin arvioimaan. Sidosryhmiä hyödynnettiin kokoamalla aineistoja muun muassa korruptionvastaisessa yhteistyöverkostossa ja Suomen malli murroksessa -konferenssissa sekä toteuttamalla asiantuntijahaastatteluja eräistä erityistee- moista. Arviointia varten laadittiin myös vaihtoehtoisia malleja ja niiden toteuttamista koskeneita laskelmia (esim. kyselyaineistot) sekä pohtimalla erilaisten määrällisten ja laadullisten menetelmien toimivuutta korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamisessa.

Raportointivaiheeseen sisältyi tärkeimpänä tehtävänä loppuraporttien valmistelu. Projektin aikana päädyttiin kokoamaan kolme erillistä raporttia, jotka täydentävät toisiaan. Ehdotus indikaattoreiksi tarkentui projektin kuluessa siten, että tarkastelua laajennettiin tehtävänannossa edellytettyjen vähintään 14 indikaattorin ulkopuolelle. Tällaisen mittariston katsottiin kuvaavan rajatusti Suomessa esiintyvää korruptiota ja epäeettistä toimintaa, ja siksi hankkeessa päädyttiin esittämään myös laajempia lähestymistapoja korruption mittaamiseksi kokonaisvaltaisesti.

Projektin kuluessa suunnitelma yhtäältä tarkentui ja toisaalta laajentui. Tässä tutkimuksessa lähdettiin liikkeelle kvantitatiivisista mittareista, mutta päädyttiin tarkastelemaan korruption ulottuvuuksia laajemmin eri menetelmillä ja lähestymistavoilla. Indikaattori ymmärretään osoittimena tai ilmaisimena jostakin asiasta tai ilmiöstä. Projektin sisällössä tutkimukselliset piirteet korostuivat osallistavan kehitystyön vähentyessä. Tähän vaikuttivat koronapandemian aiheuttamat rajoitukset. Raportointi muodostui lopulta suunniteltua laajemmaksi. Tämä käsillä oleva raportti tiivistää projektin havain- toja ja muut raportit kuvaavat tarkemmin korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamisesta ja seurantaan eri näkökulmista.

## 1.4 Projektin tulosten hyödyntäminen

Korruptiosta tarvitaan säännöllisesti kertyvää tietoa lainvalmistelun ja päätöksenteon pohjaksi, korruption vastaisten toimien valmisteluun ja seurantaan sekä korruption vastaisen strategian toimeenpanon arviointiin. Tietoa voidaan hyödyntää myös valmistauduttaessa kansainvälisiin maa-arvioihin ja kestävän kehityksen tavoitteiden raportointiin.

Korruptioilanteen seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI) -projektin tarkoituksena on ollut kehittää indikaattoreita korruptioilmiön ja korruptiontorjunnan säännöllisen seurannan pohjaksi. Vastaavaa kehitystyötä ei ole Suomessa aikaisemmin tehty samassa laajuudessa, eikä vastaavia ulkomaisia esimerkkejä alhaisen korruption maista ole juurikaan tiedossa. Näin ollen hanke luo perustaa sille, että korruptioilmiötä ja korruption vastaisen työn vaikuttavuutta voidaan tulevaisuudessa seurata nykyistä monipuolisemmin.

Korruptiontorjunnan kanssa tekemisissä olevien tahojen osallistaminen hankkeeseen sen eri vaiheissa edistää korruptioilannetta koskevan tiedon levittämistä yhteiskunnan eri tasoille ja sektoreille. Tätä tietoa voidaan hyödyntää epäeettisen toiminnan ja korruption viittaavan rikollisuuden tunnistamisessa, paljastamisessa ja selvittämisessä mutta myös riskiarvioissa, rikostorjunnassa, tilastoinnin kehittämisessä sekä etiikkaa ja korruptiota koskevassa koulutuksessa.

Hankkeen tuotokset tukevat korruption liittyvää tieteellistä ja yhteiskunnallista keskustelua. Viime kädessä pyrkimyksenä on korruption vähentäminen lisäämällä tietoa korruptioilmiöstä ja korruptiontorjunnasta. Kyse on myös hallinnon avoimuuden ja eettisyyden lisäämisestä sekä demokratian ja oikeusvaltion vahvistamisesta.

## 2 KORSI-projektin raportit

Korruption seurannan indikaattorit Suomessa (KORSI) -projektissa on selvitetty maamme sopivia menetelmiä korruptiotilanteen seuraamiseksi. Huomio on kohdistunut korruptioon 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). Raportin 3 artikkelit, jotka perustuvat eri menetelmiin ja kuvaavat korruption eri osa-alueita, kattavat hyvin muut indikaattorialueet (ryhmät 1–3 ja 6). Seuraavat havainnot hankkeen raporttien sisällöstä ja keskeisistä suosituksista perustuvat raporttien 2 ja 3 tuloksiin.

### 2.1 Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan

Tamminen (2020) kuvaa KORSI-projektin raportissa 2 ”Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan” sellaisia korruption seurannassa hyödynnettäviä menetelmiä, jotka edellyttävät korruptiotilanteen laaja-alaista ymmärrystä ja kokonaisvaltaista indikaattorityötä. Raportissa käydään läpi myös keskustelua suomalaisesta korruptiosta ja indikaattorien valinnan metodologiaa sekä pohditaan näiden prosessien ja kansainvälisten menetelmien käytettävyyttä korruption seurannassa ja politiikkatoimien suunnittelussa. Raportti ei sinänsä mittaa tai esittele korruption nykytilaa maassamme vaan käsittelee mittarien ja mallien valintaa antaen esimerkkejä vaihtoehdoista.

Raportissa pohditaan korruption kokonaisvaltaista mittaamista kolmesta näkökulmasta: 1) riski-indikaattorit, 2) korruption vastaisten toimien mittaaminen ja 3) piilokorruption paljastaminen. Riski-indikaattorimatriisit vastaavat muun muassa kysymykseen, kuinka vakava uhka korruptio on verrattaessa sen yleisyyttä yhteiskunnallisten



seurausten vakavuuteen. Riski-indikaattorit keskittyvät niin korruption syihin ja aiheuttajiin kuin yhteiskunnan tai eri alojen haavoittuvuuteen ja resilienssiin. Korruption vastaisten toimien tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittarit selvittävät, kuinka tehokkaita instrumentit ovat ja mikä on niiden vaikuttavuus. Usein piiloon jäävän rakenteellisen ja vaikeasti havaittavan korruption mittareista harvoja on kokeiltu käytännössä, saati sitten käytetty systemaattisesti. Näihin kuuluvat esimerkiksi perhesiteiden selvittämiseen luonnostellut indikaattorit, big dataa hyödyntävät monitorointityökalut, erilaisia rinnakkaisindikaattoreita hyödyntävät mallit sekä joukkoistaminen.

Kaikkia edellä mainittuja menetelmiä voidaan hyödyntää suomalaisen korruption mittaamisessa. Riskien arviointiin on vakiintuneita menetelmiä, eri maista löytyy esimerkiksi korruption vastaisten toimien kokonaisvaltaiseen seurantaan ja lisäksi piilokorruption paljastamiseen on moderneja suurten tietomassojen analyysivälineitä. Parhaimmillaan korruptiotilanteen seurannassa nämä yhdistyvät täydentäen yleisesti käytettyjä määrällisiä mittareita, kuten kysely- ja rekisteritietoja.

Korruptiotilanteen kokonaisvaltaisen seurannan järjestäminen edellyttää, että yksi kansallinen vastuutaho kokoaa ja julkaisee säännöllisesti tietoa korruptiosta ja epäeettisestä toiminnasta yhteiskunnassa. Koordinoiva taho tarvitsee tietojen kokoamisessa tuekseen riskiarvioita ruohonjuuritasolta, muita tietoja eri hallinnonaloilta ja toimialoilta sekä kansainvälisesti testattuja arviointitapoja esimerkiksi Liettuassa kehitetyn mallin mukaisesti.

