

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Elisabet Kivimäki

GLOBAALI KORRUPTION VASTAINEN TAISTELU

Tavoitteena toimivammat ratkaisut

Hallintotieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2009

SISÄLLYSLUETTELO	sivu
KUVIOLUETTELO	3
TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tavoite ja aiheen rajaaminen	8
1.2. Tutkimuksen metodi	12
1.3. Tutkimuksen aineisto	16
1.4. Tutkimuksen rakenne ja eteneminen	17
2. KORRUPTION VASTAINEN TAISTELU	20
2.1. Korruption määrittely	20
2.1.1. Systemaattinen korruptio	24
2.1.2. Poliittinen korruptio	25
2.1.3. Systemaattisen ja poliittisen korruption eroja	28
2.2. Korruption torjuntamekanismeja	30
2.2.1. Korruption kontrollointi Suomessa	33
2.2.2. Aasian anti-korruptiopyrkimyksiä	34
2.2.3. Syitä anti-korruptiostrategioiden epäonnistumiselle	36
2.3. Analyysin synteesi käsitteestä "Korruption vastainen taistelu"	38
3. KANSALLINEN INTEGRITEETTIJÄRJESTELMÄ	41
3.1. Integriteetin määritelmä	42
3.2. Temppelemalli integriteettijärjestelmän kuvaamisessa	43
3.3. Linnunpesämalli integriteettijärjestelmän kuvaamisessa	44
3.4. Uusien mallien ja ratkaisujen etsiminen	47
3.5. Kansallisten integriteettijärjestelmien ymmärtämisestä niiden analysointiin ja arviointiin	48

3.5.1. Integriteettijärjestelmän analyysin ja arvioinnin vaiheet	49
3.5.2. Australian malli integriteettijärjestelmien arvioinnissa	52
3.5.3. Esimerkki integriteettijärjestelmän soveltamisesta Sambiassa	53
3.6. Analyysin synteesi käsitteestä "Kansallinen integriteettijärjestelmä"	56
4. LÄNSIMAISET ANTI-KORRUPTIOMALLIT	60
4.1. Korruption vähentämiseen tähtäävien uudistusten toteuttaminen kehittyvissä maissa	60
4.2. Maavertailujen ja indeksien kompleksisuus anti-korruptiomallien soveltamisessa	64
4.2.1. Transparency Internationalin korruptioindeksi	66
4.2.2. Public Integrity järjestön integriteettiä mittaava indeksi	67
4.3. Analyysin synteesi käsitteestä "Länsimaiset anti-korruptiomallit"	68
5. RATKAISUMAHDOLLISUUET KORRUPTION VASTAISessa TAISTELUSSA	71
5.1. Globaalin korruptio-ongelman ratkaisumahdollisuuksien kartoittaminen	71
5.1.1. Rakenteiden uudistaminen ja tavoitteiden asettaminen	72
5.1.2. Yksilöt ja johtaminen integriteettijärjestelmissä	74
5.1.3. Etiikan ja integriteetin merkitys korruptiotaistelussa	76
5.2. Analyysin synteesi käsitteestä "Ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa	77
5.3. Yhteenveto korruption vastaisten taistelun ratkaisuprosessista	81
6. KANSALLISET VERSUS LÄNSIMAISET ANTI-KORRUPTIOMALLIT	85
6.1. Kansalliset anti-korruptiomallit	85
6.2. Länsimaiset anti-korruptiomallit	88
6.3. Mallien arviointi	91
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	74

LÄHDELUETTELO 105

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Käsiteanalyysin vaiheet	15
Kuvio 2. Tutkimuksen rakennekaavio	19
Kuvio 3. Systemaattisen ja poliittisen korruption eroja sekä niiden erisuuntaiset kohdistamistoimet	29
Kuvio 4. Kreikkalaisen temppelin malli	44
Kuvio 5. Linnunpesämalli	45
Kuvio 6. Korruptio-ongelman kohdistamisprosessi	82
Kuvio 7. Länsimaiden ja kehittyvien maiden korruption vastaiset toimet	95
Kuvio 8. Integriteettijärjestelmien elementit ja niiden soveltaminen	98

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Esimerkkejä paljon käytetyistä ja vaihtoehtoisista korruption torjuntamekanismeista	32
Taulukko 2. Korruption vastainen taistelu	40
Taulukko 3. Integriteettijärjestelmien analyysi ja arviointivaiheet	50
Taulukko 4. OECD:n integriteettijärjestelmien arvioinnin kriteeristön ja Australian NISA arviointiteemojen yhteys	52
Taulukko 5. Kansallinen integriteettijärjestelmä	59
Taulukko 6. Länsimaiset anti-korruptiomallit	70
Taulukko 7. Korruption vastaisen taistelun ratkaisuja	80
Taulukko 8. Yhteenveto korruption vastaisen taistelun ominaispiirteistä, tavoitteista ja käytetyistä keinoista neljän analysoidun käsitteen näkökulmasta	84
Taulukko 9. Kansalliseen tarpeeseen kohdistetut räätälöidyt mallit (Linnunpesämalli)	87
Taulukko 10. Länsimaiset anti-korruptiomallit (Kreikkalaisen temppelin malli)	90
Taulukko 11. Tutkimustulosten tiivistelmä	103

VAASAN YLIOPISTO**Hallintotieteiden tiedekunta**

Tekijä:	Elisabet Kivimäki
Pro gradu -tutkielma:	Globaali korruption vastainen taistelu: Tavoitteena toimivimmat ratkaisut
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Hallintotiede
Valmistumisvuosi:	2009
	Sivumäärä: 111

TIIVISTELMÄ:

Korruptio on monimuotoisena ilmiönä hyvin vaikeasti voitettavissa oleva ongelma, johon ei ole yhtä oikeaa malliratkaisua. Korruption torjuntaan paljon käytetyt länsimaista näkökulmaa edustavat mallit eivät sovellu globaalin korruptio-ongelman ratkaisuksi sellaisinaan, vaan ongelmaan tulisi löytää kontekstikohtaisia räätälöityjä ratkaisuja. Kansallista integriteettijärjestelmää kuvailevat mallit tarjoavat erilaisia vaihtoehtoja korruption vastaiseen taisteluun.

Tässä tutkimuksessa tavoitteena on analysoida globaalia korruption vastaista taistelua sekä pyrkiä etsimään vastauksia ja ratkaisuja korruptio-ongelman voittamiseksi neljän käsitteen valossa. Analysoitavia käsitteitä ovat korruption vastainen taistelu, kansallinen integriteettijärjestelmä, länsimaiset anti-korruptiomallit sekä ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa. Tutkimuksessa etsitään vastausta kysymyksiin, miten korruption vastaisessa taistelussa saavutetaan toimivampia ratkaisuja, mitä korruption vastainen taistelu on, miten kansalliset integriteettijärjestelmät ovat rakentuneet ja miten ne vastaavat korruption torjunnan haasteeseen sekä miksi länsimaiset mallit eivät ole toimivia, tehokkaita ja kestäviä globaalissa korruption vastaisessa taistelussa. Tutkittavaa aihetta tarkastellaan hallintotieteellisestä näkökulmasta käsin.

Tämä tutkimus toteutetaan teoreettisena käsitteanalyysinä tulkitsevan käsitetutkimuksen metodologialla. Tutkimustyö koostuu yllämainittujen käsitteiden analysoinnista, niiden määrittämisestä ja käsitteille annettavista tulkinnoista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu induktiiviseen logiikkaan, jonka avulla etsitään yleistämismahdollisuuksia ja syntetisoidaan analysoitavista käsitteistä teoreettinen määrittelmä aikaisempien tutkimusten pohjalta saatuja tietoja yhdistämällä.

Tutkimus on tekstiaineistoon perustuva tutkimus, jossa tutkimusaineisto koostuu pääasiassa olemassa olevista englanninkielisistä teksteistä, kirjoista, artikkeleista ja aikaisemmista tutkimuksista, mutta myös relevantista suomalaisesta aineistosta. Tutkimusaineistoon sisältyy alan klassista sekä uudempaa kirjallisuutta. Tutkimuksessa analysoidaan valitussa lähdeaineistossa esiintyviä määritelmiä korruption, korruption vastaisen taistelun, länsimaisten anti-korruptiomallien, integriteettijärjestelmien sekä ongelmaan löydettävien ratkaisumahdollisuuksien etsimisen käsitteille.

Tutkimustulokset osoittivat, että korruption vastaiseen taisteluun ei ole olemassa yksiselitteisiä ratkaisuja. Korruptiotaistelussa on korostunut länsimaiden pyrkimykset istuttaa omia kehittyneissä maissa toimivia mallejaan kehittyviin, laajamittaisen korruption maihin. Tutkimustulosten mukaan kansallisesta näkökulmasta käsin etsityt räätälöidyt ratkaisut ongelmaan tuottavat toimivampia, tehokkaampia ja kestävämpiä tuloksia. Ehdotetut ratkaisut tulisi kuitenkin nähdä kokonaisvaltaisesti hallintouudistuksia täydentävinä elementteinä eikä yksistään vaihtoehtoisina keinoina ongelman kitkemisessä. Käsitteiden analysoinnin synteesinä syntyi yksinkertaistetut määrittelmät tutkituille käsitteille.

AVAINSANAT: Korruptio, korruption vastainen, integriteetti, ratkaisut

1. JOHDANTO

Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan korruption käsitettä ja pyrkii antamaan yleisiä määritelmiä korruptiolle, sen vastaiselle taistelulle, integriteettijärjestelmien soveltamiselle korruption vastaiseen taisteluun sekä korruption vastaisen taistelun ratkaisupyrkimyksille.

Tutkimus pohjautuu arkikokemuksen kautta muodostuneeseen käsitykseen aiheesta, jolloin omat kokemukset ohjaavat tutkimuksen rajaamista ja suuntautumista kohti tiettyä lopputulosta. Tutkimuksessa tehdään tietoisia valintoja ja rajauksia aihepiirin suhteen. Samalla se pyrkii mukautumaan tilanteeseen ja tutkimuksen kehitykseen esille nousevien asiakokonaisuuden kannalta tärkeiden näkökulmien huomioon ottamisessa. Tutkimus pyrkii luovaan tieteelliseen tutkimukseen analyyttisellä ja kriittisellä asioiden tarkastelulla ja sen päämääränä on tuottaa uusia kysymyksiä, jotka tarjoavat mahdollisuuden jatkotutkimukselle. Tutkimusprosessissa pyritään paikkaamaan arki ajattelun puutteita tuottamalla teorian pohjalta tietoa, joka täsmentää ongelmiin liittyviä kysymyksiä ja auttaa vapautumaan perinteisistä ajattelutottumuksista ja sidonnaisuuksista.

Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä on antaa aineksia ajattelulle, sekä luoda uusia ideoita ja monipuolistaa arkitiedon luomaa kuvaa ja käsitystä korruptioaiheesta. Sen tarkoituksena on myös herättää kiinnostusta uusiin aiheisiin korruptiotutkimuksen laajassa kentässä, sekä nostaa esiin uusia näkökulmia korruption torjuntaan, ehkäisyyn ja erilaisten anti-korruptiomallien luomiseen liittyviin kysymyksiin. Tämä tutkimus on aineistolähtöisesti orientoitunut, jolloin tutkimusongelmaa ei sidota tiukkoihin raameihin tutkimuksen alkuvaiheessa, vaan aineiston analyysissä voidaan mahdollisesti tarkentaa, täsmentää ja jopa uudistaa näkökulmaa. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2003: 21.)

Tutkimuksen ytimenä on korruptio-ongelmaan vastausten ja ratkaisujen etsiminen. Se pyrkii konkretisoimaan esimerkkien avulla ulkopuolelta tulevien länsimaisten anti-korruptiomallien soveltamista toiseen ympäristöön ja erilaiseen kulttuuriseen

yhteiskuntaan. Tutkimuksessa esille nostettu lähestymistapa on vain yksi näkökulma aiheeseen ja tarjoaa näin ollen suppean käsityksen laajan ja moniulotteisen ilmiön ymmärtämiseksi. Tutkimuksessa ei ole varsinaista hypoteettista ongelmaa, koska käsiteanalyysimenetelmää käyttämällä ei ole tarkoitus pyrkiä tieteellisin keinoin todistamaan tai kumoamaan hypoteesia. Tutkimusentekijän oma lähtöoletus on, että länsimaiset mallit eivät ole toimivia globaalissa taistelussa korruptiota vastaan. Näin ollen tutkimuksessa pyritään vahvistamaan ja todistamaan tätä lähtöoletusta erilaisia tieteellisiä tutkimuksia ja tekstejä analysoimalla ja niistä johtopäätöksiä tekemällä.

Tutkimustulokset osoittavat, että korruption vastaiseen taisteluun ei ole olemassa yksiselitteisiä ratkaisuja. Korruptiotaistelussa on korostunut länsimaiden pyrkimykset istuttaa omia kehittyneissä maissa toimivia mallejaan kehittyviin, laajamittaisen korruption maihin. Tutkimustulosten mukaan kansallisesta näkökulmasta käsin etsityt räätälöidyt ratkaisut ongelmaan tuottavat toimivampia, tehokkaampia ja kestävämpiä tuloksia.

1.1. Tutkimuksen tavoite ja aiheen rajaaminen

Tämän tutkimuksen tavoitteena on analysoida tutkimukseen valittuja käsitteitä ja muodostaa johtopäätöksiä, jotka tukevat lähtöoletusta ja tutkimuksen johtoajatusta. Tutkimus on teoreettinen ja sen tavoitteena on pohtia korruptiokäsitteen moniulotteisuutta sekä korruption vastaisen taistelun haasteita ja pyrkiä löytämään keinoja, joiden avulla päästään toimivampiin ratkaisuihin.

Aihepiiri liittyy korruptiotutkimukseen, erityisesti sen erilaisten torjuntamekanismien tarkastelun osalta. Tutkimuksessa käsitellään korruptiota laajasta globaalista perspektiivistä, jossa huomioidaan aiheen kannalta relevantteja käsityksiä korruptiosta eri puolilta maailmaa. Aihe tarkentuu käsittelemään kansallisia integriteettijärjestelmiä eli korruptiovapaan ideaaliyhteiskunnan malleja ja niiden soveltamista käytäntöön. Tutkimuksessa tarkastellaan myös länsimaisia sekä kansallisesta lähtökohdasta kumpuavia anti-korruptiomalleja. Tutkimus ei varsinaisesti ole vertaileva tutkimus,

mutta käsitteitä analysoitaessa myös vertailua käytetään tukemaan ja vahvistamaan jonkin ajatuksen perustelua.

Tutkimuksen johtoajatuksena on, että korruptio monimuotoisena ilmiönä on hyvin vaikeasti voitettavissa oleva ongelma, johon ei ole yhtä oikeaa malliratkaisua. Näin ollen korruption torjuntaan paljon käytetyt länsimaista näkökulmaa edustavat mallit eivät sovellu globaalin korruptio-ongelman ratkaisuksi sellaisinaan, vaan ongelmaan tulisi löytää kontekstikohtaisia räätälöityjä ratkaisuja. Tämä johtoajatus kertoo tiivistetysti sen, miksi tutkimusaihe on valittu ja mitä sillä mahdollisesti voidaan katsoa saavutettavan. Siitä ilmenee myös tutkimuksen perusidea, tarkastelunäkökulma, käsittelyn rajat sekä tutkimuksen tekijän kannanotto ja asenne tutkittavaa aihetta kohtaan. (Hirsijärvi ym. 2003: 201.)

Tutkimus syventyy tarkastelemaan useiden kansainvälisten järjestöjen käyttämää kansallista integriteettijärjestelmää ja sen avulla löydettäviä ratkaisuja korruptio-ongelmaan. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti Australiassa kannatusta saaneen integriteettimallin soveltamista ja sen arviointia korruption vastaiseen taisteluun sekä maakohtaisten räätälöityjen ratkaisujen löytymistä sen avulla.

Korruption ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen on käytetty valtava määrä resursseja maailmanlaajuisesti. Suuret kansainväliset järjestöt, joista Transparency International eturivissä, ovat julistaneet globaalin sodan korruptiota vastaan. (Johnsson 2004: 6; Martin & Shohat 2003: I.) Siitä huolimatta länsimaiden pyrkimykset edistää korruption vähentämistä kehittyvissä maissa eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia, koska tietyssä yhteiskunnassa ja kontekstissa toimivat useat erilaiset mallit voivat olla täysin soveltumattomia laajan korruption maihin. Tämän vuoksi korruption torjuntamekanismien uudelleen arviointi on paikallaan.

Tutkimusongelma jaetaan pääongelmaan ja sen osaongelmiin täsmällisemmän kokonaiskuvan saamiseksi. Tavoitteena on antaa määritelmät käsitteille:

- korruption vastainen taistelu
- kansallinen integriteettijärjestelmä

- länsimaiset anti-korruptiomallit
- ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa

Tutkimus pyrkii löytämään vastauksen seuraavaan tutkimuskysymykseen ja sen alakysymyksiin käsiteanalyysin metodologialla:

Miten korruption vastaisessa taistelussa saavutetaan toimivampia ratkaisuja?