## 2.2 Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille

KORSI-projekin raportissa 3 esitellään eri aiheista ja eri menetelmin laadittuja katsauksia korruption seurantaan ja mittaamiseen (Muttalainen, Ollus & Salminen 2020). Tarkastelut koskevat korruption vaaran vyöhykkeitä, korruptiotietoja kyselytutkimuksissa, kansalaisen arvioita korruptiosta, korruption seuranta poliisin rekisteritiedoilla, rakennusalan korruptiota ja sen mittaamista sekä urheilukorruptiota ja kilpailumanipu-laatiota.

Tarkoituksena on pohtia erityisesti korruption mittaamisen ja seurannan menetelmiä eri näkökulmista sekä nostaa esille niitä kuvaavia vaihtoehtoja ja esimerkkejä. Tämän lisäksi tarkastelut tuottavat tietoa korruption piirteistä yleisesti ja eri osa-alueilla. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti artikkeleissa tarkasteltuja teemoja.

## Korruption vaaran vyöhykkeet

Salminen (2020) esittelee artikkelissa ”Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita” korruption piirteitä ja mittaamista neljästä näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat yksilökorruption, korruptiivisten verkostojen, institutionaalisen korruption sekä rakenteellisen korruption piirteet ja mittaaminen.

Artikkelin mukaan korruptio on moniulotteinen yhteiskunnallinen ongelma, mutta ainakin osa sen mittaamisen ongelmista on ratkaistavissa. Monipuolisissa uuden sukupolven korruptiomittauksissa on tarkoitus päästä aiempaa rikkaampaan keskusteluun mittauksen ongelmista ja ratkaisuista. Siksi on analysoitava tarkemmin kvantitatiivisen ja tilastollisen otteen tuomia hyötyjä. Toisaalta myös monet muut menetelmät kuten esimerkiksi laadulliset tiedot, historialliset tarkastelut ja erilaiset vertailut soveltuvat korruption tarkasteluun. Tarvitaan enemmän metodologista moninaisuutta, teoreettista keskustelua ja korruptiontorjunnan käsitteellisen perustan selkiyttämistä. Aihetta koskeva tieteidenvälinen vuoropuhelu luo edellytyksiä yhdistää käsitteitä ja kehittää tieteellistä keskustelua.

Korruption moninainen sisältö on haaste mittareiden ja indikaattoreiden laadinnalle. Korruption näkökulmat vaikuttavat mittaamisen ja mittareiden valintaan. Mittarit poikkeavat toisistaan mitattaessa yksittäisen toimijan korruptiota, korruptiivisia verkostoja, instituutioihin pesiytynyttä korruptiota ja rakenteellista korruptiota. Joskus riittää esimerkiksi pelkkä määrällinen mittaus ja sen toistaminen mutta usein tarvitaan toisiaan täydentäviä menetelmiä ja tietoja.

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

Korruption arvioinnin luotettavuutta lisää se, että kansainväliset ja kansalliset mittarit eivät osoita täysin eri suuntiin eivätkä ainakaan tuo liian ristiriitaisia tuloksia korruption laajuudesta ja luonteesta. Tieto on sitä tarkempaa ja luotettavampaa mitä paremmin voidaan seurata korruptiivista käyttäytymistä pitkällä aikavälillä.

## Korruption esiintyvyyden seuranta

Muttalainen ja Välimäki (2020) tarkastelevat artikkelissaan ”Korruption esiintyvyyden seuranta: kyselyindikaattoreita” erilaisten kyselyjen ja niihin perustuvien indikaattoreiden hyödyntämisen mahdollisuuksia korruption seurannassa. Tarkoituksena on löytää esimerkkejä suomalaisen korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamiseen.

Tarkastelua varten käytiin läpi runsaasti erilaisia kyselytutkimuksia ja niistä valikoitiin esimerkkikysymyksiä, joita olisi mahdollista hyödyntää korruption seurannassa. Indikaattoreiden valinta tehtiin siten, että ne kuvaisivat KORSI-projektin kohteena olevia vaikeasti mitattavan korruption seitsemää osa-aluetta. Näin koottiin projektin toimeksiannossa edellytetyt vähintään 14 seurantaindikaattoria eli kaksi indikaattoria kutakin korruption osa-aluetta kohden.

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

Erilaisten kyselyasetelmien kirjo on huomattavan monipuolinen myös, kun tarkastellaan tutkimuksen aihepiiriä, kohdealuetta, vastaajajoukkoa, kysymysten muotoilua, tiedonkeruumenetelmiä, tietojen luotettavuutta, aineistojen käsittelyä tai tietojen raportointia. Eri kyselyjen aineistoista on muodostettu kokoavia indeksejä ilmiön piirteiden ja kehityksen kuvaamiseen laaja-alaisesti.

Korruptiotilannetta voidaan seurata edullisimmin kokoamalla olemassa olevia kyselyaineistoja ja muita sekundäärilähteiden tietoja. Näin ei kuitenkaan välttämättä saada sisällöltään tarkoituksenmukaista tietoa säännöllisesti. Olemassa olevien kyselyjen sisältöä voidaan hyödyntää myös sisällyttämällä niissä käytettyjä kysymyksiä maksullisiin kyselyihin.

Kyselytutkimukset ja muut kvantitatiiviset arviointimenetelmät tuottavat käyttökelpoista tietoa korruption ja epäeettisen toiminnan yleisyyden, rakenteen ja kehityksen tarkasteluun. Tärkeää on 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 ja asiakirja-aineistoilla.

## Kansalaisten arvioita korruptiosta

Muttilainen, 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. Kyselyn kohdejoukkona oli Suomen 15–79-vuotias väestö ja vastaajia oli 1 082.

Poliisibarometrin tietojen mukaan suomalaisten mielestä Euroopan unionin hallinnossa esiintyy enemmän korruptiota kuin Suomessa hallinnon eri tasoilla. Kotimainen korruptio painottuu hieman paikallistasolle. 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 rakennus-alalla sekä sukulaisten ja ystävien suosinta virkavalinnoissa.

Tarkasteltaessa korruptiotilannetta hallinnon eri tasoilla ja korruption eri osa-alueilla, vahvimmat tilastollisesti merkitsevät yhteydet liittyvät vastaajan ikään, koulutukseen ja tuloihin. Alueella, työmarkkina-asemalla ja sukupuolella on vähemmän merkitystä. Korruptiota merkittävänä ongelmana Suomessa pitäviä on eniten iäkkäiden, vähän koulutettujen, melko pienituloisten sekä työttömien ja työelämän ulkopuolisten ryhmissä.

Poliisibarometriin KORSI-projektia varten lisätyt korruptiokysymykset tuottivat pääosin tarkoituksenmukaista tietoa ja vastaavat tältä osin tehtävänantoon. Jatkossa olisi kuitenkin painotettava enemmän kysymyksiä, joilla mitataan monipuolisemmin omakohtaisia kokemuksia korruptiosta eri yhteyksissä. Tarkastelu olisi hyvä kytkeä epäeettisen toiminnan sekä luottamuksen ja legitimitetin teemoihin.

Jatkossa korruption seurantatietoa olisi kuitenkin parempi kerätä jonkin muun väestökyselyn kuin Poliisibarometrin yhteydessä. Tämä tarjoaisi mahdollisuuden kyselyn laajuuden skaalaamiseen ja tiheämpään toteutukseen. Pitkäjänteisessä seurannassa voisivat vuorotella laajuudeltaan erilaiset toteutukset muutamasta kysymyksestä itseenäiseen korruptiokyselyyn. Kyselyn hinta luonnollisesti vaihtelee toteutuksen laajuuden mukaan.

## Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus

Muttalainen ja Ames (2020) tarkastelevat artikkelissaan ”Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus 2007–2018” poliisin tietoon tullutta korruptioon viittaavaa rikollisuutta poliisin rekisteritietojen avulla. Tiedot perustuvat Poliisiammattikorkeakoulussa 2010-luvun alussa kehitettyyn menetelmään, jonka avulla kootut aineistot kuvaavat tilannetta kolmella tarkastelujaksolla vuosina 2007–2018.

Uusin aineisto vuosilta 2015–2018 sisältää 433 rikosilmoitusta, joista 28 sisälsi lahjusrikosnimikkeitä. Lahjusrikosjuttuja on siis varsin vähän verrattuna muihin korruptioepäilyjä sisältäviin juttuihin. 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 kuten myös tiedon väärinkäyttöön taloudellisen motiivin vuoksi. Yhteensä 30 prosenttia tapauksista kytkeytyy tietojen hyödyntämiseen.

Korruptiotapauksissa esillä olevat etuudet liittyvät enimmäkseen rahaan ja tietoon. Yleisin rikosnimike on virkavelvollisuuden rikkominen. Osapuolten perusteella tyypillisimpiä 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. Keskeisiä muutoksia viime aikoina ovat olleet esimerkiksi tietoon liittyvien etuuksien ja yritystoimintaan kytkeytyvien rikosten osuuden väheneminen.

Poliisi on ottanut käyttöön korruptioon liittyvien rikosten luokittelukoodin, joten jatkossa perustiedot korruptiosta löytyvät nykyistä helpommin tarkastelemalla vain korruptiotapauksiksi luokiteltujen juttuja. Tämän rinnalla olisi hyvä hyödyntää myös muita tietoja kuten rikosnimike- ja sanahakuja nykyiseen tapaan, koska luokittelukoodia ei välttämättä käytetä kattavasti. Määrällistä tarkastelua voidaan täydentää tapauskuvauksilla ja esitutkintapöytäkirjojen tiedoilla. Tapauksia olisi seurattava syyttäjälle ja tuomioistuimiin, jolloin saadaan varmempaa tietoa siitä, minkälaiset teot yhteiskunnassa tulkitaan korruptioksi.

Viranomaisrekisterit ovat yksi varteenotettava tietolähde erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden seuraamiseksi. 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. Molemmat näkökulmat olisi otettava huomioon järjestelmiä kehitettäessä ja uudistettaessa. Lisäksi tietojen kirjaamisen huolellisuus vaikuttaa niiden laatuun ja sitä kautta hyödynnettävyyteen.

## Rakennusalan korruption mittaamisesta

Ollus ja Pekkarinen (2020) esittelevät artikkelissaan ”Korruptio rakennusalalla: pilottitutkimus” esimerkinomaisesti laadullisen erillistutkimuksen hyödynnettävyyttä rakennusalan korruption tutkimisessa ja sen mittaamisessa. Artikkelissa tarkastellaan rakennusalaan kohdistuvaa korruptiota ja siihen liittyen tarjouskilpailun valintakriteereitä, eturistiriitoja ja kaksoisrooleja sekä epävirallista päätöksentekoa.

Tämä pilottimainen erillistutkimus vastaa alustavasti siihen, millaista alakohtaista tietoa yhteiskunnan eri tasoilta voidaan kerätä laadullisella tutkimuksella. Artikkelilla pyritään tuottamaan alustava malli sille, miten rakennusalan korruptiota ja epäeettistä toimintaa voitaisiin mitata mahdollisimman kattavasti mutta realistisesti. Analyysia on mahdollista syventää jatkotutkimuksissa.

Artikkelissa on hyödynnetty neljää eri aineistoa: rakennusalan asiantuntijoiden laadullisia haastatteluja, fokusryhmäkeskusteluja korruptionvastaisen yhteistyöverkoston kokouksen yhteydessä, eri tiedotusvälineistä koottua mediaseuranta-aineistoa sekä oikeuden ratkaisuja valikoiduista käräjäoikeuksista. Artikkeliin valittiin erityyppisiä aineistoja näytteenomaisesti, jotta voitaisiin arvioida miten ja missä määrin niitä olisi mahdollista hyödyntää rakennusalan korruption mittaamisessa.

Rakennusalan epäeettiset käytännöt ovat usein kytköksissä laajemmin rakennusalalla esiintyvään harmaaseen talouteen. Rakennusalan luonteesta johtuen toimijoiden väliset luottamussuhteet ovat tärkeitä työn laadun ja aikataulussa pysymisen takaamiseksi mutta toisaalta ne voivat altistaa korruptiolle. Korruption näkökulmasta tunnistettuja riskihenkilöitä ovat etenkin luottamusmiehet, rakennusyritysten keskijohto sekä isännöitsijät. Rakennusalan epäeettinen toiminta kätkeytyy esimerkiksi hankintojen tarjouksien kohdentamiseen ja virittämiseen eri tavoin (esim. hyvin erikoinen osaaminen, liikevaihtorajat).

Tilanteesta riippuen esimerkiksi rakennusurakan tarjoushinnan ja toteutuneen hinnan ero, lisätöiden osuus, urakkakohteiden kasautuminen tai aliurakoinnin määrä voivat viitata epäeettiseen toimintaan, korruptioon, kartelliin tai harmaaseen talouteen. Näiden mittariesimerkkien käyttö edellyttää, että julkisten hankintojen asiakirjat olisivat mahdollisimman julkisia ja että yrityksiltä saataisiin parempaa tietoa urakoiden kulurakenteesta ja tarjousten yksityiskohdista.

Osa rakennusalan korruptiota kuvaavista tiedoista on vaikeasti saatavia 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 ohjeistukseen korruption ja epäeettisen toiminnan valvomiseksi.

## Urheilukorruptio ja kilpailumanipulaatio

Ikonen ja Laakso (2020) esittelevät artikkelissaan ”Korruptio urheilussa: tarkastelussa kilpailumanipulaatio” korruptiivista toimintaa urheilun toimintaympäristössä keskittyen erityisesti kilpailumanipulaatioon ja sen mittaamiseen. Urheilussa ilmenevään korruptioon vaikuttaa konteksti- ja kulttuurisidonnaisuus – urheilukorruptiolla voidaan katsoa olevan omia ominaispiirteitä.

Urheilussa on edelleen tunnistettavissa jäämiä vanhoista perinteisistä toisia suosivista toimintatavoista. Urheilujohtajat, päätöksentekijät, muodostavat suomalaisessa liikunnassa ja urheilussa sisäpiirin vaikuttaen useissa luottamusjohdon tehtävissä. Tästä syystä suomalaisessa urheilussa toteutuvat helposti eturistiriidat ja kaksoisroolit. Urheilussa ilmenee helposti tahatonta, tietämättömyydestä johtuvaa eettisesti kyseenalaista toimintaa, koska alalla tunnustetaan huonosti korruptiivisia käytäntöjä. Kansainvälinen urheiluliiketoiminta kasvaa nopeasti lisäten samalla erilaisia lieveilmiöitä.

Kilpailumanipulaatiosta käytetään eri tilanteissa manipulaation muotoja kuvaavia termejä kuten ottelumanipulaatio, tulosmanipulaatio, pelitilannemanipulaatio tai sopupeli. Motiivin osalta selkein rajanveto voidaan tehdä vedonlyöntiperusteisten ja urheilullisten syiden välillä. Vedonlyöntiperusteisessa manipuloinnissa pyritään vaikuttamaan urheilukilpailun tai ottelun kulkuun tai lopputulokseen. Urheilullisten syiden vuoksi tehdyssä manipulaatiossa pyritään turvamaan kilpailullisia etuja, yleensä taloudellisista syistä.

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. Riski voi olla matala, kohtalainen tai kohonnut. Esimerkkinä kohonneesta riskistä mainittakoon tilanne, jossa urheilijoiden palkat tai palkkiot ovat matalia mutta laitonta vedonlyöntiä harjoittavat tahot ovat valmiita maksamaan suuria palkkioita manipulaatiosta.

Kilpailumanipulaation järjestelmällinen uhka- ja riskiarviointi, joka perustuu Australian malliin ja kokoaa alakohtaisia riskiarvioita 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.

## 3 Johtopäätöksiä ja suosituksia

Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projektissa koottuihin ja analysoituihin tietoihin perustuvat johtopäätökset ja suositukset liittyvät seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- määrällistä tietoa tuottavat menetelmät
- ilmiön moniulotteisuutta kuvaavat ja uuden sukupolven menetelmät
- avoimen datan hyödyntäminen
- menetelmien kehittäminen ja tutkimustarpeet
- korruption hallintapolitiikan näkökulmat.