- Mitä korruption vastainen taistelu on?
- Miten kansalliset integriteettijärjestelmät ovat rakentuneet ja miten ne vastaavat korruption torjunnan haasteeseen?
- Miksi länsimaiset anti-korruptiomallit eivät ole toimivia, tehokkaita ja kestäviä globaalissa korruption vastaisessa taistelussa?

Tarkasteltaviksi aiheiksi korruption vastaisen taistelun mekanismien mallintamiseen, ratkaisujen löytymiseen ja erilaisten ulkopuolelta tuotavien mallien soveltamiseen on valittu integriteetikäsitteestä eli puhtauden, luotettavuuden ja koskemattomuuden käsitteestä pohjautuva lähestymistapa. Aiheet on valittu sen perusteella, mitä tutkimuksen tekijä on pitänyt tärkeänä tarkastella käsiteltävän näkökulman kannalta. Korruption yleinen määrittely ja korruption moninaisen luonteen erittely on tämän tutkimuksen kannalta tärkeää. Se antaa taustaa sille, miksi tietynlaiset korruptiontorjuntamekanismit eivät toimi ja miksi räätälöityjen mekanismien löytyminen on olennaista korruption vastaisen taistelun kannalta.

Integriteetikäsitteen määrittelemisen sekä integriteettijärjestelmien tarkastelu antaa ulottuvuutta korruption vastaiseen taisteluun ja nostaa esille perinteisestä länsimaisesta ajattelutavasta poikkeavan tavan lähestyä ongelmaa. Esimerkkeinä käytetyt maat on valittu siten, että ne antavat tutkimuksen näkökulmaa vahvistavan kuvan korruption vastaisen taistelun ratkaisupyrkimyksistä sekä idän, lännen, pohjoisen että etelän näkökulmista. Tässä tutkimuksessa on ollut tärkeää tehdä karkea jaottelu länsimaisten mallien ja kansalliseen näkökulmaan pohjautuvien mallien välille konkretisoimaan korruption vastaisen taistelun haasteita ja osoittamaan kahden lähtökohdiltaan hyvin erilaisen lähestymistavan vahvuuksia ja heikkouksia. Mallien tarkastelun taustalla on

aikaisempien vuosikymmenten synnyttämä jaottelu vauraisiin läntisiin teollisuusmaihin ja köyhiin kehittyviin maihin idässä ja etelässä.

Länsimailla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kehittyneitä ja teollistuneita demokraattisia Pohjois-Amerikan ja Euroopan maita sekä Australiaa, jotka toimivat avunantajamaiden roolissa suhteessa kehittyviin maihin. Länsimaiseen ideologiaan liitetään tämän tutkimuksen näkökulmasta kuuluvaksi vauraus, modernisaatio, demokratia ja sivistys, joita on pidetty ensimmäisen maailman tuntomerkkeinä.

Kehittyvien maiden määritelmä tämän tutkimuksen näkökulmasta on yleistetty jaottelu alikehittyneisiin tai vähemmän kehittyneisiin maihin, joita on myös kutsuttu kehitysmaiksi. Tässä tutkimuksessa kehittyvät maat on rajattu käsittämään ne Afrikan ja Aasian maat, joille tunnusomaista on köyhyys, demokratian, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon heikohko toteutuminen tai joissa yhteiskuntaluottamuksen ilmapiiri on vakiintumaton.

Tausta-ajatuksena länsimaisten mallien soveltamisessa kehittyviin maihin on globaali prosessi, jossa länsimaiden pyrkimykset korruption vastaisessa taistelussa nähdään yhtenä globalisaation ilmenemismuotona. Prosessin tarkoituksena on luoda uusia arvoja ja uutta kulttuuria sekä muuttaa ihmisten elämää eri puolilla maailmaa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta tässä lähestymistavassa on ongelmana se, että prosessin kautta syntyvät myönteiset vaikutukset rajoittuvat usein länsimaiden omien tavoitteiden edistämiseen jättäen kehittyvät maat korruptiotaistelun todellisten vaikutusten ulkopuolelle tai vaikutuksia voi olla vaikea erottaa perinteisestä alistamisesta, riippuvuudesta ja riistosta. (Väyrynen 1998: 17–18)

Globaalilla korruption vastaisella taistelulla tarkoitetaan tutkimuksessa maailmanlaajuisia eri suunnista kohdistettuja tai eri puolilla käytössä olevia pyrkimyksiä vähentää korruptiota ympäri maailman. Tutkimuksen näkökulma on tässä suhteessa hyvin laaja, jota kuitenkin pyritään tarkentamaan fokuoimalla havainnollistaviin esimerkkeihin. Korruption vastainen taistelu voidaan nähdä

globalisaation yhtenä ilmenemismuotona tai tuotteena. Tässä tutkimuksessa rajataan globalisaatioilmiön käsittely itsenäisenä käsitteenä kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle.

1.2. Tutkimuksen metodi

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, joka on luonteeltaan teoreettinen käsiteanalyysi ja toteutetaan tulkitsevan käsiteanalyysin menetelmällä. Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kirjoitetussa muodossa olevien käsitteiden ja niiden määritelmien merkitysten tulkinnasta. Käsitteet ja niiden määritelmät ovat kontekstuaalisia ja niiden tulkinta on sidottu tutkijan valitsemaan teoreettiseen näkökulmaan. Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa pyritään kuvaamaan ja tulkitsemaan käsitteiden merkityksen kokonaisuutta. Tulkinnan suorittaminen osana tieteellistä toimintaa on merkitysten etsimistä. Merkitysten muodostumisprosessissa teksti, tulkinta ja tulkitsija ovat keskeisessä vuorovaikutussuhteessa. Merkitysten syntyyn ja niiden ymmärtämiseen vaikuttavat tulkitsija sekä tekstin tulkinta- ja tuottamisyhteys ja konteksti. (Takala & Lämsä 2001: 374, 387.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu induktiiviseen logiikkaan, jonka avulla muotoillaan tutkimusongelma, esitetään aineistolla tutkimusongelman tarpeiden mukaisia kysymyksiä sekä etsitään yleistämismahdollisuuksia. Niiden avulla pyritään syntetisoimaan analysoitavista käsitteistä teoreettinen määritelmä aikaisempien tutkimusten pohjalta saatuja tietoja yhdistämällä. Induktiivinen päättely tarkoittaa tilannetta, jossa johtopäätös ei seuraa loogisella välttämättömyydellä premiseistä vaan induktio lähtee liikkeelle yksittäisestä havaintojoukosta ja muodostaa niistä yleistyksen tai teorian. (Creswell, 2003: 125.)

Tutkimusprosessi pohjautuu divergenttiin ajatteluun, eli vapaaseen ideoiden tuottamiseen ns. tieteellistä luovaa mielikuvitusta käyttämällä. Tutkimuksessa käytetty tieteellinen lähestymistapa on sekä analyttistä että synteesiin pyrkivää. Analyysivaiheessa kokonaisuus hajotetaan osiin ja osia tarkastellaan erillään. Tutkimus

päätyy kokoavaan käsitteiden synteisiin, jossa irralliset käsitteet ja tutkimuksen osat yhdistetään toisiinsa ja kootaan yhteen. (Creswell, 2003: 132; Uusitalo 1999: 21.)

Tutkimuksessa analysoidaan:

- korruption käsitettä
- integriteettijärjestelmiä torjunta- ja ehkäisymekanismeina
- kehittyneissä maissa toimivien mallien soveltamista kehittyviin maihin
- korruptio-ongelmaan kohdistettuja ratkaisumekanismeja ja keinoja

Käsiteanalyysi on käsite- ja tekstianalyttinen menetelmä, jossa merkityksille annetaan tulkintoja eli selvitetään, mitä jollakin käsitteellä tarkoitetaan ja millaisia merkityksiä sille annetaan. Käsiteanalyysin avulla voidaan tutkia jonkin käsitteen piirteitä ja ominaisuuksia sekä määritellään käsitteiden yhtäläisyyksiä ja eroja. Sitä käytetään myös epäselvien käsitteiden täsmentämisessä, jolloin käsitteestä saadaan täsmällinen määritelmä. Käsiteanalyysissä pyritään erottamaan olennaiset piirteet epäolennaisista. Käsiteanalyysiä voidaan toteuttaa monella eri menetelmällä ja niiden erot johtuvat lähinnä siitä, miten eri vaiheet seuraavat toisiaan ja mitä vaiheita painotetaan analyysiprosessissa. (Knafl & Deatrick 1993: 47.)

Tässä tutkimuksessa käytetään Walkerin ja Avantin (1992: 39–40) käsiteanalyysimenetelmää. Siinä ei edellytetä tarkkojen analyysitaulukoiden esittämistä tai kvantitatiivista analyysia, vaan mennään syvemmälle aineistoon ottamalla mukaan analyysiin käsitteiden erilaisia merkityksiä. Tietyt ominaisuudet voivat painottua enemmän, mikä tukee ja vahvistaa analyysin tuloksia.

Tarkoituksena on synnyttää laaja kuva käsitteestä, minkä vuoksi käsitettä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Eri vaiheet eivät välttämättä seuraa toisiaan esitetystä järjestyksessä. Analyysin vaiheita ovat Walkerin ja Avantin mukaan:

1. Mielenkiintoisen käsitteen valinta
2. Analyysin tarkempien tavoitteiden ja tarkoitusten määrittely
3. Käsitteen käyttötapojen tunnistaminen kirjallisuuden perusteella

4. Käsitteen ominaispiirteiden tunnistaminen kirjallisuudessa
5. Käytännön malliesimerkin laatiminen
6. Erilaisten tapausten laatiminen
7. Ennakkoehtojen ja seurausten identifiointi
8. Empiiristen tarkoitteiden määrittely

Analysoitavasta aineistosta etsitään käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot ja seuraukset, ilmenemismuodot sekä muut tutkittavaan käsitteeseen liittyvät tekijät. Tulokset ryhmitellään ja tiivistetään omiksi luokikseen ja käsitteen ominaispiirteistä laaditaan malliesimerkki, minkä jälkeen käsite määritellään saatujen tulosten pohjalta. (Ihalainen ym. 2000: 19.)

Menetelmässä painotetaan laajaan materiaaliin pohjautuvaa kirjallisuuskatsausta, minkä analyysissä käytetään käytännön malliesimerkkejä eli case-tapauksia havainnollistamaan määriteltävän käsitteen kriteereitä. Case-tapauksia voivat olla esimerkiksi mallitapaukset, vastakkaiset tapaukset, rajatapaukset tai lähellä olevat tapaukset. Niiden analysointi ja vertailu auttavat tarkentamaan käsitettä ja sen määritteleviä ominaisuuksia. Malliesimerkin laatimisessa otetaan mukaan kattavasti oleelliset piirteet käsitteestä, jolloin malliesimerkin pitäisi olla tyypillinen esimerkki käsitteestä käytännön tasolla. (Creason, Camilleri & Kim 1993: 225.)

Ominaispiirteiden etsimisellä määritellään, mitä käsitteen piiriin kuuluu ja miten sitä kuvataan kirjallisuudessa. Ennakkoehtojen ja seurausten tunnistaminen auttaa havaitsemaan tilanteita, joiden yhteyksissä käsitettä yleensä käytetään. Ennakkoehdot ovat tapahtumia, jotka esiintyvät ennen käsitteen ilmenemistä ja seuraukset puolestaan tapahtumia, jotka ilmenevät käsitteen esiintymisen jälkeen. Käsiteanalyysin viimeisessä vaiheessa toteutetaan empiiristen tarkoitteiden määrittely käsitteen ominaispiirteille. Ne ovat luokkiin tai kategorioihin sijoituvia konkreettisia ilmiöitä, jotka osoittavat käsitteen esiintymisen. (Creason ym. 1993: 225.)

Tämän tutkimuksen viimeisenä vaiheena analysoidaan koko tutkimuksen läpileikkaavan johtojatituksen kaksi erilaista mallia. Analyysissa eritellään kreikkalaiseen

temppelemalliin pohjautuvan länsimaisen anti-korruptiomallin sekä linnunpesämalliin pohjautuvan paikallisesta näkökulmasta lähtöisin olevan mallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet, uhat, relevanssi, vaikutukset, tehokkuus, kestävyys sekä tulokset. Tällä länsimaisen ja kansallisen näkökulman eroja kiteyttävällä analyysillä korvataan käsiteanalyysin empiiristen tarkoitteiden määrittely. Alla oleva kuvio havainnollistaa käsitteistä tehtävää määritelmätaulukkoa.



Kuvio 1. Käsiteanalyysin vaiheet.

Valitussa metodissa pyritään noudattamaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ideaaleja. Tutkimus perustuu kumulatiivisen teorian synnyttämään käsitykseen korruptiosta ilmiönä. Siinä analysoidaan korruptioilmiötä ja pyritään löytämään ratkaisuja korruption vastaisen taistelun haasteeseen aikaisemman tutkimuksen tarjoaman kokemuksen valossa. Tähän tutkimuksessa päästään käsittelemällä suhteellisen laajasti erilaisia teoreettisia lähestymistapoja aiheeseen sekä viittamalla korruptiota käsittelevään empiiriseen tutkimustietoon ja aikaisemmin aiheen tutkimiseen käytettyihin tutkimusmenetelmiin.

Korruptiota koskevaan normatiiviseen keskusteluun viitataan myös pitkin tutkimuksen etenemistä. Tutkimuksessa käytetään teoreettista tieteellistä kieltä, jota pyritään selkiyttämään käsitteiden tarkalla määrittelyllä ja selittämällä. Tutkimuksen periaatteellisena pyrkimyksenä on ensin yleistää ja sitä kautta luoda edellytyksiä teorianmuodostukselle. Yleistäminen ei kuitenkaan poissulje yksityiskohtaisen tiedon tärkeyttä, vaan siirtyminen yleisestä yksityiskohtaiseen laajentaa molempien ymmärtämistä. (King, Keohanane & Verba 1994: 35.)

1.3. Tutkimuksen aineisto

Tämä tutkimus on teoreettiseen tekstiaineistoon perustuva tutkimus, joka pyrkii tulkitsemaan, analysoimaan ja muodostamaan uudenlaisen tulkinnan länsimaisten mallien soveltamisesta kehittyviin maihin korruption vastaisessa taistelussa. Tutkimuksessa ei ole empiiristä tutkimusosiota. Sen tarkoituksena on analysoida toisten kirjoittajien tekstien sisältämiä käsitteitä ja määritelmiä tutkimuskysymysten näkökulmasta.

Takalan ja Lämsän (2001: 375) mukaan tulkitsevan käsitetutkimuksen aineisto muodostuu teksteistä ja niiden sisältämistä käsitelmäärittelyistä. Tutkimuksessa hyödynnetään olemassa olevaa kirjallisuutta sekä tieteellisiä artikkeleita ja tutkimuksia aiheesta. Aineisto on pyritty valitsemaan siten, että se vastaa validisti asetettuun tutkimusongelmaan. (Uusitalo 1999: 89–98.)

Tutkimusaineistona on pääasiassa hallintotieteeseen liittyvä kirjallisuus, jota lähestytään korruption vastaisen taistelun ratkaisukeskeisestä näkökulmasta. Käytetty aineisto on haettu kirjastojen ja eri hakukoneiden tietokannoista. Lähdemateriaalina on käytetty pääsääntöisesti englanninkielisiä teoksia, tieteellisiä artikkeleita ja tutkimuksia korruptio-aiheesta. Tutkimusongelmaa lähestytään laajasta globaalista näkökulmasta, jolloin tutkimuksen kannalta relevanttia aineistoa löytyi paremmin eri puolilla maailmaa tehdyistä englanninkielisistä tutkimuksista.

1.4. Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimus, sen tavoite, metodi, rakenne ja eteneminen, tutkimusaineisto ja sen valinta. Johdannossa on esitelty tutkimuksen taustatekijöitä ja syitä, miksi tutkimusta aiheesta tehdään. Tässä tutkimuksen alaluvussa esitellään tutkimuksen rakennetta ja etenemistä. Tutkimuksen rakennetta kuvataan myöhemmin kuviossa 2.

Tutkimuksen toisessa luvussa luodaan pohjaa korruptiokäsitteen ymmärtämiselle tämän tutkimuksen näkökulmasta. Siinä annetaan määrittelyjä korruptiolle käsitteenä sekä taustoitetaan korruption vastaisen taistelun tärkeyttä esittelemällä korruption eri ilmenemismuotoja ja syitä sen esiintymiselle. Luvussa havainnollistetaan analysoitavaa käsitettä erilaisin esimerkein.

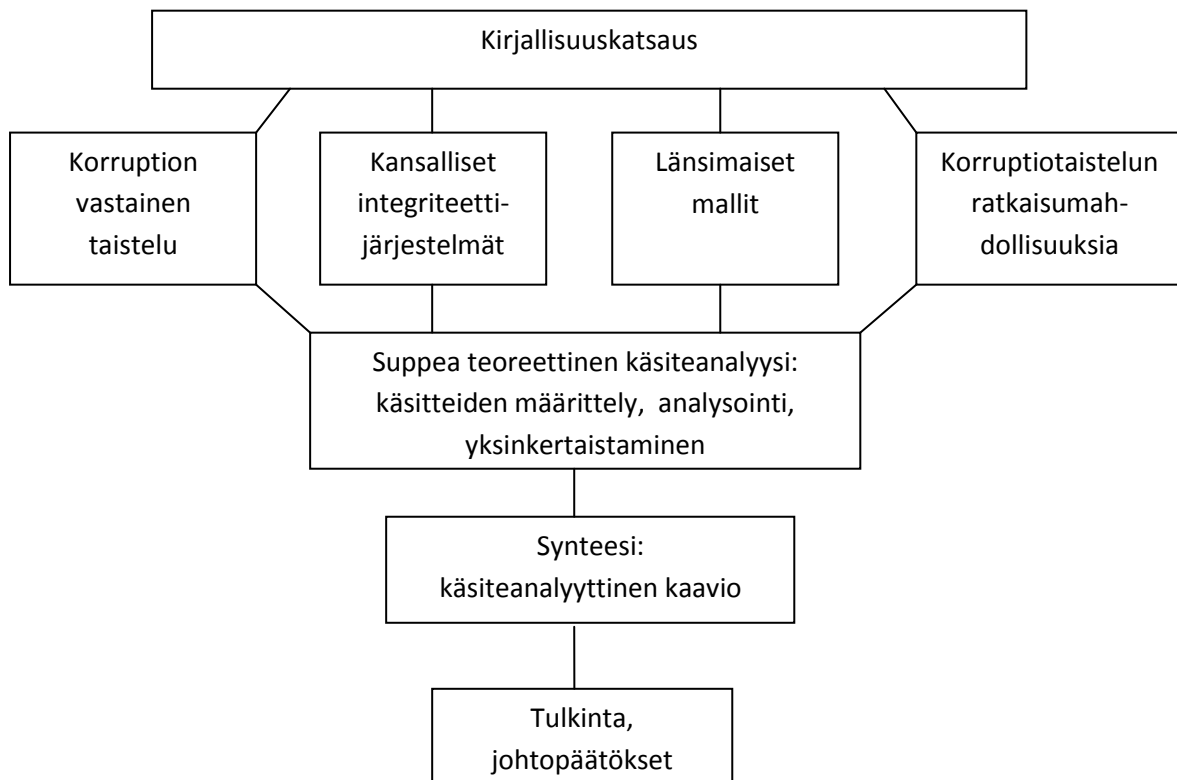
Kolmannessa luvussa keskitytään tarkastelemaan kansallisia integriteettijärjestelmiä ja niiden soveltamista korruption vastaiseen taisteluun kuvaamalla esimerkkejä integriteettijärjestelmien soveltamisesta eri ympäristöön. Luvussa pyritään muodostamaan käsitys korruption vastaisen taistelun kahdesta erilaisesta lähestymistavasta.

Neljännessä luvussa käsitellään länsimaisia anti-korruptiomalleja ja tarkastellaan kriittisesti niiden soveltamista, taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä niiden luomaa vääristävää ja alistavaa asetelmaa rikas Pohjoinen versus köyhä Etelä. Luvussa pyritään löytämään toimivampia ratkaisuja länsimaisten mallien heikkouksia tarkastelemalla.

Viidennessä luvussa käsitellään korruption vastaisen taistelun ratkaisumahdollisuuksia ja pohditaan sitä, miten toimivampiin, tehokkaampiin ja kestävämpiin ratkaisumalleihin korruption vastaisessa taistelussa päästään. Luvussa kootaan yhteen analysoitujen käsitysten pääpiirteet, tavoitteet ja keinot, joiden avulla korruption vastaista taistelua on käyty.

Kuudennessa luvussa analysoidaan kreikkalaiseen temppelemalliin pohjautuvan länsimaisen anti-korruptiomallin sekä linnunpesämalliin pohjautuvan paikallisesta näkökulmasta lähtöisin olevan mallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet, uhat, relevanssi, vaikutukset, tehokkuus, kestävyys sekä tulokset. Luvussa kiteytetään koko tutkimuksen läpileikkaavan Pohjoinen versus Etelä kahtiajaon ydinsisältö ja tutkimustulokset.

Seitsemännessä luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätöksiä. Tavoitteena on pyrkiä antamaan vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja vetämään yhteen tutkimuksen johtoajatuksen ympärille rakentuvat elementit sekä perustelemaan sitä miten tutkimuksessa analysoidut käsitteet kytkeytyvät toisiinsa. Johtopäätöksissä nostetaan myös esille jatkotutkimuksen kannalta tärkeitä ja oleellisia kysymyksiä.



Kuvio 2. Tutkimuksen rakennekaavio.

Edellisellä sivulla oleva kuvio havainnollistaa tutkimuksen rakennetta. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu laajaan kirjallisuuskatsaukseen, minkä pohjalta on valittu tutkimuksen kannalta tärkeitä ja relevanttejä lähteitä. Kootusta aineistosta on laadittu tämän tutkimuksen näkökulman mukainen määrittely globaalille korruptio-ilmiölle. Kunkin tutkittavan käsitteen syvällisempään tarkasteluun johdattelua kirjallisuuskatsaus antaa taustaa tutkittavien käsitteiden ymmärtämiselle ja johdattaa tutkimusta syvemmälle valittujen käsitteiden yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

Jokaista tarkasteltavaa käsitettä tutkitaan suppean teoreettisen käsiteanalyysin menetelmällä. Käsitteet määritellään ja annetaan niille selityksiä, analysoidaan niitä sekä pyritään yksinkertaistamaan niiden sisältöä. Analysoinnin jälkeen päädytään synteisiin, jossa käsitteestä muodostetaan tutkimuksen metodin yhteydessä kuvattu käsiteanalyttinen kaavio. Tämän pohjalta muodostetaan yksinkertaistettu ja tiivistetty tulkinta käsitteistä. Tutkimuksen ydinajatuksista ja huomioista laaditaan johtopäätökset, joissa pyritään vastaamaan asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

2. KORRUPTION VASTAINEN TAISTELU

Tässä luvussa pyritään antamaan määrittely korruption vastaisen taistelun käsitteelle. Analyysi alkaa tälle tutkimukselle valitusta korruption määrittelystä ja etenee sen vastaisen taistelun problematiikan sekä erilaisten käytettyjen torjuntamekanismien analysointiin. Korruption vastainen taistelu valittiin analysoitavaksi käsitteeksi siitä syystä, että se on ajankohtainen ja oleellinen aihe laajamittaisen korruption vähentämispyrkimyksissä. Laajalle levinnyt korruptio on kansallinen ja kansainvälinen haaste, jonka vastaisen taistelun voittamiseksi on tarpeellista tehdä lisätutkimusta toimivien anti-korruptiomekanismien ja -keinojen löytymiseksi.

2.1. Korruption määrittely

Korruptiota on yritetty määritellä kautta aikojen, mutta ilmiölle ei ole pystytty antamaan yhtä yksiselitteistä määrittelyä. Jo Aristoteles, Polybius, Machiavelli sekä monet englantilaiset ja amerikkalaiset kirjoittajat 1700- ja 1800-luvuilla käsitelivät korruption esiintymistä valtiossa eri muodoissaan. (Wallis 2005: 2.) Viimeisien vuosikymmenten aikana korruptiota on tutkittu enemmän kuin koskaan aikaisemmin historiassa. Tiihosen (2003: 1) mukaan korruptio-ongelmaa ei ole kuitenkaan koskaan tutkittu riittävän systemaattisesti.

Korruptiota on verrattu yhteiskunnan sosiaalisen ytimen sairaudeksi, joka leviää epidemian tavoin saastuttaen koko yhteiskunnan moraalia. (Weber & Getz 2004: 698.) Sille on annettu myös vertauskuvalaisia määritelmiä, kuten syöpäkasvain, virus, terrorismi tai kuolema. (Lennerfors 2008: 13.) Korruptiota on myös luonnehdittu julkisen vallan sairaudeksi sekä toimimattoman hallinnon indikaattoriksi ja selvimmäksi merkiksi huonosta hallinnosta. Sitä voidaan edellä esitetyn määrittelyn puitteissa pitää huonon hallinnon ja epäeettisen käyttäytymisen raskaimpana rikkomuksena. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 89; Tiihonen 2003: 1.)

Mitä enemmän huomiota korruptio aiheena kerää, sitä monimutkaisemmaksi ilmiö muotoutuu. Ilmiö on liian moniulotteinen yleistettäväksi, koska sitä esiintyy hyvin monessa eri muodossa. Korruption määrittelyyn pätee sama vertaus kuin estetiikkaan: Kauneus on katsojan silmässä. (Willa 2001: 180.) Käsite tulkitaan monimuotoisista kulttuurisista eroista ja syistä johtuen äärimmäisen vaihtelevasti ja epäeettiseksi käyttäytymiseksi ymmärretään eri puolilla maailmaa hyvin erilaiset asiat. Mikä jossain päin on kiellettyä, on toisaalla täysin normaalia. Laajasti yleistyneen korruptionmääritelmän mukaan korruptio on saadun valta-aseman väärinkäyttöä henkilökohtaisen edun nimissä ja sen näkyvimpiä ja tuntuvimpia muotoja ovat lahjonta, nepotismi sekä erilaiset väärinkäytökset. (Caiden 2001: 16; Larmour 2007: 3.)

Oman edun tavoittelu voidaan kulttuurisesta kontekstista käsin ymmärtää hyvin eri tavoin. Kollektiivisista yhteiskunnista katsottuna koko länsimainen elämäntyyli on lähtökohtaisesti suuntautunut oman edun tavoitteluun yhteiskuntarakenteen ja järjestelmän mahdollistaessa itsekokeskeisen tavan ylläpitää omaa hyvinvointiaan. Useissa kehittyvissä maissa yhteiskunnan rakenteet pakottavat yksilöt pitämään huolta oman perheen lisäksi usein myös koko laajasta suvusta tai heimosta. (Willa 2001: 180.)

Noradin teettämässä korruptioselvityksessä tulee esille, että nykyään eri tahot ovat alkaneet huomaamaan korruption olevan vaikeimmin voitettavassa muodossaan yksilötason ylittävä systemaattisesti juurtunut poliittinen ongelma. Siitä syystä on tärkeää siirtyä tämänhetkisestä korruption määrittelyn fokuksesta eli oman edun tavoittelusta modifioituun ”saadun valta-aseman laittoman tavoittelun” tarkasteluun. Sanana laitton tarkoittaa lailla, säännöillä tai normeilla kiellettyä. (Disch, Vigeland & Sundet 2008: 11.)

Tämän tarkastelun valossa kaikki korruptio ei ole välttämättä laitonta tai vastoin muodollista lakia. Myös oikeudelliset määritelmät korruptiosta vaihtelevat maittain, jolloin julkisessa asemassa olevan toiminta saattaa olla jossain maassa laillista ja toisaalla laitonta. (Isaksson 1997: 27.) Korruptoituneiden tekojen ajatellaan kuitenkin yleisesti olevan epäoikeudenmukaisia, jolloin toiselta osapuolelta esimerkiksi salataan tietoa tai valtasuhteet rajoittavat toisen osapuolen vetäytymistä teosta tai vaikuttamasta

teon toteutumiseen. Saavutettu valta-asema viittaa usein korruption poliittiseen luonteeseen, jota voidaan kutsua myös julkisen sektorin korruptioksi. (Shan 2007: 234.)

Laajassa mittakaavassa esiintyvä julkisen sektorin korruptio on selvä merkki toimimattomasta hallinnosta. Tässä yhteydessä hallinnolla tarkoitetaan normeja, perinteitä ja instituutioita, joiden kautta valtaa ja auktoriteettia käytetään valtiossa. Näihin kuuluvat erilaiset kansalaisia osallistavat mekanismit ja instituutiot, perustuslailliset ja muut lainsäädännölliset kehykset, kansalaisten ja valtion suhteet, erilaiset hallinnon prosessit sekä legitimizeetti-, uskottavuus- ja vaikuttavuusinstituutiot, jotka hallitsevat poliittisia, taloudellisia, kulttuurisia ja sosiaalisia suhteita kansalaisten ja valtion välillä. Kuten valtasuhteet yleensäkin, ne vaikuttavat myös korruption suhteen kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Muodot vain vaihtelevat eri kerroksien välillä. Siitä syystä korruption maakohtaisessa tutkimisessa ja ymmärtämisessä kontekstin merkitys on syytä huomioida. (Disch ym. 2009: 11-12, 40; Shan 2007: 234.)

Vaikka korruptio on laajalle levinnyt merkittävä kansallinen ja kansainvälinen haaste, sen syyt, ilmenemismuodot ja seuraukset ovat hyvin maakohtaiset. Erojen huomioon ottaminen maiden poliittisissa ja oikeudellisissa instituutioissa, taloudellisessa kehityksessä sekä erilaisissa sosiaalisissa arvoissa vaikuttaa siihen, miten onnistuneesti korruptio-ongelmaan kohdistetut mekanismit voivat viedä kehitystä parempaan suuntaan. (Bhargava & Bolongaita 2003: 2.)

Ilmiönä korruptiota on käsitelty hyvin laajasti kirjallisuudessa ja aihe tuntuu synnyttävän koko ajan uudenlaisia pyrkimyksiä sen tarkempaan määrittelyyn ja kuvailemiseen. Vanhin keskustelu korruption perimmäisestä olemuksesta pyrkii selittämään sen joko pahojen yksilöiden tai pahan järjestelmän aiheuttamaksi tai molempien yhdistelmäksi. Mikäli epäeettinen ilmiö olisi yksilöiden synnyttämää, olisi tärkeää keskittyä kouluttamaan ja muokkaamaan ihmisten luonnetta, integriteettiä ja käsitystä etiikasta sekä valinnoista. Mikäli se on järjestelmän synnyttämää, on tarpeen pyrkiä muuttamaan julkisen toiminnan sääntöjä ja käytäntöjä korruption mahdollisuuksien vähentämiseksi ja asiallisen virkakäyttämisen vahvistamiseksi ja edistämiseksi. (Larmour 2007: 6.)

Salmisen ym. (2009: 90) mukaan korruptio on joko rakenteellista tai pysyvää, tai se voi olla tilapäisiä epäeettisiä toimintaprosesseja. Tällöin on eri asia onko järjestelmä korruptoitunut vai ovatko jotkut yhteisöissä toimivista henkilöistä korruptoituneita. Heidän määritelmänsä mukaan korruptoitumaton yksilö ei riko lakeja ja pyrkii toiminnassaan välttämään huonoja käytäntöjä. Edellä esitettyjen määrittelyjen rajoituksista johtuen lienee tehokkaampaa kiinnittää huomiota enemmän korruption ehkäisemiseen kuin lainkäytön toimeenpanemiseen tapausten tutkinnassa ja yksilöiden rankaisussa teon satuttua. (Larmour 2007: 6.)

Todennäköistä on, että sekä yksilöt että yhteisöt vaikuttavat yhdessä ilmiön syntyyn. Painotus jompaankumpaan voi olla erilainen kulttuurisidonnaisista syistä ja sen vuoksi oleellista on pyrkiä löytämään kontekstikohtaisia ratkaisuja ongelmaan. Korruption vastaiseen taisteluun ratkaisuja etsittäessä on tärkeää ymmärtää mitä korruptio pohjimmiltaan on. Tässä määrittelyssä ei kuitenkaan ole syytä rajautua korruption kapeaan määritelmään pohjautuvaan ymmärtämiseen, kuten aikaisemmissa tutkimuksissa on suuressa määrin tehty. Ilmiön asettaminen avoimen debatin keskiöön voi antaa uusia oivaluksia korruption ja siihen liittyvien konseptien ymmärtämiseen. (Lennerfors 2008: 15–16.)

Korruption ilmiöitä ja sen muotoja voidaan kategorisoida monella tapaa. Toiset jakavat ilmiön kahdesta useampaan pääluokkaan, joiden alle ryhmittyy erilaisia ilmenemismuotoja. Tässä tutkimuksessa käytetään suhteellisen yleistynyttä korruption kahtiajakoa poliittiseen korkean tason ”suuren luokan” korruptioon sekä systemaattiseen alemman tason ”vähäiseen” korruptioon.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti syitä siihen, miksi poliittiseen korruptioon kohdistetut torjuntamekanismit eivät toimi systemaattisen korruption vähentämiseen sekä pyritään antamaan muutamia vaihtoehtoisia esimerkkejä systemaattisen korruption kohdistamiseen. Systemaattisen korruption ehkäisykeinojen löytämiseksi on tärkeää selvittää ilmiön taustalla olevat syyt oikeiden torjuntamekanismien löytämiseksi. Taistelu korruptiota vastaan tehostuu kohdistettaessa voimavarat ja pyrkimykset syiden

korjaamiseen, ei pelkästään ilmiön esiintymismuotojen poistamiseen. Syiden selvittäminen edesauttaa myös oikeiden mekanismien löytämistä. (de Graaf 2007: 1.)