Näiden lisäksi projektin raporteissa 2 ja 3 on esitetty runsaasti esimerkkejä ja vaihtoehtoisia menetelmiä korruption ja epäeettisen toiminnan seurantaan varten (ks. lähemmin Muttilainen, Ollus & Salminen 2020; Tamminen 2020). Tämän raportin liitteeseen 1 on koottu raporteissa 2 ja 3 esiteltyjä seuranta-, arviointi- ja mittausmenetelmiä. Liite sisältää myös KORSI-projektin tehtävänannon edellyttämät vähintään 14 indikaattoria korruption eri osa-alueille. Ne on koottu alun perin kyselytutkimuksia kuvaavaan artikkeliin projektin raportissa 3 (Muttilainen & Välimäki 2020).

### 3.1 Määrällistä tietoa tuottavat menetelmät

Korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamisessa ja seurannassa on perinteisesti hyödynnetty erilaisia määrällisiä mittareita kuten kysely- ja rekisteriaineistojen tietoja sekä näistä laadittuja tilastoja ja eri lähteiden tietoa koostavia indeksejä. Viranomaiset ja muut organisaatiot keräävät säännöllisesti erilaista toimintatietoa ja tallentavat sitä rekistereihinsä. Osa viranomaisten rekisteritiedosta on kiinnostavaa korruption viittaavan toiminnan tarkastelussa.

Määrällisellä tiedolla on edelleen selkeä paikkansa korruption seurannassa, mutta tiedon laatuun on tarpeen kiinnittää huomiota. Näiltä osin korruption säännöllisen mittamisen tietosisällön ytimen muodostavat huolellisesti valmistellun tiedonkeruun avulla säännöllisesti koottavat alkuperäisaineistot. Esimerkkinä pitkäjänteisesti kootuista rekisteritiedoista mainittakoon poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta koskevat aineistot kolmelta tarkastelujaksolta vuosilta 2007–2018.

Määrällistä tietoa sisältävien aineistojen tuottamisessa hinta on yksi tärkeä osatekijä. Jos kootaan yhteen ja hyödynnetään muiden organisaatioiden alun perin keräämää ja analysoimaa tietoa eri lähteistä, ainoastaan tiedon koostamiseen kuuluva työ maksaa.



Kuitenkin tietosisällöt voivat yllättäen muuttua, mikä ei tue korruptiotilanteen pitkäjänteistä seurantaa.

Puolestaan maksullisissa toteutuksissa hinta voi vaihdella suuresti tutkimusasetelman mukaan. Esimerkiksi kyselytutkimuksissa hintaan vaikuttavat muun muassa kysymysten määrä, tiedonkeruumenetelmä, kohdejoukon koko sekä projektiin käytettävä työpanos ja muut kustannukset. Suppeimmillaan voi olla kyse muutamasta kysymyksestä jossakin jatkuvasti toteutettavassa kyselytutkimuksessa ja laajimmillaan itsenäisestä korruptio-temaan keskittyvästä kyselystä.

KORSI-projektissa esitetty vähintään 14 indikaattorin esimerkkimalli asettuu laajuudeltaan edellisten välimaastoon ja voisi toimia tiedonkeruun pohjana. Osallistamalla tiedonkeruun rahoittamiseen pitkäjänteisesti tilaajaorganisaatiot pääsevät vaikuttamaan kyselyjen tietosisältöön.

#### Suositukset määrällistä tietoa tuottavista menetelmistä

- Korruptiota ja epäeettistä toimintaa kuvaava saatavilla oleva ilmainen määrällinen tieto tulee koota vastuuministeriön johdolla keskitetysti ja säännöllisesti kansallisen seurannan pohjaksi osallistamalla eri toimijoita tiedontuotantoon.
- Korruptiota ja epäeettistä toimintaa on seurattava laadukkailla väestökyselyillä säännöllisesti siten, että muutamat perustiedot tuotetaan vuosittain ja tarkemmat tiedot korruption osa-alueittain harvemmin.
- Korruptiotilanteen seurannassa on jatkettava poliisin rekisteritietojen tarkastelua, hyödynnettävä muiden viranomaisten rekisteritietoja soveltuvin osin sekä seurattava asioiden etenemistä rikosprosessissa.

## 3.2 Ilmiön moniulotteisuutta kuvaavat ja uuden sukupolven menetelmät

KORSI-projektin tietojen perusteella korruptio on moniulotteinen ja käsitteellisesti ristiiriitainen kokonaisuus. Korruptio ilmiönä ulottuu lahjonnasta muihin korruptioon viittaavan rikollisen toiminnan muotoihin, jotka näkyvät osana virkarikoksia, luottamusase-  
man väärinkäyttöä, yritystoiminnan rikollisuutta ja muita rikollisuuden muotoja. Korruptioon viittaava toiminta ilmenee myös epäeettisinä käytäntöinä ja tapoina, ja osa tapauksista täyttää rikoksen tunnusmerkit. Korruption yleisyys ja piirteet vaihtelevat eri maissa mutta myös kansallisesti toimialoittain ja hallinnonalan mukaan.

Suoranaisen lahjonnan ja yksilökohtaisen korruption rinnalla Suomessa on yhä enemmän kiinnitetty huomiota vaikeammin tunnistettaviin korruption muotoihin. Tällöin puhutaan esimerkiksi rakenteellisesta, institutionaalisesta ja verkostomaisesta korruptiosta, jolloin tarjottuja ja vastaanotettuja etuja on usein vaikeaa jäljittää. Myös KORSI-projekti liikkuu tehtävänantonsa mukaisesti näillä ”usvaisen korruption” alueilla kiinnittämällä huomiota korruptioon eri konteksteissa. Eri lähteistä koottavia tietoja hyödynnettäessä onkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten korruptio on määritelty ja miten tiedot on kerätty ja analysoitu.

Ilmiön laaja-alaisuus vaikuttaa myös siihen, miten korruptiota ja muuta epäeettistä toimintaa voidaan mitata ja seurata. Tässä yhteydessä on alettu puhua niin sanotuista uuden sukupolven mittareista ja menetelmistä. Niillä on viitattu tilanteen tarkasteluun monipuolisesti toisiaan täydentävien menetelmien avulla. Tiedonhankinnan menetelmiä voivat olla tilanteen mukaan kirjallisuuskatsaukset, erilaiset määrällisen tiedon lähteet, haastattelut eri kohderyhmiltä, tapaustudkimukset, verkkokyselyt, kansalaisten kertomukset, riskiarviot, suurten tietomassojen automatisoidut analyysit, erilaiset vertailuaineistot, korruption vastaisen politiikan seurantatiedot ja monet muut tietolähteet. Tämä tukee myös politiikkatoimien kokonaisvaltaista arviointia eri hallintosektorien rajat ylittäen.

#### Suosituksia uuden sukupolven menetelmistä

- Korruptio on ilmiönä monitahoinen ja käsitteellisesti epäselvä kokonaisuus, joten eri tietolähteistä koottuja tietoja hyödynnettäessä on selvitettävä myös käytetyt määritelmät sekä tietojen kokoamisen ja analysoinnin menetelmät.
- Korruptiotilannetta on analysoitava hyödyntämällä niin sanottuja uuden sukupolven menetelmiä, jotka lukuisia tiedonkeruu- ja analyysimenetelmiä yhdistäen rakentavat yhä kattavampaa kuvaa ilmiön piirteistä ja kehityksestä.
- Korruptio on hyvin kontekstisidonnaista, minkä vuoksi on paikannettava Suomelle ominaisia korruption riskikohteita ja analysoitava niitä kuten projektin piloteissa rakennusalaan ja urheiluun liittyvästä korruptiosta on ehdotettu.

### 3.3 Avoimen datan hyödyntäminen

Viranomaisten rekisteritietoa hyödynnetään vain pieneltä osin esimerkiksi yhteiskunnan ilmiöitä, rakenteita tai toimintaa koskevassa tutkimustoiminnassa. Tiedon jalostamiseen on nykyisin kuitenkin yhä parempia välineitä, kun suurten tietomassojen (big data) analysoinnin välineet ovat kehittyneet tietotekniikan ja -verkkojen sekä koneoppimisen ja tekoälyn kehityksen myötä. Toisaalta esimerkiksi henkilötietojen suoja ja tutkimuslupakäytännöt voivat osin rajoittaa tietojen käyttöä.