Karkeassa jaottelussa systemaattiseen ja poliittiseen korruptioon on syytä huomioida käsitteiden suhteellisuus ja kulttuuriset erot esimerkiksi vähäisen ja suuren välillä. Jako ei voi koskaan olla yksiselitteisen selkeä ja rajanveto tarpeen ja ahneuden välillä kuten myös muiden jaotteluiden välillä voi olla hyvinkin häilyvä. (Shah 2007: 262.) Tämän tutkimuksen kannalta edellä mainittu jaottelu on tärkeä, koska sen avulla pyritään havainnollistamaan korruption torjuntamekanismien kohdentamisen tärkeyttä tulosten saavuttamisen ja oikeiden mekanismien löytymisen kannalta. Usein syynä tavoitteiden saavuttamattomuuteen on väärin ymmärretty tai vajavainen käsitys lähtötilanteesta, minkä vuoksi ongelman ratkaisuprosessi vinoutuu matkan varrella.

2.1.1. Systemaattinen korruptio

Tutkimuksessa luokitellaan systemaattisen korruption alle niin tarpeesta kumpuava, vähäinen, byrokraattinen kuin hallinnollinen korruptio, koska niitä kaikkia yhdistää sekä systemaattisuus että väärinkäytösten pienimuotoisuus ja tietyssä mielessä vähäpätöisyys. Systemaattinen pienimuotoinen korruptio koskee pääasiassa hierarkian alempia virkamiehiä, palvelutyötä tekeviä ja vastaavia. (Salminen ym. 2009: 92.)

Systemaattinen korruptio tarkoittaa tilannetta, jossa väärin tekemisestä on tullut normi ja standardi sekä osa hyväksyttävää päivittäistä käyttäytymistä. Systemaattinen korruptio institutionalisoituu helposti ja organisaatorakenteet alkavat tukemaan korruptoitunutta käyttäytymistä ja rankaisemaan niitä, jotka noudattavat sääntöjä. Systemaattinen korruptio on useimmiten hyvin pienimuotoista ja tapahtuu pääasiassa alemmalla virkamiestasolla. Lahjonta on yksi vähäisen korruption yleisimmistä ilmenemismuodoista. (Robinson 1998: 139–140)

Vähäisessä korruptiossa on kyse hyvin pienistä yksittäisistä summista rahaa, minkä vuoksi sitä kutsutaan alhaisen tason korruptioksi tai katutasen korruptioksi. Systemaattiseksi korruption tekee se, että se on päivittäin tapahtuvaa hyvin laajassa

mittakaavassa lähes kaikkien viranhaltijoiden toimesta. Systemaattista korruptiota esiintyy joka puolella maailmaa, mutta se on suuremmassa mittakaavassa kehittyvien maiden ongelma. Systemaattisen korruption hallintaan ei ole selkeitä tai yksiselitteisiä ratkaisumahdollisuuksia eikä ole selvää, että korruptio häviää lainrikkojaa rankaisemalla tai korruptoituneiden virkamiesten vaihtamisella. Uudet tekijät jatkavat vanhoja malleja ja synnyttävät uusia ilmenemismuotoja korruptiolle estäen kehitystä menemästä eteenpäin. (Willa 2001: 186–188.)

Systemaattinen korruptio on globaali ongelma ja sen vaikutukset ovat yhteismitallisesti suuremmat kuin poliittisen korruption. UNDP:n Aasia – Tyynimeri korruptionraportin (2008) mukaan systemaattisen korruption kumuloitunut lasku jää äärimmäisessä köyhyydessä elävien maksettavaksi. Suurten populaatioiden maissa pienistä yksittäisistä summista koostuu valtavat määrät väärin taskuihin menevää rahaa. Huomio systemaattiseen korruptioon jääkin usein juuri sitä syytä vähäiseksi, koska yksittäiset summat ovat minimaalisen pieniä ja yksittäiset teot vähäpätöisiltä tuntuvia. Systemaattinen korruptio kuitenkin vaikuttaa eniten äärimmäisessä köyhyydessä elävien jokapäiväiseen elämään ja elinolosuhteisiin.

2.1.2. Poliittinen korruptio

Tutkimuksessa kategorisoidaan sekä ahneudesta kumpuava, valtiollinen ja suuren mittaluokan korruptio poliittiseksi korruptioksi, koska niissä kaikissa on mukana poliittinen elementti tekijöiden virka-aseman suhteen. Vain tietyssä asemassa olevat pääsevät käsiksi poliittiseen korruptioon ja osallistumaan mittaviin poliittisiin väärinkäytöksiin. Suuren luokan poliittinen korruptio on valtion korkealla tasolla tapahtuvaa politiikan muodostamista ja poliittisten päättäjien väärinkäytöksiä. (Zinnbauer & Dobson 2008: 121.) Sillä pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin ja se koskettaa pääasiassa valtion päämiehiä, johtavia poliitikkoja ja johtavia virkamiehiä. (Salminen ym. 2009: 92.)

Poliittinen korruptio on rahassa mitattuna suurta, mutta tekijöiden määrässä yleensä suhteellisen pientä, koska vain harvoilla on siihen mahdollisuus. Poliittinen korruptio

johtaa resurssien väärinkohdistumiseen ja vaikuttaa väärin tavalla julkiseen päätöksentekoon lakien noudattamatta jättämisen ja väärinkäytösten vuoksi. Korruptiota tapahtuu korkealla tasolla myös lakien räätälöimisessä omia henkilökohtaisia intressejä ja etuja vastaaviksi. Poliittinen korruptio ei välttämättä ole pelkästään rahan siirtymistä kädestä toiseen, vaan se voi olla myös poliitikkojen demokratiaa ja politiikkaa myrkyttävien palveluksien tekemistä toisilleen. Poliittiseen korruptioon luokitellaan kuuluvaksi poliitikkojen joko virassaoloaikanaan tai sen jälkeen tekemien rikosten ja laittomien toimien laaja kirjo. Poliittinen korruptio eroaa systemaattisesta pienimuotoisesta korruptiosta sen tekijöiden poliittisen intressin vuoksi. (Hodess 2004: 3; Goldsmith 1999: 2.)

Poliittisen korruption seuraukset yhteiskunnassa ovat haitallisia vaikuttaen julkisen toiminnan läpinäkyvyyden heikkenemiseen. Se aikaansaa luottamuksen ja uskon puutetta poliitikkojen ja puolueiden toimintaan sekä estää demokraattisten arvojen toteutumisen. Poliittisten korruptiotapausten paljastuminen synnyttää kuohuntaa yhteiskunnassa, mutta usein epäiltyjen johtajien tuomitseminen tai rankaiseminen on vaikeaa, eikä toteudu oikeudenmukaisuuden nimissä. Usein korruptiotapaukset tulevat julki vasta sen jälkeen kun tekijät ovat jo kuolleita tai eivät ole enää virassaan. (Disch ym. 2008: 7.)

Poliittisen korruption ongelmat ympäri maailman liittyvät läheisesti julkisiin hankintoihin, tiedon saantiin sekä erityisesti vaaleihin ja poliittisen rahoituksen kysymyksiin. Monet poliittista integriteettiä vahvistavat pyrkimykset ovat useissa tapauksissa saattaneet johtaa uusien porsaanreikien syntymiseen. Useissa maissa on muun muassa lakiuudistuksilla pyritty estämään korruptoituneita toimia, mutta tuloksena onkin syntynyt uusia korruptiota mahdollistavia aukkoja lakeihin. Kyseenalaisia puolue- ja vaalirahoituskäytäntöjä esiintyy monissa näennäisesti vähäkorruptoituneissa Euroopan maissa. (Zinnbauer & Dobson 2008: 121.)

Suomessa yksityisen sektorin toimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden väliset sidokset ovat ajankohtainen esimerkki länsimaisesta ”piilokorruptiosta”, jota niin sanottu ”hyvä veli” –verkostot ylläpitävät. Verkostoja voidaan Suomessa pitää eräänä

korruption ongelmallisimmista muodoista, joissa palveluksia vaihdetaan ilman välitöntä rahallista korvausta eikä päätöksenteko tapahdu aina asiaperustein tai lain vaatimusten mukaisesti. Suomi putosikin vaalirahaepäselvyyksien vuoksi Transparency Internationalin vuoden 2008 indeksissä sijalle viisi. Pudotus oli varsin raju, sillä Suomi on pitänyt koko 2000-luvun ajan hallussaan joko ensimmäistä tai toista sijaa. (Klemola 2009: 3, 6.)

Tämä osoittaa sen, että myös näennäisesti korruptoitumattomissa maissa esiintyy ilmiöitä, joita voidaan määritelmästä riippuen nimittää korruptioksi. Vuoden 2008 maailman integriteettiraportin (Global Integrity Report 2008) mukaan vaalirahoitusepäselvyydet ovat kolmena peräkkäisenä vuonna olleet hallinnon ongelmallisten kärjessä sekä köyhimmässä että rikkaimmissa maissa. Kennedyn (1999: 455.) mukaan länsimaat ovat pitkään moralisoineet ja stigmatisoineet kehittyviä maita laajasta korruptio-ongelmasta. Korruptio ei kuitenkaan ole pelkästään kehittyvien maiden ongelma, vaan sitä ilmenee joka puolella maailmaa saaden erilaisia muotoja erilaisissa yhteiskunnissa. Vähäisen korruption maissa näkyvä korruptio on vain jäävuoren huippu todellisesta tilanteesta, josta tilastot eivät kerro koko totuutta. (Salminen ym. 2009: 89.)

Yksittäiset poliittisen korruption väärinkäytökset voivat olla bruttokansantuotteeseen nähden massiivisen suuria ja voivat merkittävästi heikentää valtion tuottamien palvelujen määrää ja laatua. Transparency Internationalin tutkimusten mukaan lähes puolessa tutkituista maista poliittinen korruptio on todellinen ongelma. Poliittisen korruption taustalla olevia yhteiskunnallisia epäkohtia ovat hallinnon läpinäkyvyyden, tasa-arvoisuuden ja oikeudenmukaisuuden puute. Korruptio ruokkii sitä väärää, joka estää ihmisoikeuksien ja inhimillisten tarpeiden tyydytyksen toteutumisen. (Hodess 2004: 4.)

2.1.3. Systemaattisen ja poliittisen korruption eroja

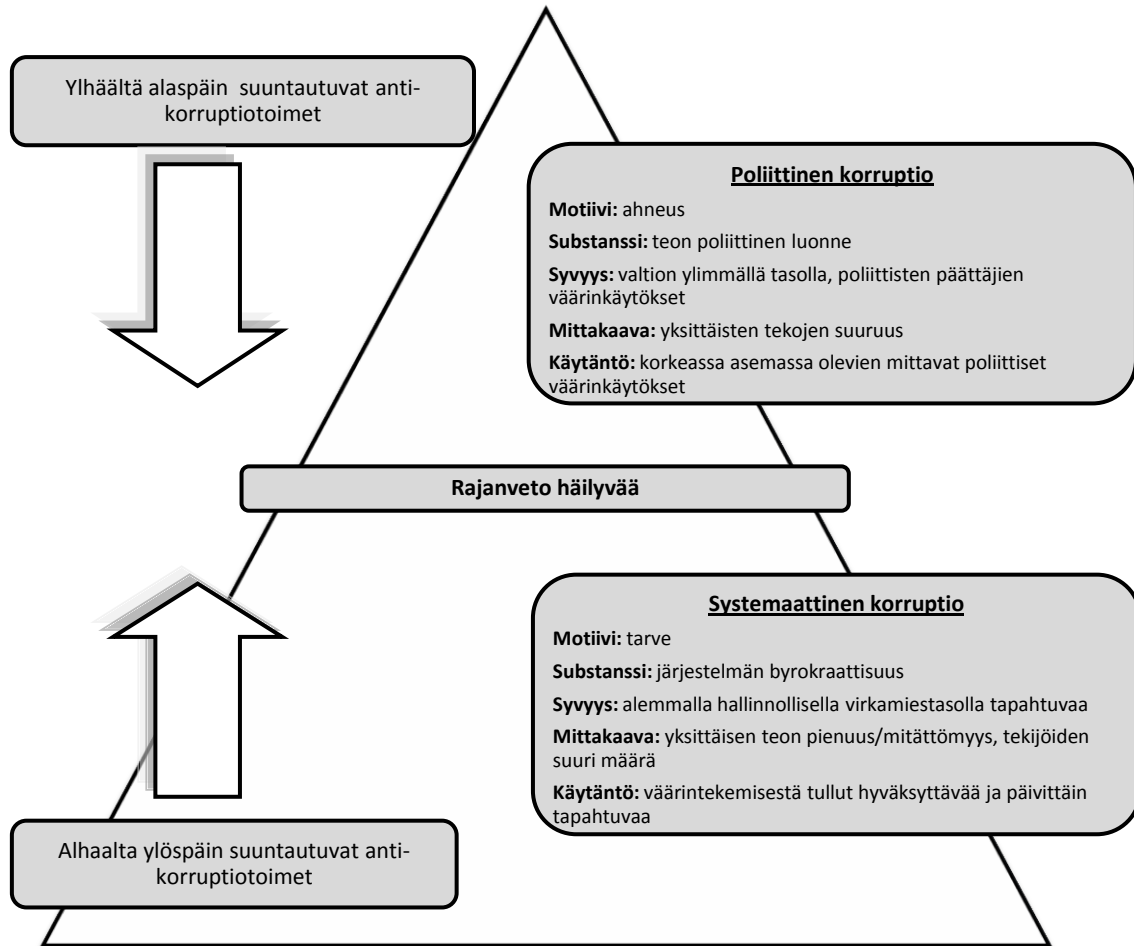
Korruption problematiikkaan etsittävien vastausten kannalta on tärkeää ymmärtää, minkälaiseen ongelmaan ratkaisuja haetaan. Systemaattinen ja poliittinen korruptio

ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja vaativat siitä syystä myös erilaisia kohdistamistoimenpiteitä. Vallalla on ollut kahdensuuntaisia pyrkimyksiä korruption vastaisessa taistelussa. Ylhäältä alaspäin suuntautuvissa toimenpiteissä pyritään saamaan yksittäiset ns. ”isot kalat” kiinni ja anti-korruptiotoimet kohdistetaan juuri poliittisen korruption torjuntaan. Näiden toimenpiteiden vaikutusten oletetaan ulottavan vaikutuksensa poliittisten linjausten mukaisina läpi koko byrokraattisen koneiston aina ruohonjuuritasolle saakka. Alhaalta ylöspäin suuntautuvissa toimissa oletuksena on, että korruption vastaiset toimet tulee aloittaa ruohonjuuritasolta, eli sieltä missä korruptio on systemaattista. Näillä kohdistamistoimilla pyritään vaikuttamaan kansalaisten eettisiin valintoihin, jolloin he voivat omilla toimillaan vaikuttaa keitä poliittisiksi päätöksentekijöiksi valitaan. (Waller, Verder & Gardner, 2000: 1; Easterly 2007: 2.)

Yksi syy korruptiotaistelun epäonnistumiseen on systemaattisen korruption ja sen erityispiirteiden huomioimatta jättäminen korruption vastaisissa toimissa. Oletuksena on usein ollut, että korruptiota synnyttää yksilön oma valinta, heikot institutionaaliset ja lainsäädännölliset raamit tai kapasiteetin puute sääntöjen ja lainnoudattamisen toimeenpanossa. Poliittisen korruption taistelussa on institutionaalisia reformeja ja lainuudistamista pidetty tarkoituksenmukaisina reaktioina. Kuitenkaan nämä toimet yksistään eivät ole riittäviä systemaattisen korruption kitkemisessä. Poliittiseen korruption kohdistetut anti-mekanismit ovat usein läntisissä maissa laadittuja malleja, mikä on johtanut korruptiontorjuntamekanismien samanlaisuuteen eri maissa. Standardoitu lähestymistapa ei kuitenkaan ole toimiva joka puolella maailmaa ja on ristiriidassa paikallisen kontekstin merkityksen kanssa, minkä tärkeys on kirjallisuudessa nostettu esiin lukuisissa kannanotoissa. (Disch ym. 2009: 19; Peters 2001: 2, 18.)

Alla oleva kuvio havainnollistaa poliittisen ja systemaattisen korruption eroja. Taustalla oleva pyramidi kuvaa ilmiöiden mittakaavaa. Pyramidin huipulle pääsevät vain harvat korkeassa asemassa olevat johtajat ja korkeat poliittiset virkamiehet, minkä vuoksi tekijöitä on vähän. Pyramidin alaosa kuvaa systemaattisen korruption laajamittaista esiintymistä alemmilla virkamiestasoilla, missä väärin tekemisestä on tullut osa päivittäistä hyväksyttävää käyttäytymistä. Pyramidin pohjan voidaan ajatella kuvaavan

ruohonjuuritason valtavaa ongelmaa, missä systemaattisen korruption yksittäiset teot ovat mitättömän pieniä, mutta tekijöiden joukko valtaisa. (Easterly 2007: 2.)



Kuvio 3. Systemaattisen ja poliittisen korruption eroja sekä niiden erisuuntaiset kohdistamistoimet.

Erot näiden kahden erityyppisen korruption välillä tuovat esiin ongelman kohdistamisen haastavuuden, kuten myös synnyttää erilaisia mahdollisuuksia tehokkaiden anti-korruptiolinjausten soveltamiseksi. Maassa, jonka hallinto on erittäin heikkoa ja asiaton vaikuttaminen valtiovallan toimiin (state capture) suurta, korruption kitkemiseksi

tarvitaan hyvin perusteltua ja järkevää lähestymistapaa. Näissä maissa anti-korruptioinstituutioiden tai oikeusasiamiehen (ombudsman) perustaminen viranomaisten ja virkamiesten lain noudattamista valvovina instansseina ei välttämättä poista tai vähennä ongelmaa. Usein näin kuitenkin ajatellaan olevan, koska kyseiset laitokset ovat hyvin hallinnoituissa maissa osoittautuneet suhteellisen tehokkaiksi tavoiksi taistella korruptiota vastaan. Tämän vuoksi anti-korruptiolaitosten perustamista on useissa tapauksissa suositeltu välttämättömiksi instituutioiksi heikosti hallinnoituihin maihin. Kuitenkin näiden instituutioiden perustaminen systemaattisen korruption vallassa oleviin maihin saattaa vain lisätä korruptiota ja nostaa laittomien toimien hintaa, koska luullut ratkaisut voivatkin sekaannuttaa ja juurruttaa perustetut anti-korruptioinstituutiot lisääntyviin ja uudenlaisiin korruptoituneisiin toimiin. Sen vuoksi tehokkaiden anti-korruptiomekanismien tulee olla suunniteltuja heijastamaan maan hallintokulttuurin tasoa ja laatua. (Bhargava ym. 2003: 24, 36.)

2.2. Korruption torjuntamekanismeja

Monet nykyiset ja aikaisemmat korruption vastaiset ponnistelut käsittelevät ongelmaa yksilön poikkeavana käyttäytymisenä ehdottaen erilaisten tiukkojen aloitteiden, uudistuksien ja kontrollimekanismien käyttöönottoa. Ei voida sanoa, että tällainen ajattelu olisi sen enempää väärää kuin se on vajavaista, pyrkiessään eristämään korruption institutionaalisista ja sosiaalisista vaikuttimista fokuoitumalla tarkastelemaan yksittäisiä yksilöitä sääntöjen rikkojina. (Johnston 2007: 2.)

Korruption kontrollointimekanismien toimivuuden ironisuutta osoittaa se, että mitä tiukemmat ja byrokraattisemmat kontrollimekanismit ovat, sitä tehottomampia ne ovat toivottujen tulosten saavuttamisessa. Tästä ei kuitenkaan pidä vetää johtopäätöstä, että kontrollin puute on parempi vaihtoehto. Tehokkaammaksi ja tuloksia tuottavammaksi toimintatavaksi sen sijaan on osoittautunut tarkkaan arvioitu strategioiden yhdistely ja byrokratian vähentäminen minimiin. Anti-korruptiomalleja luotaessa onkin tärkeää yhdistellä eri elementtejä toimivaksi kokonaisuudeksi, mikä voi toimia yhtenä keinona tehokkaampien tulosten saavuttamisessa korruption vähentämispyrkimyksissä.

(Frederickson 2007: 243.) Bhargavan ym. (2003: 21) mukaan anti-korruptiokäytännöt ja -ohjelmat tulee suunnitella hallintokulttuurin ja korruption ilmenemismuotojen tarkan analyysin pohjalta. Useissa maissa ei ole kiinnitetty tähän tärkeään lähtökohtaan huomiota. Hyvä suunnittelu ja tutkimus eivät takaa varmaa onnistumista korruption torjuntapyrkimyksissä, mutta voivat edesauttaa ongelman ratkaisemiseen soveltuvien anti-korruptiomekanismien löytymisessä.

Anti-korruptiomekanismien instrumentaalisisessa arvioinnissa eli kannustinten, mahdollisuuksien ja riskien tai skenaarioiden kategorisoimisessa on vaarana synnyttää keinotekoisia yhdenmukaistavia analyttisiä malleja. Sekä historiallisella, määrittävällä ja kulttuurisella perspektiivillä on oma paikkansa, mutta vain pidemmän aikavälin kulttuuristen ja yhteiskunnallisten normien ja sääntöjen kehittymisen sekä muutosten tarkastelussa. Tärkeämpää onkin kiinnittää huomio korruption tuhoaviin vaikutuksiin sekä korruption ja hyvän hallinnon tavoitteiden ja tehokkuuden suhteen tarkasteluun ja pyrkiä sitä kautta löytämään sekä lyhyen että pitkän aikavälin anti-korruptiostrategioita. Korruption torjuntamekanismeja suunniteltaessa on tärkeää ymmärtää korruption kansainvälinen diversiteetti ja pyrkiä standardoitujen mallien sijaan maakohtaisesti arvioimaan korruption hinta ja sen syntyyn vaikuttavat tekijät. Analyysissa on tärkeää fokuoittaa tarkastelemaan korruptoituneita järjestelmiä yksilöiden sijasta. Uusien torjuntamekanismien suunnittelussa tulee analysoida aikaisempia korruption torjuntakampanjoita ja strategioita sekä vertailla eri maiden kokemuksia niin toimivista kuin tehottomista anti-korruptiomekanismeista. (Doig & Riley 1998: 45, 56.)

Alla oleva taulukko antaa muutaman käytännönläheisen esimerkin laajasti käytetyistä korruption torjuntamekanismeista, syistä niiden toimimattomuuteen sekä esittää mahdollisia vaihtoehtoisia mekanismeja. Tässä tarkastelussa on tärkeää huomioida, että esimerkit ovat nimenomaan laajamittaisen korruption maista, joissa esitetyillä keinoilla pyritään vähentämään systemaattisen korruption esiintymistä.

Taulukko 1. Esimerkkejä paljon käytetyistä ja vaihtoehtoisista korruption torjuntamekanismeista (Shah 2007: 262).

Paljon käytettyjä korruption torjuntamekanismeja	Miksi perinteiset mekanismit eivät toimi systemaattisen korruption torjunnassa?	Esimerkkejä vaihtoehtoisista mekanismeista
Oikeusjärjestelmä, jossa julkiset syyttäjät tuovat oikeustapaukset hallitukseen ja hallitus nimittää tapausta käsittelevät tuomarit	Julkiset syyttäjät eivät voi syyttää julkisia virkamiehiä; hallitus voi nimittää korruptoituneita tuomareita tapausten käsittelyyn	Yksityisten kansalaisten syyte-oikeus, tuomareiden valinta äänestyksellä tai paikallishallintojen valitsemana, tuomareiden sattumanvarainen valinta
Hallituksen enemmistö valitsee lakiasäättävän komitean	Komitea voi hallituksen päättävän elimen kanssa olla yhteissyllinen	Oppositiojohtoisten komiteoiden muodostaminen, julkisten välikysymysten salliminen päättävän elimen jäseniin kohdistuen
Valtio-omisteinen tai säännelty media	Mediaa painostetaan hiljenemään korruptiosta ja ilmenneistä tapauksista	Yksityisen ja kansainvälisen median ja www-sivustojen salliminen
Virkasyyte	Lain toimeenpanijat saattavat olla virkasyytteeseen joutuneen kanssa osasyllisiä tapaukseen	Kansalaisten säännöllinen kuuleminen tai kansalaisneuvoston pyynnöstä asian uudelleen käsittely
Lakiasäättävien komiteoiden ja oikeusasiamiesten oikeus kuulustella julkisia virkamiehiä	Komiteoista ja oikeusasiamiehistä voi tulla kansasyllisiä	Tiedonvapauslakien asettaminen ja kansalaisten oikeus vaatia informaatiota

Hallituksilla on käytössään useita korruption torjuntaan tärkeitä mekanismeja, kuten esimerkiksi oikeuslaitokset, oikeusasiamiehet sekä valtion ylitarkastajat, anti-korruptiokomissiot ja lainsäädäntökomiteat. Kuitenkaan nämä mekanismit eivät toimi useissa maissa halutulla tavalla, koska niiden toimintaan vaikuttaa systemaattisesti korruptoitunut hallitus. Taulukossa 1 tulee ilmi mekanismien toimimattomuudesta se, miten esimerkiksi oikeudenkäynnit ohjataan tuomareille, jotka ovat osallisia rikoksiin ja valtakunnansyyttäjät kieltäytyvät kohdistamasta korruptiosyytteitä virkamiehiin. Oikeusasiamiehet, ylitarkastajat ja anti-korruptiokomissiot saattavat kohdistaa tarkkailun ainoastaan opposition tai kilpailevien puolueiden jäseniin. Valtaa saatetaan käyttää myös korruptoituneesta järjestelmästä poikkeavien yksilöiden rankaisemiseen. Systemaattisesti korruptoituneissa maissa tulee vaihtoehtoisia länsimaisista malleista poikkeavia uusia malleja soveltaa paikalliseen tarpeeseen soveltuvin keinoin, joista taulukossa 1 esitetään muutamia esimerkkejä. Länsimaisesta näkökulmasta katseltuna

esitettyt keinot eivät mahdollisesti tunnu tarpeellisilta tai välttämättömiltä toimilta. Esimerkiksi tiedonvapauslakien asettaminen, yksityisen ja kansainvälisen median tai www-sivustojen salliminen on itsestäänselvyys läntisissä maissa, mutta voi olla kehittyvissä maissa suuri askel parempaan suuntaan korruption vastaisessa taistelussa. (Shah 2007: 260–261.)

2.2.1. Korruption kontrollointi Suomessa

Suomi ja muut Pohjoismaat edustavat hallintokulttuureiltaan suhteellisen heterogeenisenä ryhmänä vähän korruptoituneita maita. Suomi on usean vuoden ajan ollut Transparency Internationalin korruptioindeksin kärkisijalla maailman vähiten korruptoituneena maana. Vaasan yliopiston tutkijat tiivistävät Suomen erityispiirteet korruption vähäisyyden taustalla viiteen eri tekijään, joilla on yhteyksiä korruption kontrollimekanismeihin. Suomessa korruption kontrollointi tapahtuu pääasiassa tietynlaisten asioiden edistämisellä, estämällä ja vahtikoiratyyllisillä valvontakeinoilla. Niitä ovat 1. hyvän hallinnon mukanaan tuomat hyödyt, 2. virkamiesten integriteetti, 3. anti-korruptiosäädökset, 4. oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tutkimukset sekä 5. finanssi- ja suoritusarvioinnit. (Salminen, Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007: 92.)

Suomen vähäkorruptoituneisuuden taustalla on erityisesti hyvän hallinnon mukanaan tuomat hyödyt sekä virkamiesten korkea integriteetin taso. Parhaimmillaan hallinnollista korruptiota kontrolloi kansalaisten luottamus yhteiskunnan instituutioihin, hyvään hallintoon ja virkamiesten itsekontrolliin. Kansalaisten vaikuttaminen ja julkinen luottamus ovat joustavia ja kevyempiä korruption torjumiskeinoja. Virkamiesten itsekontrollin taustalla puolestaan on raskas lainsäädäntö ja hallintokulttuuriperinne. Nämä keinot ovat hyvää hallintoa edistäviä keinoja ja toimivat korruptiota vähentävinä mekanismeina. Anti-korruptiosäädökset toimivat ehkäisevinä mekanismeina. Niiden tarkoituksena on edistää eettistä käyttäytymistä ja määrittellä tarkkaan korruptioteosta aiheutuvat rangaistukset. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tutkimukset sekä talous- ja suoritusarvioinnit toimivat valvovina vahtikoiramekanismeina. Korruption kontrollointi-ilmastoa edistää Suomessa hajautettu lainsäädäntörakenne, tiukka talousseuranta sekä ammattikuntien sisäinen

seurantakäytäntö. Suomessa vallitseva oikeusvaltioperinne on omiaan edistämään korruptiovapaan hallinnon kukoistamista. Salminen ym. (2007: 92) toteavat, että julkisten virkamiesten etiikka- ja arvokoulutus sekä eettisten koodistojen laatiminen hallintokoneiston kaikille tasoille on tulevaisuudessa enenevässä määrin tärkeää korruption vastaisessa taistelussa ja on suositeltavampi tapa pyrkiä korruption vähentämiseen kuin tiukka sääntely.

2.2.2. Aasian anti-korruptiopyrkimyksiä

Robinsonin (1998: 7) mukaan Aasiassa esiintyvän korruption taustalla on sosioekonomiset syyt, jotka vaikuttavat heikentävästi talouden kasvuun. Aasian korruption syyt johtavat juurensa nousevan kapitalistisen luokan, poliitikkojen ja valtion byrokratian keskinäisiin suhteisiin. Talouden ja politiikan liberalisaatio on vahvistanut yksityisen sektorin asemaa suhteessa valtioon esimerkiksi Etelä-Koreassa ja luonut näin uudenlaista perustaa korruption esiintymiselle. Korruption vastaisen taistelun debatissa Aasiassa on viimeisten vuosien aikana keskitytty hyvän hallinnon, talouden kasvun ja köyhyyden vähentämisen teemoihin. Länsimaisten avunantajien kasvavat rahavirrat yhdessä Aasian maiden hallinnollisten rakenteiden heikkouden kanssa lisäävät mahdollisuuksia korruption esiintymiselle. (Kidd & Richter 2003: 238.)

Maakohtaista analyttistä anti-korruptiomallia luotaessa on syytä tutkia tarkkaan maan hallinto- ja operationaalinen ympäristö. Maan hallinnon luonteen ymmärtäminen auttaa selittämään miksi toiset anti-korruptiomekanismit toimivat ja toiset eivät. Maan hallinnon tarkka analyysi auttaa luomaan tehokkaampia mekanismeja ja ohjelmia korruption torjumiseksi. Onnistuneiden ohjelmien taustalla on nimenomaan hallintokulttuurin ja -ympäristön kehittäminen. Analyttinen lähestymistapa anti-korruptiomallien soveltamiseen tuo esiin hallintoympäristön ja anti-korruptiostrategioiden välisen suhteen ymmärtämisen tärkeyden, minkä pohjalta voidaan luoda ja kehittää tietyn maan hallintoympäristöön soveltuvia korruption torjuntamekanismeja. (Bhargava ym. 2003: 243.)

Bhargavan ym. mukaan maissa, joissa hallintoympäristö on heikko, asiaton vaikuttaminen valtiovallan toimiin (state capture) on mittavaa ja systemaattinen

korruptio laaja-alaista, tarvitaan valtion johdon ja sääntelyn yläpuolelle ulottuvia anti-korruptiomekanismeja. Valtion instituutiot ovat tällaisissa maissa heikkoja ja virkamiehet ovat itse osa ongelmaa. Äärimmäisissä tapauksissa anti-korruptioreformien läpiviemistä valtion laitosten kautta voidaan verrata ketun päästämisenä kanatarhaan. Maailmanpankin suosittelemat viisi käytäntöä Aasian korruptiotaistelun hyvistä käytännöistä löytyvät valtion laitosten ulkopuolisista tekijöistä ja ohjelmista. Suositusten mukaan tarvitaan:

1. Laaja-alaisia anti-korruptiokoalitioita painostamaan uudistusten läpiviemistä
2. Korruptiomahdollisuuksien eliminoimisen mahdollistavia menettelytapojen ja politiikan uudistuksia
3. Median itsenäisyyttä ja kansalaisten osallistumista
4. Valvovien instituutioiden tilivelvollisuuden ja tehokkuuden lisäämistä johtajuuden ja manageroinnin kehittämällä
5. Syyttäjä- ja oikeuslaitosten itsenäisyyden ja kapasiteetin kehittämistä julkisen tilivelvollisuuden lisäämiseksi

Kaikkiin edellä mainittuihin suosituksiin liittyy omat haasteensa suurten erojen vuoksi maiden hallintojärjestelmissä. Yksi tapa lisätä sekä julkista että virkamiesten tietoisuutta korruptiosta on esimerkiksi korruptioseminaarien järjestäminen. Todellisuudessa heikosti hallinnoituissa maissa korruptoituneet käytännöt ja tekijät ovat kuitenkin jo valmiiksi hyvin tunnettuja eikä seminaareilla välttämättä ole toivotun mukaisia vaikutuksia. Julkiset virkamiehet puolestaan saattavat olla tietoisia korruptiosta, mutta eivät halua tai eivät pysty puuttumaan asiaan ilmiantokannustinten puuttuessa. Monissa maissa on perustettu erillisiä anti-korruptiokomissioita tai asetettu oikeusasiamiehiä. Laajalle levinneen korruption maissa niiden perustaminen ei välttämättä tuota toivottuja tuloksia ja niiden toiminta saattaa koitua kohtuuttoman kalliiksi. Niillä saattaa olla positiivisia vaikutuksia maissa, joissa hyvän hallinnon takeet ovat valmiiksi olemassa. (Huther ym. 2000: 9.)

Myös eettisiä ja taloudellisia anti-korruptiomekanismeja on ollut käytössä. Eettisten toimistojen perustamisella ja organisaatiokohtaisten eettisten koodistojen laatimisella voi olla positiivisia vaikutuksia hyvin hallinnoituissa maissa, mutta niiden tehokkuus ja toimivuus voi olla rajallista systemaattisesti korruptoituneissa maissa. Julkisen sektorin palkkojen korotuksella puolestaan voi olla positiivisia vaikutuksia vähäiseen korruptioon, mutta ei korkean tason korruptioon. Sillä saattaa olla jopa negatiivisia vaikutuksia maissa, joissa julkisia virkoja on kohtuuttoman paljon. (Bhargava ym. 2003: 35.)