Julkisten hankintojen tiedot ovat yksi hyvä esimerkki viranomaistoiminnan yhteydessä kertyvistä suurista tietomassoista. Mikäli nämä tiedot olisivat entistä useammin avoimia, koneluettavia ja ristiinvertaittavia, niitä voisi käyttää hankintoihin liittyvien epäselvyyksien ja korruption paljastamisessa sekä kilpailutuksiin liittyvien riskien arvioinnissa. Esimerkiksi eräissä Itä-Euroopan maissa on käytössä koneoppimista hyödyntäviä järjestelmiä, joiden avulla julkisten hankintojen tietomassasta seulotaan viitteitä intressiristiriidoista ja muita korruption varoitusmerkkejä. Suomessa alakohtainen data-analyysi voisi paljastaa korruptioriskejä, joita voivat olla muun muassa tarjoushintojen ja lopullisten hintojen poikkeamat, alihintaiset sopimukset, lisätöiden osuus tai urakkoiteiden kasautuminen.

Tietojen avoimuudella on laajempaa merkitystä sikäli, että se edistää tutkivan journalismin ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia tarkastella korruptioon viittaavaa toimintaa hallinnossa ja päätöksenteossa. Joukkoistaminen eri muodoissaan on muutenkin ollut esillä viranomaistoiminnassa kauan aikaa. Esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median palvelujen käyttö matkapuhelimilla mahdollistaa tiedonkulun viranomaisilta kansalaisille ja päinvastoin. Avoimuuden kasvuun liittyvät myös eettisten ohjeistusten ja toimintatapojen yleistyminen yrityksissä, eettiset kanavat sekä keskustelut avoimuusrekisteristä ja korruptiotapausten ilmiannosta.

#### Suosituksia avoimen datan hyödyntämisestä

- Julkisiin hankintoihin liittyvien laajojen tietomassojen avoimuutta, koneluettavuutta ja ristiinvertaittavuutta on pyrittävä edistämään korruptioriskien jäljittämiseksi nykyistä tehokkaammin.
- Analysoimalla julkisia hankintoja kilpailutustietojen avulla alakohtaisesti, saadaan yksityiskohtainen kuva korruptioriskeistä ja korruptiolle altistavista tekijöistä (esim. rakennusala tai informaatioteknologian hankinnat eri aloilla).
- Avoimuuden edistämiseksi on arvioitava joukkoistamisen mahdollisuuksia kuten esimerkiksi tutkivan journalismin tai kansalaisten mahdollisuuksia tarkastella viranomaisten tietoja (esim. julkisten hankintojen tiedot).

### 3.4 Menetelmien kehittäminen ja tutkimustarpeet

Edellä on mainittu joitakin korruptioon ja sen mittaamiseen liittyviä tutkimusteemoja, joita olisi tarkoituksenmukaista tarkastella lähemmin. Niitä ovat esimerkiksi korruptioilmiön perusseuranta kysely- ja rekisteritiedoilla, kohdennetut riskiperusteiset tarkastelut sekä julkisten hankintojen laajoja tietomassoja hyödyntävät tutkimusasetelmat. Perusseurantaan tukevia kysely- ja rekisteritietoja on mahdollista analysoida nykyistä yksityiskohtaisemmin ja niitä voidaan täydentää esimerkiksi asiakirja-aineistoilla, haastatteluaineistoilla ja muilla vastaavilla tiedoilla.

Korruptioon liittyvää tutkimustoimintaa on mahdollista laajentaa sekä menetelmällisesti että temaattisesti. Menetelmällinen puoli viittaa siihen, että esimerkiksi väestölle suunnattu kyselytutkimus korruptiosta ja epäeettisestä toiminnasta voidaan soveltuvin osin suunnata jollekin toiselle kohderyhmälle kuten virkamiehille tai yritysten edustajille. Myös rekisteritutkimuksen asetelmia voidaan ainakin osittain hyödyntää eri ympäristöissä. Lisäksi aiemmin hyödyntämättömien tai vähän käytettyjen menetelmien, kuten kokonaisvaltaisten ja alakohtaisten riskiarvioiden, big data -analyysien tai kehittämisspainotteisten työpajojen, soveltaminen korruptioteemaan olisi hyödyllistä. Samaa kohdetta voitaisiin näin valaista eri näkökulmista ja erilaisilla tietoaaineistoilla.

Mahdollisten tutkimusaiheiden tarkastelu temaattisesta näkökulmasta liittyy ensinnäkin siihen, että korruptio on moniulotteinen ilmiö. Voidaan tarkastella esimerkiksi korruptiota lahjontana ja muussa muodossa, julkishallinnossa ja muualla yhteiskunnassa, sekä eri toimialoilla ja hallinnonaloilla. Maantieteellisesti kohteena voi olla paikallinen, alueellinen, kansallinen tai kansainvälinen korruptio. Myös teoreettiset ja käsitteelliset analyysit ovat tärkeitä ilmiön piirteiden ja mitattavuuden hahmottamisessa. Varteenotettavia aiheita löytyy korruptioaiheen ulkopuoleltakin, kuten linkit etiikkaan, avoimuuteen, legitimizeettiin, luottamukseen sekä rikollisuuden ja turvallisuuden teemoihin osoittavat. Organisaatioiden omien käytäntöjen, riskiarvioiden, ilmoittamiskanavien, sisäisen tarkastuksen havaintojen ja muiden tietojen pohjalta on tarpeellista tehdä taustatutkimuksia.

#### Suosituksia menetelmien kehittämisestä ja tutkimustarpeista

- Yhtä tarkoitusta varten laadittu tutkimusasetelma tai vähän hyödynnetty arviointimenetelmä voi soveltua toiseen tarkoitukseen kuten eri kohdejoukkoon, hallinnonalaan, toimialaan tai organisaatioon.
- Korruptioteeman sisällä on runsaasti tarkasteltavia teemoja, joiden valinnassa on tukeuduttava kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimustietoon ja korruptiotilannetta koskevan säännöllisen perusseurannan havaintoihin.
- Tutkimusteemojen harkinnassa on huomioitava teoreettiset ja käsitteelliset tarkastelut, korruptiota lähellä olevat aiheet kuten etiikka, avoimuus ja luottamus sekä kytkennät rikollisuuden ja turvallisuusympäristön teemoihin.

### 3.5 Korruption hallintapolitiikan näkökulmat

Korruptiotilanteen säännöllinen seuranta ja arviointi eivät ulotu pelkästään korruptioilmiöön vaan myös korruption vastaisiin toimiin ja niiden arviointiin. Tällöin on tarkoituksemukaista ottaa huomioon korruption kokonaisvaltaiset seurantamenetelmät. Uhka- ja riskiarviot kuvaavat korruption todennäköisyyttä ja olosuhteita, ja korruption vastaisen työn seurantaraportit kertovat toimien tehokkuudesta ja riittävydestä. Edellä

avoimuuden yhteydessä tarkastellut menetelmät jäljittävät piilokorruption epäilyttäviä piirteitä suurista tietomassoista.

Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi sekä riskien arviointi ovat jo kauan aikaa olleet osa erilaisten organisaatioiden toimintaa. Riskien arviointi kattaa monia eri näkökulmia, ja liittyy esimerkiksi toiminnan sisältöön, henkilöstöön, tiloihin ja informaatioteknologiaan. Esimerkiksi rahanpesulainsäädäntö korostaa riskiperusteisuutta siten, että ilmoitusvelvollisen on laadittava säännöllisesti riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Niitä voidaan hyödyntää arviotaessa rahanpesun kansallisia riskejä. Myös kilpailumanipulaatiota pyritään torjumaan säännöllisillä ja monipuolisilla riski- ja uhka-arvioilla. Korruptiontorjunnan alueella ei ole vastaavanlaista vakiintunutta käytäntöä.

Toimiva korruption hallintapolitiikka edellyttää kansallisia ja alakohtaisia perusindikaattoreita mutta myös kunnianhimoisia mittareita korruptiontorjunnan pitkän aikavälin tavoitteiden tarkastelua varten. Tämä kattaa yksinkertaiset mittarit kansainvälisten sitoumusten noudattamisesta mutta edellyttää myös tietoa lainsäädännön ja instrumenttien täytäntöönpanosta käytännössä. Korruption vastaiset toimet liittyvät laajemminkin yhteiskunnan toimintaa koskeviin asioihin, kuten avoimen hallinnon ja harmaan talouden toimintaohjelmiin sekä kestäväen kehityksen tavoitteisiin. Kokonaisvaltainen korruptiotilanteen seuranta palvelee monipuolisesti erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä tietotarpeita tukien myös poikkihallinnollista korruption vastaista työtä.