Toisena käytännönläheisenä esimerkkinä voidaan käyttää palkkausjärjestelmän muuttamista houkuttelevammaksi. Se toimii parhaiten urakehityksen houkuttimena, mutta voi lisätä korruptiota, jos julkinen sektori nähdään liian houkuttelevana uramahdollisuutena. Meriitteihin perustuvan julkisen hallinnon luominen hallinnon byrokraattisuutta lisäämällä saattaa hyvin korruptoituneissa maissa suistaa kehityksen raiteilta. Julkisten mielipidekyselyiden toimeenpano on osoittautunut hyödylliseksi ja toimivaksi välineeksi hallinnon kehittämisessä ja korruption vähentämissyrkimyksissä, koska sen avulla kansalaisten on mahdollista ilmaista huolenaiheitaan. Taloudellisen tilivelvollisuuden vaatiminen on sopiva keino maissa, joissa demokraattinen tilivelvollisuus toteutuu ja joissa tilinpäätös- ja kirjanpitokäytännöt ovat paikallaan. (Huther ym. 2000: 9–10.)

Joissain maissa parlamentin valvonnan lisääminen voi olla hyödyllistä, mutta parlamentaarinen mikromanagerointi ei kuitenkaan ole tehokas hallintokäytäntö minkäänlaisessa yhteiskunnassa. Desentralisaatio voi myös olla toimiva keino, minkä avulla voidaan lisätä tilivelvollisuutta ja kasvattaa virkamiesten sosiaalista ja yhteiskunnallista vastuuta. Talouspoliittisten uudistusten tavoittelu vähentää mahdollista korruptiota siirtämällä päätäntävästuuta yksityissektorille, jolloin julkisen sektorin koon pienentäminen ja julkisten tehtävien vähentäminen antaa virkamiehille mahdollisuuden keskittyä valtion keskeisiin tavoitteisiin. Oikeusturvan ja laillisuusperiaatteen vahvistaminen on tarpeellista kaikessa kehityksessä ja edistyksessä. (Bhargava ym. 2003: 35.)

2.2.3. Syitä anti-korruptiostrategioiden epäonnistumiselle

Maailmanlaajuiset korruption vastaiset liikkeet yhdessä useiden maiden hallitusten sekä avunantajien kanssa ovat pitkään taistelleet korruptoituneita käytäntöjä vastaan. Äärimmäisissä tapauksissa jopa kansallisia johtajia on poistettu virka-asemistaan. Korruptiotaisteluun on käytetty paljon energiaa, mutta siitä huolimatta ei ole selkeää näyttöä korruption vähenemisestä erityisesti vahvasti korruptoituneissa maissa. Syynä tähän on hyvin pitkälti monien korruptiovastaisten ohjelmien ”yksi koko sopii kaikille” lähestymistapa, joka ei tarjoa suuria onnistumisen mahdollisuuksia. Yhtenä syynä epäonnistumiseen on avunantajamaiden omien etujen mukaisesti asettamat ehdot ja vaatimukset kehittyvien maiden hallituksille korruption vähentämisyrittämissä ja tukien myöntämisessä. Toimivien ohjelmien löytämisessä tulee tunnistaa, minkä tyyppistä korruptiota ohjelmilla pyritään vähentämään sekä pureutua myös korruptiota aiheuttaviin syihin. (Shah 2007: 234; Peters 2001: 2, 18, 23.)

EU, Maailmanpankki ja muut kansainväliset organisaatiot ovat pääasiassa käyttäneet voimavarojaan taisteluun poliittista korruptiota vastaan unohtaen kiinnittää enemmän huomiota systemaattisen korruption ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Korruption ehkäisyssä ja torjunnassa on keskitytty hyvin pitkälti oikeuslaitoksen eli tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, poliisin ja oikeudellisen ammattikunnan sekä anti-korruptiolakien ja -instituutioiden kapasiteetin vahvistamiseen ja kehittämiseen. Erityisesti kehittyvien maiden korruptio-ongelmasta huolissaan olevat avunantajat ovat kehittäneet uudistuksia länsimaisten mallien pohjalta, joissa ei ole huomioitu maakohtaista kontekstia ja mallien soveltuvuutta olemassa oleviin institutionaalisiin rakenteisiin ja paikalliseen oikeuskäsitykseen. Taustalla on ollut ajatus uudistaa ja nykyaikaistaa rikoksiin ja korruptioon keskittyneitä instituutioita, mutta pyrkimys onkin useissa tapauksissa johtanut rooli- ja mandaattiristiriitöihin sekä avunantajamaan roolin korostumiseen heikentäen kansainvälisten avustusjärjestöjen uskottavuutta ja legitimitteettiä. (Disch ym. 2008: 25.)

Kirjallisuudessa on tuotu esille useita epäonnistumisia spesialisoiduissa anti-korruptiopyrkimyksissä. Korruption torjuntaan kohdistettu lainsäädäntö, uudet

virkamiessäännöt ja tilivelvollisuusasetukset ovat valitettavan usein vain paperille kirjoitettuja pyrkimyksiä. Anti-korruptiokomissiot eivät ole toimivia ja vanhojen järjestelmien ongelmat siirtyvät uusiin instituutioihin. Kansainvälisissä keskusteluissa peräänkuulutetaan parempien indikaattoreiden ja huomattavasti pidemmän aikavälin seurannan perään. Oletetaan, että monimuotoisten ja kompleksien instituutioiden rakentamiseen, uudistuksiin ja muutoksiin tarvitaan paljon aikaa. Lyhyen aikavälin tarkastelussa nopeiden tulosten puuttumisen ei tulisi johtaa käynnissä olevien ohjelmien lopettamiseen. Joissain tapauksissa varhainen epäonnistumisten arviointi voi johtua epärealistisista aikatavoitteista ja odotuksista. Mekanismin toimivuuden arvioinnissa ei myöskään ole aina riittävästi otettu huomioon uusien normien kehityksen, muutoksen ja yhteiskuntaan juurtumisen pitkällistä prosessia. Uusien lakien ja lainsäädäntöön liittyvien näkökulmien hyväksyminen ja niiden oikeudenmukaisuuden ja relevanttiuden ymmärtäminen vie oman aikansa ennen kuin kansalaiset ovat valmiita sisäistämään uudet säännöt ja noudattamaan niitä. (Peters 2001: 23; Disch ym. 2008: 25.)

2.3. Analyysin synteesi käsitteestä ”Korruption vastainen taistelu”

Käsite valittiin analysoitavaksi siitä syystä, että korruption vastaiseen taisteluun on maailmanlaajuisesti käytetty paljon resursseja ja aihe on edelleen oleellinen ja ajankohtainen. Korruption vastaisen taistelun suurena haasteena on ollut löytää toimivia mekanismeja, minkä vuoksi aiheen lisätutkimukseen on tarvetta. Laajalle levinneet korruption eri muodot ovat suuri globaali haaste niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

Korruption vastaisen taistelun tavoitteena ja tarkoituksena on hyvän hallinnon, kehittyvien maiden kestävä kehityksen edistäminen sekä toimivien mekanismien löytyminen korruption maakohtaiseen ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen. Käyttötapoina ovat korruptiota aiheuttavien syiden korjaaminen ja korruptiotyyppien identifiointi kohdistettujen ja kontekstikohtaisten ratkaisujen löytymiseksi. Analyysissa käsiteltiin systemaattisen ja poliittisen korruption eroja. Käytössä on ollut erilaisia sekä pitkän että lyhyen aikavälin strategioita korruption vähentämisyrittämissä.

Korruption vastaisen taistelun ominaispiirteenä on pitkään ollut länsimaisten ideaalimallien ja strategioiden soveltaminen heikosti hallinnoituihin syvästi korruptoituneisiin maihin. Käytössä on ollut monenlaisia mekanismeja, joista anti-korruptioinstituutiot, oikeusasiamiehet, lakiuudistukset sekä erilaiset kontrollimekanismit ovat olleet paljon käytettyjä. Uudenlainen räätälöityjen ratkaisujen lähestymistapa on yleistynyt ja saanut kannattajia viimeisimpien vuosien aikana.

Käsitteen analyysissä käytettiin malliesimerkkinä Suomea vähän korruptoituneena maana. Suomen tapausesimerkissä nostettiin esiin korruptiovapaan yhteiskunnan edellytyksinä tietynlaisten asioiden edistäminen, estäminen ja vahtikoiratyyliset valvontakeinot. Esiin nostettiin myös länsimaissa esiintyvä piilokorruptio. Analyysissä käytiin läpi paljon käytettyjä sekä vaihtoehtoisia korruption torjuntamekanismeja. Erilaisena esimerkkinä käytettiin Aasiaa laajasti korruptoituneena maanosana ja esiteltiin siellä käytettyjä keinoja toimivien ratkaisujen löytymiseen ja ongelman voittamiseen.

Korruption vastaisen taistelun ennakkoehtona on toimimaton hallinto, korruptio-ongelman laajamittaisuus, epätasa-arvo ja köyhyys. Korruption vastaisen taistelun seurauksena on korruption väheneminen, hallinnon ja läpinäkyvyyden parantuminen, kehityksen edistyminen ja talouden kasvu. Analyysin kautta käsitteelle annettiin seuraava määritelmä:

Korruption vastainen taistelu on globaali ilmiö, jonka taustalla on länsimaiden pyrkimys siirtää länsimaissa toimivan ideaalihallinnon malli kehittyviin maihin. Ongelmana ovat keinotekoiset, yhdenmukaiset ja universaalit strategiat. Uudempana ratkaisuna nähdään korruptiota aiheuttavien syiden etsiminen ja ymmärtäminen sekä räätälöityjen kontekstikohtaisten mekanismien löytäminen.

Seuraavan sivun taulukossa 2 on tiivistetty analyysiprosessin vaiheet. Siihen on listattu käsiteanalyysin eteneminen ja käsitteen määritelmän syntymistä edeltävät vaiheet valitun metodin mukaisessa järjestyksessä.

Taulukko 2. Korruption vastainen taistelu.

Käsitteen valinta
-oleellinen ja ajankohtainen aihe - lisätutkimuksen tarve toimivien mekanismien löytymiseksi - laajalle levinnyt korruptio kansallinen ja kansainvälinen haaste
Tavoitteet/tarkoitus
- hyvän hallinnon edistäminen - kehittyvien maiden kestävä kehityksen edistäminen - toimivien mekanismien löytäminen korruption maakohtaiseen ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen
Käyttötavat/vaikutus
- korruptiota aiheuttavien syiden korjaaminen - kontekstikohtaiset ratkaisut - korruptiotyyppien identifiointi vrt. systemaattinen vs. poliittinen korruptio → erilaiset kohdistamistoimet - pitkän ja lyhyen aikavälin strategiat
Ominaispiirteet
- perinteisesti länsimaisten ideaalimallien ja strategioiden soveltaminen heikosti hallinnoituihin syvästi korruptoituneisiin maihin - monenlaisia mekanismeja esim. anti-korruptioinstituutiot, oikeusasiamies, lakiuudistukset, kontrollimekanismit - uudenlaiset lähestymistavat korostavat räätälöityjä ratkaisuja
Malliesimerkki
- Suomi: vähän korruptoitunut maa, korruptiovapaan yhteiskunnan edellytykset, piilokorruptio - Kuvio 1. Systemaattisen ja poliittisen korruption eroja sekä niiden erisuuntaiset kohdistamistoimet - Taulukko 1. Paljon käytettyjä ja vaihtoehtoisia korruption torjuntamekanismeja
Erilainen tapausesimerkki
- Aasia: laajamittainen korruptio-ongelma, toimivien ratkaisujen löytäminen ja ongelman voittamiseen käytettyjä keinoja
Ennakkoehdot
- toimimaton hallinto - korruptio-ongelman laajamittaisuus - köyhyys, epätasa-arvo
Seuraukset
- korruption väheneminen - hallinnon ja läpinäkyvyyden parantuminen - kehityksen edistyminen - talouden kasvu



Käsitteen määritelmä ja tulkinta
Globaali ilmiö, jonka taustalla on länsimaiden pyrkimys siirtää länsimaissa toimivan ideaalihallinnon malli kehittyviin maihin. Ongelmana ovat keinotekoiset, yhdenmukaiset ja universaalit ”yksi koko sopii kaikille” strategiat. Uudempana ratkaisuna nähdään korruptiota aiheuttavien syiden etsiminen ja ymmärtäminen sekä räätälöityjen kontekstikohtaisten mekanismien löytäminen.

3. KANSALLINEN INTEGRITEETTIJÄRJESTELMÄ

Kansallisen integriteettijärjestelmän käsite on syntynyt useiden anti-korruptiokampanjoiden sekä -instituutioiden aloitteista synnyttää integroituneempia ohjelmia korruption torjuntaan. Kansallisen integriteettijärjestelmän käsitettä analysoidaan tässä tutkimuksessa siitä syystä, että korruption vastaisessa taistelussa on tarve löytää integroituneempia ohjelmia korruption torjuntaan, jolloin myös korruptiomekanismien lisätutkimuksen tarve on kasvanut. Integriteetti kuvaa korruption vastakohtaa, jolloin integriteettijärjestelmiä analysoidessa tutkitaan epäkohtien sijaan tekijöitä, jotka edesauttavat positiivisen odotuksen toteutumista yhteiskunnassa. Perusajatuksena on, että anti-korruptiokampanjat voivat saavuttaa todellisia tuloksia vasta silloin, kun yhteiskunta kollektiivisesti muuttaa yleisesti hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksia tai kun ihmiset uskovat olevansa oikeutettuja odottamaan hallituksen olevan vapaa korruptiosta. Tähän uskotaan päästävän hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä, jolloin poliittinen ja julkinen tahto ovat integroituneet organisationaalisella ja toimeenpanevalla tasolla. (Langseth, Stapenhurst & Pope 1997: 7.)

Myös Transparency International käyttää kansallisen integriteettijärjestelmän konseptia, minkä avulla kuvataan maiden hallitusten ja yksityisen sektorin tilivelvollisuutta ja integriteettiä eri lakien, instituutioiden ja käytäntöjen muodostamana kokonaisuutena. Transparency International toteuttaa maakohtaisia integriteettitutkimuksia yli seitsemässäkymmenessä maassa vertaillakseen eri maiden integriteettijärjestelmiä. Tutkimukset ovat onnistuneina tehokkaita mittareita maan integriteettijärjestelmien toimivuuden arvioinnissa ja kohdistettujen anti-korruptiostrategioiden kehittämisessä. (Zinnbauer ym. 2008: 319.)

Tämän hetkiset integriteettijärjestelmä-tutkimukset ovat laadullisia tutkimuksia, joihin Transparency International on kehittelemässä kattavampia kvalitatiivisia metodologioita integriteettijärjestelmien heikkouksien ja vahvuuksien parempaan evaluointiin sekä maavertailujen tekemiseen. (Emt.) Kansainvälisten organisaatioiden teettämät

maavertailut ja indeksit ovat kuitenkin kiistanalaisia yleistyksiä ja pelkistyksiä moniulotteisista ilmiöistä, joiden tutkimiseen tarvitaan parempia työkaluja ja tutkittavien maiden omaa näkemystä ja osallistumista arviointeihin. (Pollit 2008: 4.)

3.1. Integriteetin määritelmä

Integriteettijärjestelmän arviointia ja kehittämistä varten on tärkeää ymmärtää, mitä integriteetti on ja mitä se tarkoittaa. Integriteetti viittaa tässä tutkimuksessa korruption vastakohtaan. Latinan *integritas* sana tarkoittaa koskematonta, intaktia, oikeaa, luotettavaa. Integriteetti instituutioissa ja järjestelmissä tarkoittaa arvoja, tarkoitusta ja tehtävää kunnioittavaa ja arvostavaa toimintatapaa, jonka yksilö on saavuttanut ja ylläpitää jatkossakin. Totuus ja rehellisyys eivät ole integriteetin synonyymeja vaan sen hyveitä, joihin kuuluu kunniallisuus, arvokkuus, kunnioitus ja lupauksen pitämisen odotuksen toteutuminen. Integriteetti kuvaa tavoiteltavaa tilaa yhteiskunnassa, jolloin valtaa pitävät henkilöt ja instituutiot toimivat tilivelvollisella ja rehellisellä tavalla kunnioittaen niitä arvoja, tehtäviä ja sitä tarkoitusta minkä vuoksi valta on heille uskottu. Integriteettijärjestelmä kuvaa yhteiskunnan käyttämiä metodeja, kuten instituutioita, lakeja, käytäntöjä ja asenteita, joiden päämääränä on pyrkiä kohentamaan julkisen toiminnan integriteettiä. (Head 2008: 1-10, 33.)

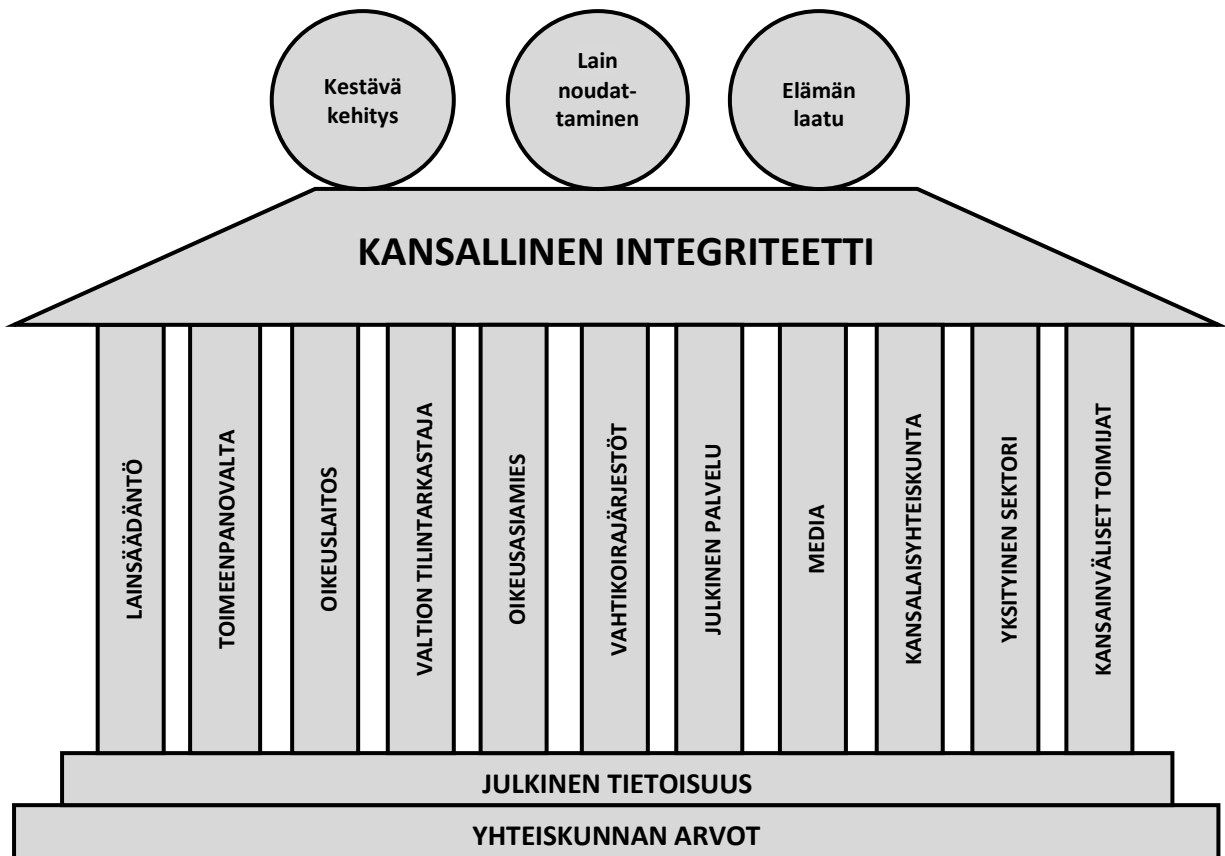
Integriteettijärjestelmiä määriteltäessä on syytä miettiä mitä integriteettijärjestelmällä pohjimmiltaan tarkoitetaan. On tärkeää määritellä esimerkiksi tarkoitetaanko sillä parlamentaristisen demokratian hallitusmuotoa, vai hallitusmuodon perustuslaillista osaa. Jos sillä tarkoitetaan edellistä, silloin integriteettijärjestelmän muodostavat institutionaaliset elementit koostuvat kaikista hallinnon eri osista. Mikäli integriteettijärjestelmän ajatellaan muodostuvan hallintojärjestelmän erillisestä osasta, sen määritelmä olisi toinen, eikä sen kaikilla osilla olisi välttämättä mitään tekemistä esimerkiksi demokratian kanssa. (Anechiarico 2008: 7; Head 2008: 8.)

3.2. Temppelemalli integriteettijärjestelmän kuvaamisessa

Tunnettu integriteettijärjestelmää kuvaava vertaus on Transparency Internationalin käyttämä kreikkalaisen temppelin vertauskuva. Kuvio 2. havainnollistaa Brownin (2005: 24) määritelmän integriteettijärjestelmästä, jonka mukaan se koostuu yhdestätoista kansallista integriteettiä kannattelevasta pilarista. Kukin pilari seisoo yhteiskunnan arvojen ja julkisen tietoisuuden varassa. Rakennusta koristaa kestävä kehitys, lain noudattamisen ja elämänlaadun kehät. Rakenteelliset tukipilarit muodostuvat lainsäädännöstä, toimeenpanovallasta, oikeuslaitoksesta, valtion tilintarkastajasta, oikeusasiamiehestä, vahtikoiraajärjestöistä, julkisesta palvelusta, mediasta, kansalaisyhteiskunnasta, yksityisestä sektorista sekä kansainvälisistä toimijoista. Transparency International on myöhemmin kuvannut temppelin koostuvan kuudestatoista pilarista, jotka ovat jaoteltu seitsemään pääluokkaan: hallituksen toimeenpaneviin elimiin, lain kehukseen, oikeusjärjestelmään, itsenäisiin elimiin, kansalaisyhteiskuntaan, yksityiseen sektoriin sekä mediaan. (Zinnbauer 2008: 319.)

Vertauskuva osoittaa selkeästi malliyhteiskunnan integriteettiä rakentavat instituutiot, jotka ovat itsenäisiä vaikkakin toisistaan riippuvaisia. Pilarit ovat kuitenkin yleensä eri vahvuisia ja yhden pilarin sortuminen lisää taakkaa muiden pilareiden kannateltavaksi. Äärimmäisessä tapauksessa yhden tai useamman pilarin sortuminen voi aiheuttaa koko järjestelmän romahtamisen. Mallin pohjalta tehdyt kansalliset selvitykset integriteettirakenteiden olemassaolosta eri maissa aiheuttavat ongelmia korruption vastaisten mekanismien ja strategioiden soveltamisessa, koska eri maissa temppelin perusta, kehikko ja pilarit muodostuvat erilaisista elementeistä. Näin ollen mallin yleistäminen ja sen mukaiset rakenteellisten uudistusten ehdotukset eivät sovellu kaikkialle sellaisinaan. (Brown 2004: 3.)

Temppelemalli on hyvin pitkälle länsimainen malli, jonka rakenteet kuvastat länsimaista kulttuuria ja modernia institutionaalista rakennetta. Malli nostaa länsimaisen yhteiskunnan perustan ja rakenteen jalustalle, viestien etteivät muut yhteiskunnat voi pysyä koossa ilman mallissa esitettyä ideaalirakennetta. (Hindess 2006: 1390.)



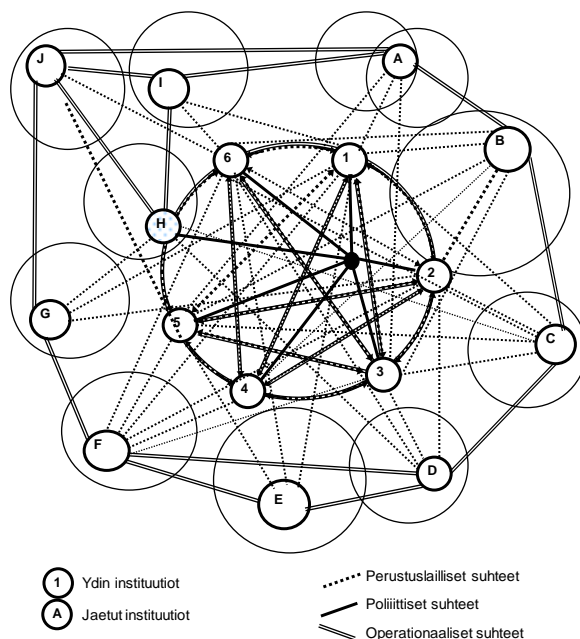
Kuvio 4. Kreikkalaisen temppelin malli (Brown 2005: 24).

Malleja laativat tahot saattavat sokeutua oman yhteiskuntansa heikkouksille, jolloin uudistusten siirtämisen lähtöasetelma on epätasa-arvoinen. Hallinnon kehittämistä tarvitsevien maiden pienimmätkin virheet ja epäonnistumiset arvioidaan suurennuslasin alla, kun kansainvälisten järjestöjen ja länsimaisten tahojen näennäisen auttamisen taustalla olevien syiden ja oikeutuksen arvioiminen jää vähemmälle huomiolle. (Brown 2004: 3.)

3.3. Linnunpesä-malli integriteettijärjestelmän kuvaamisessa

Australialaisen professori Sampfordin (2005: 96–108) kehittämä linnunpesämalli integriteettijärjestelmän vertauskuvana avaa uudenlaisen näkökulman korruption

vastaisten mekanismien löytämiseksi kansallisesta näkökulmasta käsin. Mallissa otetaan huomioon kaikki kreikkalaisen temppelein mallin mukaiset yhteiskunnallista integriteettiä kannattelevat elementit. Erona on, että mallin lähtökohtana ei ole selkeä kunkin tukijalan itsenäinen rooli. Sen sijaan integriteettijärjestelmän nähdään olevan hyvin sekava ja sotkuinen malli, jossa yhteiskuntaa rakentavat elementit kietoutuvat tiukasti toisiinsa muodostaen tukevan suojan herkälle ja helposti särkyvälle ”integriteettimunalle”.



Kuvio 5. Linnunpesämalli (Sampford 2005: 105).

Pesämallin etuna verrattuna temppeлимalliin on se, että pesän koossa pysyminen ei ole vaarassa yhden elementin hajoamisesta. Jos yksi tai useampi oksa pesässä katkeaa tai poistetaan kokonaan, pesässä voi olla aukkoja ja heikkouksia, mutta muna on siitä huolimatta turvassa. Vain kriittisen määrän oksia katketessa pesä on vaarassa hajota. Pesämalli painottaakin sekä pienten elementtien suuren määrän merkitystä systeemin rakentamisessa sekä sitä faktaa, että pesän rakentamiseen käytetyt yksittäiset oksat ja

muut ainekset ovat itsessään heikkoja, mutta yhteen kietoutuneena muodostavat vahvan kokonaisuuden. (Brown 2005: 25.)

Integriteettijärjestelmiä tarkemmin tarkasteltaessa tulevat edellä mainitut piirteet esiin myös jokaisessa yhteiskunnassa. Kestävät ja menestyvät yhteiskunnat rakentuvat hyvin pitkälle useiden heikkojen yksittäisten elementtien varaan eivätkä vain muutaman vahvan täyden painolastin kantavan pilarin varaan. Pesämallin mukaan rakennusaineina eivät ole yksittäiset instituutiot vaan niiden väliset kumulatiiviset interaktiot, jotka sitovat ja määrittelevät kunkin operaatioita. Kestävän integriteettijärjestelmän muodostavat jatkuvat tilkitsemis- ja korjaustoimet samoin kuten luonnosta poimitussa mallissa. (Sampford 2005: 105.) Kuvio 5. kuvaa eri elementtien yhteen kietoutunutta sotkuista ja sekavaa integriteettijärjestelmän mallia.

Linnunpesämalli integriteettijärjestelmän arvioimisessa

Pesämallia sovellettaessa järjestelmän arvioimiseen on otettava huomioon kaksi näkökulmaa. Ensiksi tarkoituksena on tutkia, mitä aineksia annetussa kontekstissa on valmiiksi olemassa ennen uusien mekanismien muodostamista. Toiseksi on tarpeen tutkia sitä, mitä muita aineksia tarvitaan olemassa olevan järjestelmän vahvistamiseksi. Ehdottoman tärkeää on myös ottaa huomioon järjestelmän soveltuvuus tutkittavaan kontekstiin. Yhtä oikeaa integriteetin mallia ei ole olemassa, vielä vähemmän yhdestä paikasta toiseen paikkaan sellaisenaan siirrettävää mallia. (Brown 2005: 25.)

Eri järjestelmissä instituutioilla on omat tehtävänsä eivätkä samat instituutiot joka paikassa suorita samoja tehtäviä. Yhden pilarin tuominen toisesta järjestelmästä ei välttämättä saa aikaiseksi aiottuja tuloksia, koska se ei sellaisenaan sovellu olemassa oleviin rakenteisiin. Järjestelmien rakenteiden moninaisuudessa on tärkeää huomioida samat luonnonalaisuudet kuin luonnossa. Pesät rakennetaan lähellä olevista tarkoitukseen soveltuvista materiaaleista. Vaikka pesä rakennettaisiin uuteen paikkaan, muodolla ja koolla ei ole väliä kunhan se hoitaa sille tarkoitettun tehtävän. (Sampford 2005: 107.)

3.4. Uusien mallien ja ratkaisujen etsiminen

Jokaisessa maassa ja yhteiskunnassa on jo olemassa oleva integriteettijärjestelmä omine piirteineen ja haasteineen, vaikkei olisikaan laajasti ymmärretty, tunnistettavissa oleva tai arvostettu saavutuksistaan. Myös tehottomissa järjestelmissä on instituutioita, jotka voivat toimia tehokkaasti. Integriteetin rakentamisen kannalta tärkeät instituutiot yhdessä maassa voivat olla täysin tarpeettomia jossain toisessa maassa. Tehokkaasti toimivassa integriteettijärjestelmässä suhteet useiden elementtien välillä ovat monimuotoiset. Ne muodostuvat perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä määritellyistä valta- ja vastuusuhteista, eri osapuolten osallistumisesta suuntaviivojen ja linjausten tekemiseen sekä eri toimijoiden välisestä keskinäisestä tukemisesta operationaaliseen tehokkuuteen. Osa suhteista muodostuu järjestelmää tukevista toimista, kun puolestaan osa muodostuu menettelyllisistä ja operationaalisista toimista. Monet tarkastustoimet (checks and balances) nähdään usein negatiivisessa valossa, vaikka ne ovatkin integriteetin kehittymisen kannalta tärkeitä suuntaa ja tavoitteita ylläpitäviä toimia. (Sampford 2005: 107.)

Transparency Internationalin käyttämä temppelemalli toimii tehokkaana visuaalisena vertauskuvana, mutta sisällöllisesti sen sanomassa on paljon puutteita. Temppelet rakennetaan yleensä tiettyyn muottiin suhteellisen lyhyessä ajassa, kun todellisuudessa integriteettijärjestelmien rakentaminen tapahtuu pitkän ajan kuluessa ja sen instituutioiden rakentamiseen osallistuu useita eri rakentajia. Temppelemallissa pylväiden on oltava samankokoisia ja suuruisia vaikka eri maissa integriteetti-instituutiot ovat eri vahvuisia ja kokoisia. Temppelemallissa pylväiden koostumuksen tulee olla joustamattomia, jäykkiä tai vahvoja kun taas monissa maissa integriteetti-instituutiot ovat suhteellisen heikkoja ja joustavia. Integriteettijärjestelmien vahvuus perustuu eri rakenteiden toisiinsa kietoutumiseen ja toistensa vahvistamiseen toisin kuin temppelemallissa. (Hindess 2006: 1390; Brown 2005: 25.)

Oletuksena on, että integriteettijärjestelmän puuttuminen kokonaan romahduttaisi sosiaalisen ja poliittisen järjestyksen yhteiskunnassa. Etsittäessä yhteisö- tai yhteiskuntakohtaisia ratkaisuja korruption torjuntaan, on tärkeää tarkastella olemassa

olevan integriteettijärjestelmän heikkouksia ja aukkoja sekä pyrkiä löytämään keinoja järjestelmän vahvistamiseksi. Tavoitteena on pyrkiä näkemään integriteettijärjestelmä kokonaisuutena ja arvioida, mikä järjestelmässä toimii ja mikä ei. Tämän jälkeen voidaan keskittyä uudistuksiin tähtäävän tiekartan suunnitteluun. Lähtökohtana on löytää paikalliseen kontekstiin sopivat mallit ja strategia, ei kopioida valmiita muualla toimivia malleja eri ympäristöön. (Head 2008: 9.)

3.5. Kansallisten integriteettimallien ymmärtämisestä niiden analysointiin ja arviointiin

Transparency International on pyrkinyt löytämään strategisen lähestymistavan integriteettijärjestelmien määrittämiseen ja evaluoimiseen sekä sen avulla vahvistamaan olemassa olevia integriteettijärjestelmiä. Australia on ollut kansallisten integriteettijärjestelmien arvioinnissa edelläkävijä, mutta samaan aikaan myös Euroopassa, Aasiassa ja Amerikassa on pienemmässä mittakaavassa tehty maakohtaisia arviointeja. Kansallisiin integriteettijärjestelmiin kohdistunut huomio on yksi osa monista erilaisista kansainvälisistä pyrkimyksistä evaluoida hyvän hallinnon elementtejä eri maissa. Arviointien taustalla ovat monet kansainväliset organisaatiot Maailman pankista OECD:n teettämiin maakohtaisiin evaluointeihin integriteetin vahvistamiseksi ja korruption ehkäisemiseksi. Pyrkimysten taustalla vaikuttaa perustavaa laatua oleva kysymys siitä, mikä pohjimmiltaan on tämä integriteettijärjestelmä, jota erilaisten toimien avulla on pyritty ymmärtämään ja määrittelemään. Brownin (2005: 26) mukaan on tärkeää ymmärtää, mitä eri menetelmillä yritetään arvioida ja mihin kansainvälisillä arviointimetodologioilla pyritään. Sen lisäksi on tärkeää tiedostaa arviointiprosessien rajallisuus integriteettijärjestelmien objektiivisessa arvioinnissa.