### Suosituksat korruption hallintapolitiikasta

- Korruption torjuntaan ja valvontaan osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden on tuotettava alakohtaisia riskiarvioita ja tutkimuksia, joiden tietoja voidaan koota yhteen ja hyödyntää kansallisten riskien arvioinnissa.
- Korruption seurantaan tarvitaan kokonaisvaltainen ja hallinnonalojen rajat ylittävä lähestymistapa ja tiedonkeruumalli, joka perustuu Suomeen soveltuviin kansainvälisiin esimerkkeihin ja keskittyy erityisesti vaikuttavuuden mittaamiseen.
- Korruptiontorjunnan strategiset indikaattorit on tarpeellista ottaa huomioon aihetta lähellä olevissa muissa toimintaohjelmissa ja päinvastoin (esim. avoin hallinto, rahanpesu, järjestäytynyt rikollisuus, harmaa talous).

# Liite 1. Korruption mittaamisen ja seurannan vaihtoehtoja

## 1 Korruption seuranta ja arviointi laajasta näkökulmasta

### a) Korruption kokonaisvaltainen seuranta

KORSI-projektissa tarkasteltiin korruptiota laaja-alaisesti riskien arvioinnin, korruption vastaisten toimien seurannan sekä piilokorruption paljastamiseen kehitettyjen työkalujen avulla. Seuraavaan taulukkoon on koottu korruption arvioinnin ja seurannan menetelmiä näistä kolmesta näkökulmasta (Tamminen 2020).

**Taulukko 1. Korruption kokonaisvaltaisen seurannan menetelmiä**

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <b>RISKIARVIOT</b>                   | <p><b>Säännöllisesti päivitettävät riskiarviot</b></p> <p>Erityisesti korruptiota torjuvien ja valvovien viranomaisten ja muiden toimijoiden tulee ottaa käyttöön säännöllisesti päivitettävät riskiarviot eri aloilla, koska niitä ei tällä hetkellä juuri tehdä. Käytännössä tämä tarkoittaa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansallisen vakavan- ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuva-arvion valmistelua (SOCTA) EU-prosessin puitteissa ja tähän liitettävää korruption uhkakuva-arvion luomista saman prosessin yhteydessä</li> <li>• Alakohtaisten korruptiota koskevien riskiarvioiden velvoittamista avaintoimijoilta yhteiskunnan eri sektoreilla kuten laki velvoittaa tällä hetkellä arvioimaan rahanpesun riskejä.</li> </ul>   |
| <b>KORRUPTION TORJUNTA</b>           | <p><b>Kokonaisvaltainen lähestymistapa</b></p> <p>Korruption seurantaan tulee soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhteiskunnan on luotava kokonaisvaltainen tiedonkeruumalli seurantatietojen kokoamiseksi pitkäjänteisesti. Käytännössä tämä edellyttää</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansallisesti hyväksytyt seurantamenetelmän luomista muun muassa Kansainyhteisön ja OECD:n indikaattoripatteristojen pohjalta, joiden kautta säännöllisesti aletaan seurata yhteiskunnan avainsektorien kehitystä kohti kansainvälisiä normeja (ml. korruptioutilastointi);</li> <li>• Korruption vastaisen strategian toimintaohjelman seurannan perustamista kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle niin, että toimenpiteiden seuranta ei perustu ainoastaan muutaman valikoidun tavoitteen mittaamiseen vaan kokonaisvaikutusten arviointiin.</li> </ul>  |
| <b>PIILOKORRUPTION PALJASTAMINEN</b> | <p><b>Julkisten hankintojen avoimen datan hyödyntäminen</b></p> <p>Julkisiin hankintoihin liittyvien laajojen tietoaisteistojen sekä viranomaisten rekisteritietojen avoimuutta, koneluettavuutta ja ristiin vertailtavuutta on soveltuvin osin laajennettava epäselvyyksien jäljittämiseksi ja korruption havaitsemiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa oppimista niiltä mailta, joissa automatisoidut järjestelmät ovat käytössä.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tšekissä ja Unkarissa käytettävien koneoppimista hyödyntävien järjestelmien tyyppisten ratkaisujen hyödyntämistä tulee harkita myös Suomessa korruption viittaavien intressiristiriitojen ja varoitusmerkkien seulomiseksi laajasta julkisten hankintojen tietomassasta</li> <li>• Vastaavanlaiset järjestelmät lisäävät yleisesti tiedon avoimuutta, mikä vahvistaa tutkivan journalismin ja kansalaisyhteiskunnan valvovaa roolia korruptiivisten käytäntöjen paljastamisessa.</li> </ul> |

## b) Korruption vaaran vyöhykkeiden tarkastelu

Korruption moninainen sisältö ja eri näkökulmat korruptioon vaikuttavat mittaamisen ja mittareiden valintaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu KORSI-projektissa tehtyjä huomioita näistä valinnoista yksilökohtaisen, verkostomaisen, institutionaalisen ja rakenteellisen korruption tarkastelussa (Salminen 2020).

**Taulukko 2. Korruption vaaran vyöhykkeet ja niiden mittaamisen vaihtoehtoja**

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>YKSILÖKOHTAINEN KORRUPTIO</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kohdistuu henkilöön, koskee yksityistä etua, korruptiivinen riippuvuus muodostuu yksilöön, selittyy yksilön käyttäytymisellä.</li> <li>• Vaaran vyöhykkeiden esimerkkejä ovat eturistiriidat ja kaksoisroolit sekä epäeettinen vaali- ja puolerahoitus.</li> <li>• Indikaattorit rakennetaan siten, että korruptiota on mahdollisuus mitata tarkasti ja mittaus voidaan toistaa.</li> </ul>  |
| <b>KORRUPTOITUNEET VERKOSTOT</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perustuvat salailuun ja suljettuun toimintamalliin, joka mahdollistaa muiden varojen jakamisen verkoston jäsenille, ”hyville veljille”, muiden jäädessä ulkopuolelle. Epäterve vuorovaikutus synnyttää korruptiivista riippuvuutta ja kiittolisuudenvelkaa, jotka puolestaan toimivat lojaalisuus- ja ystävyysuhteiden perustana.</li> <li>• Vaaran vyöhykkeistä ovat esimerkkeinä suosinta (ml. nepotismi) ja vastavuoroinen epäeettinen ”avustaminen” sekä epävirallinen päätöksenteko muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.</li> <li>• Varma näyttö korruptiosta on haaste, joten mittaus pitää pyrkiä suorittamaan mahdollisimman monipuolisesti.</li> </ul> |
| <b>INSTITUTIONAALINEN KORRUPTIO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kiinnittää yksilöiden sijasta erityistä huomiota instituutioihin ja korruptiivisiin yhteisöihin, ja on luonteeltaan poliittinen vaikuttamalla demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Riippuvuus syntyy instituutioihin ja toimintakäytäntöihin, jotka korruptoituvat.</li> <li>• Vaaran vyöhykkeiden esimerkki on tarjouskilpailun valintakriteereiden epäeettinen ”kohdentaminen”.</li> <li>• Täsmäntävien kriteerien käyttö tuo mittaamiseen tarkkuutta ja jatkuvuutta.</li> </ul>   |
| <b>RAKENTEELLINEN KORRUPTIO</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Huomio kohdistuu korruptiivisiin rakenteisiin ja järjestelmiin. Kohteina ovat vallan väärinkäyttö, toteutumatta jäävät sanktiot ja rangaistukset sekä kansalaisten osallistumisen puuttuminen (social disempowerment).</li> <li>• Vaaran vyöhykkeisiin kuuluu epäeettinen vaikuttaminen päätöksentekoon, ml. lakien ja päätösten valmistelu.</li> <li>• Laadulliset indikaattorit toimivat parhaiten ja lisäävät mittauksen kaikenpuolista soveltuvuutta.</li> </ul>   |

## 2 Kysely- ja rekisteriaineistoihin perustuvia indikaattoreita

### a) Kyselyaineistoista koottuja indikaattoreita

Korruption ja epäeettisen toiminnan mittaamiseen ja seurantaan on laaja valikoima erilaisia kysely- ja rekisteritietoja, joista osa keskittyy korruptioon ja osassa korruptiosta kysytään muun pääteeman ohessa. Seuraavaan taulukkoon on koottu KORSI-projektin tehtävänannon mukaisesti vähintään 14 indikaattoria eli kaksi jokaista korruption osa-alueita kohden (Muttilainen & Välimäki 2020).

**Taulukko 3. Eräitä korruption osa-alueita ja erillisteemoja kuvaavia indikaattoreita**

| <b>A) ETURISTIRIIDAT JA KAKSOISROOLIT</b>   |  |
|---|--|
| Indikaattori 1: Alla on lueteltu eräitä yleisesti epäeettisinä pidettäviä toimintatapoja. Mikä on käsityksesi, esiintyykö niitä maamme valtionhallinnossa?<br>Samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen, samaistuminen johonkin eturyhmään, sukulaisten suosiminen, epäasiallinen lobbaus, asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta. | Valtion virkamiesetiikan ja -moraalin tila<br>– kansalaiskysely 4.               |
| Indikaattori 2: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?<br>Kaksoisrooleista aiheutuvat jääviysongelmat julkishallinnossa.  | Poliisibarometri 2020.   |
| Indikaattori 3: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa?<br>Kun valmistellaan maan ja alueiden käyttöä  | Kunnallisan kehittämissäätö 2019.  |
| <b>B) SUOSINTA (ML. NEPOTISMI) JA VASTAVUORONEN EPÄEETTINEN "AVUSTAMINEN"</b>   |  |
| Indikaattori 4: Alla on lueteltu eräitä yleisesti epäeettisinä pidettäviä toimintatapoja. Mikä on käsityksesi, esiintyykö niitä maamme valtionhallinnossa?<br>Samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen, samaistuminen johonkin eturyhmään, sukulaisten suosiminen, asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta.                        | Valtion virkamiesetiikan ja -moraalin tila<br>– kansalaiskysely 4.               |
| Indikaattori 5: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?<br>Sukulaisten tai ystävien suosinta virkavalinnoissa.   | Poliisibarometri 2020.   |
| Indikaattori 6: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa?<br>Kun myönnetään erilaisia lupia (mm. rakennus-, vesi-, ympäristöluvut)   | Kunnallisan kehittämissäätö 2019.  |
| <b>C) EPÄVIRALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO MUODOLLISTEN PÄÄTÖKSENTEKORAKENTEIDEN ULKOPUOLELLA</b>  |  |
| Indikaattori 7: Oletteko samaa vai eri mieltä seuraavien väittämien kanssa?<br>Liike-elämän ja politiikan liian läheiset kytkökset Suomessa johtavat korruptioon (Q12 1).   | Flash Eurobarometer 374<br>(Businesses' attitudes towards corruption in the EU). |
| Indikaattori 8: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?<br>Epävirallinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa.  | Poliisibarometri 2020.   |



| <b>D) EPÄEETTINEN VAIKUTTAMINEN PÄÄTÖKSENTEKOON (ML. LAKIEN JA PÄÄTÖSTEN VALMISTELUUN)</b>  |   |
|---|---|
| Indikaattori 9: Kuntajohtajien vastaukset kysymykseen ”Ovatko seuraavat eettiset ongelmat ajankohtaisia kunnassasi oman kokemuksesi mukaan?”<br>Asioiden hoidon viivytys, 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?<br>Avoimuuden puute lakien valmistelussa.   | Poliisibarometri 2020.  |
| <b>E) TARJOUSKILPAILUN VALINTAKRITEEREIDEN EPÄEETTINEN ”KOHDENTAMINEN”</b>  |   |
| Indikaattori 11: Entä kuinka yleisiä uskotte seuraavien käytäntöjen olevan julkisten hankintojen yhteydessä Suomessa?<br>Tarjoajien osallistuminen työn vaatimusten suunnitteluun (Q7 3)<br>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?<br>Korruptio julkisissa hankinnoissa.   | Poliisibarometri 2020.  |
| <b>F) EPÄEETTINEN VAALI- JA PUOLUERAHOITUS</b>  |   |
| Indikaattori 13: Oletteko samaa vai eri mieltä seuraavien väittämien kanssa?<br>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?<br>Vaali- tai puoluerahoituksen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun.   | Poliisibarometri 2020.  |
| Indikaattori 15: Kuinka yleistä korruptio on maassamme seuraavissa tilanteissa?<br>Kun tuetaan puolueita tai yksittäisiä ehdokkaita taloudellisesti vaaleissa.  | Kunnallisalan kehittämissäätiö 2019.  |
| <b>G) OTTELUMANIPULAATIOT, VEDONLYÖNTISKANDAALIT JA URHEILUTUOMAREIDEN LAHJOMINEN</b>   |   |
| 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.<br>Birkbeck Sports Business Centre, University of London. |
| Indikaattori 17: Kuinka vakavana ongelmana pidätte seuraavia ilmiöitä Suomessa?<br>Ottelumanipulaatio ja vedonlyöntiskandaalit.   | Poliisibarometri 2020.  |

**b) Poliisibarometrissa vuonna 2020 testattu kysymyspatteri korruptiosta**

KORSI-projektin tiedonkeruuta varten lisättiin vuoden 2020 Poliisibarometri-väestökyselyyn korruptiota ja epäeettistä toiminta koskeva osio. Kysymykset kattoivat monipuolisesti tehtävänantoon sisältyvät korruption osa-alueet. Seuraava taulukko kuvaa projektissa selvitettyjä korruption osa-alueita ja niihin liittyneitä yksittäisiä kysymyksiä (Muttalainen, Rauta & Vuorensyrjä 2020).

**Taulukko 4. Korruptioteemat KORSI-projektin tehtävänannossa ja kysymykset Poliisibarometrissa**

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

### c) Poliisin tietoon tulleen korruptiorikollisuuden rekisteriseuranta

Poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta koskeneiden rekisteriaineistojen avulla on kuvattu rikosilmoitusten tietoja lahjonnasta ja muusta korruptiosta kolmella neljän vuoden jaksolla vuosina 2007–2018. Seuraava taulukko kuvaa aineiston tietosisältöä eli rikosjuttuja, niihin sisältyviä rikoksia, taustamuuttujia ja eräitä muita tietoja (Mutttilainen & Ames 2020).

**Taulukko 5. Poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta kuvaavan rekisteriaineiston tietosisältö**

| JUTUT                  | SISÄLTÖ  |
|------------------------|--|
| Korruptiotilanteet     | <ul style="list-style-type: none"> <li>lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily, muu lahjusepäily, varojen väärinkäyttö, varojen väärinkäyttö edunvalvojana, toiminnan puolueellisuus, toimivallan ylitys, tiedon pimitys päätöksenteossa, virkatiedon paljastaminen, tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi), asiakkaan omaisuutta epäillään kadonneen, muu tilanne</li> </ul>                  |
| Etuudet                | <ul style="list-style-type: none"> <li>raha, tieto, tavara tai sen käyttöoikeus, useita etuja, palvelu, kestitys, matka, muu etu, selvää etua ei ole tai se ei ole tiedossa</li> </ul>   |
| Syyteharkinta          | <ul style="list-style-type: none"> <li>kyllä, ei, ei tietoa</li> </ul>   |
| Osapuolet              | <ul style="list-style-type: none"> <li>yritys, valtio ja yksityishenkilö, kunta ja yksityishenkilö</li> <li>kunta, valtio, yritys ja yksityishenkilö, yksityishenkilö ja muu, valtio ja yritys, kunta ja yritys, muu</li> </ul>  |
| <b>RIKOKSET</b>        |  |
| Rikosnimikkeet         | <ul style="list-style-type: none"> <li>tarkasteltu 10 yleisintä rikosnimikettä: virkavelvollisuuden rikkominen, varkaus, yrityssalaisuuden rikkominen, kavallus, luottamusaseman väärinkäyttö, henkilörekisteririkos, virka-aseman väärinkäyttäminen, petos, virkasalaisuuden rikkominen, törkeä kavallus, muut, yhteensä</li> <li>aineistot sisältävät tietoa myös muista rikoksista</li> </ul> |
| <b>TAUSTAMUUTTUJAT</b> |  |
| Sukupuoli              | <ul style="list-style-type: none"> <li>mies, nainen</li> </ul>   |
| Ikä                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>alle 30, 30-39, 40-49, 50-59, 60 tai yli, ei tiedossa</li> </ul>  |
| Kansalaisuus           | <ul style="list-style-type: none"> <li>suomi, venäjä, viro, muu ulkomaan / ei tiedossa</li> </ul>  |
| Sosioekonominen asema  | <ul style="list-style-type: none"> <li>yrittäjä, ylempi toimihenkilö, alempi toimihenkilö, työntekijä, opiskelija, eläkeläinen, muu, ei mainittu</li> </ul>  |
| <b>MUUT TIEDOT</b>     |  |
|                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>aineistot sisältävät myös muuta tietosisältöä (esim. ilmoittaja, vastavuoroisuus, alue taustamuuttujana)</li> <li>tapauskuvauksia lahjusrikoksista</li> </ul>   |

### 3 Korruption riskialoja koskevia indikaattoreita

#### a) Rakennusalan korruptio

Rakennusala on yksi korruption keskeisistä riskialoista. Rakennusalan korruption mittaaminen edellyttää laaja-alaista rekisteritietojen, laadullisten tietojen, kilpailutus- ja hankintatietojen sekä yritysten toimintaan liittyvän tiedon keräämistä. Seuraavassa taulukossa esitellään KORSI-projektissa käytettyjä tiedonhankinnan muotoja ja mahdollisia indikaattoreita (Ollus & Pekkarinen 2020).

Taulukko 6. Rakennusalan korruption tarkastelun menetelmiä ja indikaattoreita

| TIEDON HANKINNAN MUOTOJA             |   |
|--------------------------------------|---|
| Haastattelut                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturoidut haastattelut mm. ammattiliittojen, työnantajaliittojen, poliisin, syyttäjän, rakennusfirmojen, työsuojelun, kuntien hankinta-asiantuntijoiden jne. kanssa</li> </ul>   |
| Esitutkinta- (ja syyttäjä)asiakirjat | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esitutkintaviranomaisten keräämää tietoa tutkinnassa olleista tapauksista ja syyttäjälaitoksen käsittelemistä tapauksista</li> </ul>   |
| Tuomioistuinasiakirjat               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Käräjä-, hovi- ja korkeimman oikeuden, markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien relevantit tuomiot</li> </ul>   |
| Media-aineistot                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artikkelit sanoma- ja aikakauslehdistä painettuina tai verkkoversioina, lehtiarkistot, televisio- ja radiotallenteet</li> </ul>  |
| Rekisteriaineistot                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verottajan, hankintayksiköiden, poliisin, oikeusrekisterikeskuksen (esim. konkurssi- ja yrityssaneeraus-, velkajärjestely-, liiketoimintakielto-) jne. rekisterit</li> </ul>   |
| INDIKAATTOREITA                      |   |
| Hinnat                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarjouskilpailussa annetun ja rakennusurakan lopullisen toteutuneen hinnan vertailu. Jos ero on hyvin suuri, voi taustalla olla epäeettinen toiminta. Lisäksi kilpailutusten hintahajonta voi kertoa mahdollisesta kartellista.</li> </ul>   |
| Lisätyöt                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>   |
| Urakoiden kasautuminen               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 vastaavia indikaattoreita ovat rakennuslupien kohdentuminen tai keskittyminen tietyille toimijoille, aliurakoinnin määrä, lyhyen elinkaaren toimijoiden mukanaolo sekä ulkomaalaisten työntekijöiden käytön määrä.</li> </ul> |
| Sidonnaisuudet                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sidonnaisuuksien läpinäkyvyys ja jääväminen tai tehtävistä eroaminen; jos henkilöllä on kaksoisrooleja, tulee näistä ilmoittaa ja varmistua siitä, ettei henkilöllä ole intressiristiriitoja.</li> </ul>   |
| Toimijat / markkinat                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> </ul>       |

## b) Urheilukorruptio ja kilpailumanipulaatio

Urheilukorruptio ja erityisesti kilpailumanipulaatio ovat nousevia korruption riskialueita. KORSI-projektia varten laaditussa katsauksessa kuvattiin erityisesti kilpailumanipulaatiota sekä hahmoteltiin sitä koskevia indikaattoreita. Seuraava taulukko kuvaa kilpailumanipulaation arviointi- ja seurantamenetelmiä (Ikonen & Laakso 2020).

**Taulukko 7. Kilpailumanipulaation arviointi- ja seurantamenetelmiä**

| UHKIEN ARVIOINTI                      |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Riskien jaottelu</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uhka-arvioinnissa on keskeistä määritellä niin riskejä nostavia kuin laskevia tekijöitä.</li> <li>• Matalan riskin osa-alueiden toteutumattomuus voi aiheuttaa vähäistä haittaa toiminnalle.</li> <li>• Kohtalaisen riskin toteutuminen ei keskeytä toimintaa, mutta saattaa johtaa toiminnallisten suunnitelmien muuttamiseen ja aiheuttaa mainehaittaa.</li> <li>• Kohonneen tai korkean riskin toteutuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa tai kustannuksia.</li> </ul> |
| <b>Arvioinnin piirteitä</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansallisessa uhka-arviossa otetaan huomioon useita seikkoja, joilla on erilaisia painoarvoja. Kyky tunnistaa manipulaatiota ja torjua sitä sekä kyky tutkia ja rangaista kilpailumanipulaatiosta ovat manipulaation torjunnan ja uhka-arvion peruspilareita.</li> </ul>   |
| KILPAILUMANIPULAATION INDIKAATTOREITA |   |
| <b>Tunnistaminen</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>   |
| <b>Torjunta</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>  |
| <b>Tutkinta ja sanktiointi</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>  |

## Lähteet

Avoin hallinto (2018). Toimintaohjelma 2019–2023. 24.9.2019. Osoitteessa:

[https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin\\_hallinto\\_IV\\_toimintaohjelma\\_LOPULLINEN\\_240919.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin_hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf).

Euroopan neuvosto (2020). Suomea koskevat korruption maa-arviot. Osoitteessa:

<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/finland>.

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.

Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia & Viuhko, Minna (2011). Ehdolla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Heuni Publication Series No. 67.

Korkea-aho, Emilia & Tiensuu Paul (2018). Lobbarirekisterin kansainväliset mallit.

Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja Nr. 57/2018.

Mansikkamäki Suvi-Tuuli & Muttilainen Vesa (2016). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus Suomessa 2011–2014. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, raportteja 121.

Muttilainen, Vesa & Ames, Suvi-Tuuli (2020). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus. 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.). (2020a). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.

Muttilainen, Vesa & Rauta, Jenita & Vuorensyrjä, Matti (2020). Kansalaisten arvioita korruptiosta vuoden 2020 Poliisibarometrissa. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus & 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.

- OECD (2020). Suomea koskevat korruption maa-arviot. Osoitteessa:  
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/finland-oecdanti-briberyconvention.htm>.
- 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.
- OM (2017). Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 14/2017.
- Peurala, Johanna & Muttilainen, Vesa (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, raportteja 115.
- Rothstein, Bo & Varraich, Aiysha (2017). Making sense of corruption. Cambridge University Press.
- 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.
- Salminen, Ari (2020). Korruption vaaran vyöhykkeet: näkökulmia ja mittareita. Teoksessa Vesa Muttilainen, Natalia Ollus ja Ari Salminen (toim.). Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46.
- Tamminen, Tanja (2020). Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan (2020). KORSI-projektin raportti 2. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.
- UNODC (2011). The Role of Corruption in Trafficking in Persons. Issue Paper. United Nations.
- VN (2016). Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020. Valtioneuvosto 28.4.2016.
- VN TEAS (2018). Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan hakuilmoitus 2019. Hakuilmoituksen liite 4: Kansallinen ja globaali turvallisuus, 4.1, Suomen maakontekstiin sopivat korruptioindikaattorit ja tiedonkeruu.

TIETOKAYTTOON.FI