Eri maiden integriteettijärjestelmiä arvioitaessa tulee pyrkiä ymmärtämään, mitä integriteettijärjestelmä siinä kulttuurisessa kontekstissa tarkoittaa. Jossain päin se saattaa yksinkertaisesti tarkoittaa liberaalin demokratian poliittisen järjestyksen synonyymiä. Toisaalla sillä voidaan tarkoittaa tiettyihin joko demokraattisiin tai muihin hallinnollisiin järjestelmiin kuuluvien instituutioiden ja erilaisten linjausten

määritelmää. Usein integriteetin määritelmä viittaa länsimaisen liberaalin demokratian ajatuksiin, jolloin määritelmien relevanssia ja siirrettävyyttä kansallisten ja kulttuuristen rajojen yli tulee punnita tarkkaan. (Head 2008: 10.)

3.5.1. Integriteettijärjestelmän analyysin ja arvioinnin vaiheet

Anechiarico (2008: 2) on luonut kehyksen integriteettijärjestelmien syvempään ja systemaattisempaan analysointiin. Sen avulla voidaan soveltaa ja luoda uusia maakohtaisia integriteettijärjestelmän malleja sekä evaluoida eri järjestelmien instituutioiden suoriutumista. Malli on luotu usean eri järjestelmän pohjalta ja siinä on yhdeksän vaihetta, joiden avulla järjestelmiä voidaan arvioida ja vertailla keskenään. Mallin avulla pyritään löytämään kunkin järjestelmän ongelmakohdat, mikä helpottaa ratkaisujen löytymistä ja kohdistamista toimenpiteitä tarvitseviin kohteisiin. Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on esitettynä mallin yhdeksän eri vaihetta.

Arviointivaiheessa on tärkeää aluksi identifioida olemassa olevat toimijat, joiden tunnistamisessa voidaan soveltaa kreikkalaisen temppelein mallia. Uutta mallia luotaessa on syytä miettiä miten lainsäädäntö vaikuttaa integriteettijärjestelmään ja kenen integriteettiä mallilla pyritään hallitsemaan. Integriteettijärjestelmät voidaan kohdistaa esimerkiksi virkamiehiin, poliitikkoihin, poliittisesti nimitettyihin viranhaltijoihin, poliisiin, syyttäjälaitokseen, yritysjohtoon ja kansalaisiin eli määritellään mitä järjestelmällä hallitaan. Integriteetin määritelmä on myös syytä tarkentaa tapauskohtaisesti ja varmistaa, että kaikki ymmärtävät käsitteen samalla tavoin. (Anechiaro 2008: 7–8.)

Seuraavan sivun taulukossa esitetään integriteettijärjestelmän analyysi ja arviointivaiheet Anechiaricon (2008: 3) määritelmän mukaan. Mallin soveltaminen eri integriteettijärjestelmiin antaa kattavan käsityksen analysoitavan järjestelmän toimivuudesta ja suoriutumisesta.

Taulukko 3. Integriteettijärjestelmän analyysi ja arviointivaiheet (Anechiarico 2008: 3).

Etenemisvaiheet	Määrittelyvaihe	Arviointivaihe
ARVIOINTI 1. Järjestelmän toimijoiden tunnistaminen 2. Lainsäädännöllisen kontekstin määrittäminen 3. Laajuuden määrittäminen: Kenen integriteetti? 4. Laajuuden määrittäminen: mikä/mitä on integriteetti?	Tämän hetkisten toimijoiden kuvaus Järjestelmään vaikuttavien lakien ja säännösten kuvaus Kohdistetun ryhmän tai populaation kuvaus Järjestelmän toimijoiden määritelmä integriteetistä	Ovatko kaikki toimijat mukana? Jos eivät, mikä on selitys? Onko innovaatioita? Soveltuvatko lait ja järjestelmä yhteen? Ylittääkö järjestelmä lain rajoitukset? Onko jotkut populaatiot jääneet ulkopuolelle? Ovatko kohdistetut ryhmät oikeita? Mikä on valitun määritelmän oikeutus tai perustelu? Hyväksyvätkö kaikki stakeholderit määritelmän?
JÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS 5. Keskeisten integriteetti-instituutiot rooli ja asema 6. Tasapaino sääntöjen noudattamisen ja arvolähtökohdan välillä 7. Tasapaino sisäisten ja ulkoisten checks and balances toimien välillä	Integriteetti-instituutioiden aseman, roolien ja mandaatin kuvaus Jokaista ryhmää/populaatiota koskevien linjausten toimeenpanon kuvaus Checks and balances toimien kuvauseri populaatioissa kustakin integriteettirikkomuksesta	Ovatko integriteetti-instituutiot riittävän itsenäisiä? Onko tarpeeksi vaikutusvaltaa? Onko tarpeeksi linjauksia? Soveltuvatko linjaukset kaikkiin populaatioihin? Jos eivät, miksi? Onko linjausten toimeenpano onnistunut? Onko jokaiselle populaatiolle olemassa sisäiset ja ulkoiset checks and balances toimet jokaisesta integriteettirikkomuksesta? Minkälaisia, kuinka vakavia aukkoja on? Onko toimijoiden välinen koordinointi tehokasta?
SUORIUTUMINEN 8. Poliittinen ja julkinen tuki 9. Tehokkuus	Olemassa olevan datan kuvaus esim. budjetit, vahtikoira-toimet, mielipidetutkimukset Järjestelmän arviointien ja evaluointien kuvaus	Onko integriteettilinjausten poliittinen tuki vahvaa/kestävää? Kuinka aktiivista tai passiivista julkinen tuki on? Missä määrin järjestelmä pystyy edistämään integriteetin toteutumista? Tuottaako järjestelmä vastinetta rahalle? Ovatko suunnittelemattomat seuraukset hyväksyttävii?

Integriteettijärjestelmän määrittelyvaiheessa on keskeistä pohtia onko muodostettava tai jo olemassa oleva integriteetti-instituutio riittävän itsenäinen ja onko sillä vaikutusvaltaa muutoksen toimeenpanossa. Yleisten julkiseettisten tai integriteettihallinnan käsitusten mukaan järjestelmissä tulisi olla sekä sääntöjen noudattamiseen että arvoihin pohjautuvia elementtejä. Vallalla on myös käsitys, jonka mukaan saman toimijan ei tulisi toimeenpanna ehkäiseviä ja repressiivisiä toimia samanaikaisesti instituutioiden potentiaalisen tehokkuuden heikkenemisen vuoksi. (Sampford 2005: 98.)

Edelliseen liittyen myös tasapainoilu ulkoisten ja sisäisten tarkastustoimien (checks and balances) välillä on haasteellista, koska painotuksen ollessa liian paljon ulkoisissa valvontatoimissa, voivat arvoihin pohjautuvat aloitteet tukahtua. Ideaalitulanteessa ulkoisten vahtikoirajärjestöjen ei tarvitse ryhtyä korjaaviin toimiin, mutta niiden olemassaolo on kuitenkin tärkeää. Integriteettijärjestelmien seurannassa korostuu useiden eri valvovien elinten toisiaan vahtiva rooli. Australian integriteettijärjestelmien arviointitutkimukset vahvistavat moninkertaisten ristitarkastusten tärkeyden ja merkityksen suhteessa toisiinsa. (Sampford 2005: 98.)

Järjestelmien suoriutumista arvioitaessa on syytä kysyä mitä on tehty järjestelmien poliittisen ja julkisen tuen saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Poliittinen tuki on tärkeää budjettimenojen vuoksi ja julkinen tuki puolestaan ylläpitää legitimitettiä. Järjestelmää arvioitaessa tulee myös miettiä miten vahvaa ja kestäväää tai aktiivista sekä poliittinen että julkinen tuki ovat. Äärimmäinen testi mille hyvänsä järjestelmälle on tavoitteiden saavuttamisen arviointi sekä siihen liittyvien kustannusten selvittäminen. Oleellista on kysyä, missä määrin järjestelmä onnistuu edistämään integriteetin vahvistumista eli eettisten standardien vahvistumista, korruption torjumista sekä julkisen luottamuksen ja demokratian lisääntymistä. (Anechiaro 2008: 15.)

3.5.2. Australian malli integriteettijärjestelmien arvioinnissa

Australiaa pidetään vähäkorruptoituneena hyvin kehittyneiden järjestelmien maana, jossa suojellaan ja edistetään julkista integriteettiä. Australian integriteettijärjestelmille on ominaista, etteivät ne pohjautu yhden suuren anti-korruptioinstituution tai yhden

julkista integriteettiä suojaavan lain varaan, vaan ne koostuvat enenevässä määrin kehittyneestä ja monimutkaisesta instituutioiden ja käytäntöjen perheestä. Toisiinsa kytkeytyvät instituutiot ja strategiat auttavat edistämään organisaatioiden integriteettiä, koska instituutioiden lomittaisuus ja yhteen kietoutuminen lisää myös kunkin organisaation tilivelvollisuutta. Integriteettijärjestelmien arvioinnin pohjalta on esitetty, että korruption vastaisen taistelun onnistumisen edellytyksenä on integriteetti-instituutioiden virallistaminen hallituksen neljänneksi haaraksi. (Costigan 2005: 41.)

Australiassa on käyty paljon keskusteltua kansallisen integriteettijärjestelmän arvioinnista (NISA) ja siihen soveltuvista parhaista käytännöistä. Arviointien avulla saadaan parempi käsitys instituutioista ja strategioista koostuvien integriteettijärjestelmien rakenteesta, tavoitteista, tarkoituksesta ja suhteista toisiinsa. Arvioinnit antavat myös näkökulmia uusien tutkimusten tekemiseen arviointimethodien parantamiseksi, sekä synnyttävät suositeltavia käytäntöjä, joita voidaan soveltaa sekä pitkän että lyhyen aikavälin uudistuksissa. (Emt.)

NISA-hanke on päätynt arvioinnissa kuvailemaan relevanttia toimivaltaista institutionaalista kehystä alhaalta ylös (bottom-up) lähestymistavalla. Hankkeessa on todettu arvioinnin kannalta hyödyllisemmäksi tutkia tärkeimpien ja merkittävimpien systeemien ja käytäntöjen merkitystä, kapasiteettia sekä koherenssia teorian ja käytännön vertailun sijaan. Nämä kolme teemaa nähdään yhdessä toimivina integriteettijärjestelmien rakenteen, operaatioiden ja tehokkuuden seurannan linsseinä, joidenka läpi voidaan selvemmin nähdä ja tunnistaa ensisijaiset reformeja tarvitsevat kohteet. (Brown 2006: 12–13.)

Seuraavalla sivulla oleva taulukko kuvaa Australian mallin pohjalta OECD:n käyttöön ottamaa integriteettijärjestelmien arvioimisen kriteeristön yhteyksiä. Arvioinneissa pyritään selvittämään ovatko integriteettikäytäntöjen mukaiset instrumentit paikallaan yhteiskunnassa ja ovatko ne kattavasti toimintakykyisiä. Instrumenteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi lakisäännöksiä, eettisiä koodistoja, anti-korruptioinstituutioita ja -käytäntöjä. Arviointien avulla saadaan selville, kuinka hyvin erilaiset instrumentit vaikuttavat päivittäiseen käyttäytymiseen ja miten koherentisti ne

ovat vuorovaikutuksessa keskenään sekä toimeenpanevatko tai tukevatko ne toisiaan integriteettikäytäntöjen paremman toteutumisen saavuttamisessa.

Taulukko 4. OECD:n integriteettijärjestelmien arvioinnin kriteeristön ja Australian NISA arviointiteemojen yhteys (Brown 2006: 12–13).

OECD Kriteerien tarkistuslista (OECD 2004:10)		NISA Teemat
KYSYMYKSET	KRITEERIT	AUSTRALIAN MALLIN VAIHEET
Ovatko integriteettikäytäntöjen (policy) mukaiset instrumentit (esim. lakisäännökset, eettiset koodistot, instituutiot, käytännöt) paikallaan?	Policy-instrumenttien komponenttien muodollinen olemassaolo	NISA Vaihe 1 – Ulottuvuuden ja laajuden selvittäminen ja tutkiminen
Ovatko integriteettikäytäntöjen mukaiset instrumentit kattavasti toimintakykyisiä (realistiset odotukset, resurssit ja olosuhteet)?	Yksittäisen policy-instrumentin toteutettavuus ja käyttökelpoisuus	NISA Vaihe 2 - Kapasiteetti
Onko integriteettikäytäntöjen mukainen instrumentti saavuttanut sille asetetut tavoitteet?	Policy-instrumenttien tehokuus	NISA Vaihe 2 - Merkitys
Kuinka merkittävästi policy-instrumentit ovat edistäneet stakeholdereiden odotuksien toteutumista (esim. vaikutus päivittäiseen käyttäytymiseen)?	Relevanssi = yksittäisen policy-instrumentin ja toimien kontribuutio stakeholdereiden odotusten täyttämässä	
Ovatko integriteettikäytäntöjen erilaiset elementit koherentisti vuorovaikutuksessa keskenään, toimeenpanevatko ne toisiaan ja antavatko ne kollektiivista tukea integriteettikäytäntöjen toteutumiselle?	Koherenssin toteutumisaste, suhde muiden policyelementtien kanssa	NISA Vaihe 2 - Koherenssi

Kapasiteetin analysointi identifioi selkeitä rakenteen vahvuuksia ja heikkouksia avainlinjausten ja -instituutioiden tavoitteiden saavuttamisessa sekä antaa vertailukelpoista informaatiota esimerkiksi eri alueiden toimivaltaisten instituutioiden välisistä taloudellisten ja henkilöstöresurssien välisistä eroista. Merkitystä analysoimalla puolestaan voidaan arvioida olemassa olevien integriteettilinjausten ja -instituutioiden vaikutuksia. Koherenssia analysoimalla arvioinnissa voidaan fokuoittaa olemassa olevien strategioiden ja mahdollisten uusien ratkaisujen tai vaihtoehtojen

saavuttamiseen keskinäisen tilivelvollisuuden, menettelytapojen koordinoinnin ja operationaalisen yhteistyön parantamisessa. OECD on ottanut käyttöönsä kriteeristön kansallisten integriteettijärjestelmien arvioimiseen, joka pohjaa hyvin pitkälle Australiassa testattujen käytäntöjen varaan. Taulukko 4. havainnollistaa näiden yhteyttä. (Brown 2006: 13.)

3.5.3. Esimerkki integriteettijärjestelmän soveltamisesta Sambiassa

Transparency Internationalin maakohtaisten korruptioraporttien mukaan institutionaaliset anti-korruptioreformit ovat enenevässä määrin hallitusten agendalla. Uusia anti-korruptioinstituutioita syntyy valtavalla vauhdilla eri puolilla maailmaa. Myös Australiasta alkunsa saaneita kansallisten integriteettijärjestelmien malleja on sovellettu uusissa maissa, joista Dobson ym. (2008: 122) nostaa esimerkiksi vuoden 2008 Maailman korruptioraportissa Sambiaan muodostetun uuden integriteettijärjestelmän.

Sambia on yksi maailman korruptoituneimmista maista, joka vuonna 2007 oli korruptioindeksin sijalla 123. Samana vuonna maa otti käyttöön uuden integriteettijärjestelmän soveltamisen strategian ja vuoden 2008 indeksin valossa maa näyttää olevan menossa parempaan suuntaan sijoituessaan vuotta myöhemmin sijalle 115. Sambian hallitus on hyväksynyt anti-korruptiokomission strategian, jonka mukaan jokaiseen valtion ministeriöön, virastoon ja osastoon tulee muodostaa korruption ehkäisemiseen tähtäviä integriteettikomiteoita. Komiteoiden tehtävänä on huolehtia integriteetin toteutumisesta valtion laitoksissa. Aloitetta pilotoidaan kahdeksassa julkisessa instituutiossa ja ohjelma on saanut US\$ 22.7 rahoituksen Milleniun Challenge Corporationilta. Ohjelma on suunniteltu vähentämään korruptiota valtion instituutioissa parantamalla julkisten palveluiden tehokkuutta sekä tehostamalla maan rajoilla käydyn kaupan hallintaa. (Emt.)

Sambian verovirasto oli vuonna 2007 hankkeen aloittava instituutio. Sambian anti-korruptiokomissio kuuluu itse pilotoitaviin instituutioihin ja integriteettikomitea on perustettu myös ohjaamaan anti-korruptiokomission sisäisen integriteetin vahvistamista.

(Zinnbauer ym. 2008: 122.) Brownin ym. (2005: 94) mukaan organisaatioiden ristikkäinen vastuu toistensa vahtimisesta voi lisätä läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Uusien vahtikoirainstituutioiden perustaminen ei kuitenkaan ole suotavaa, koska sitä tarvetta ei pystytä tyydyttämään. Viime kädessä tilivelvollisuus syntyy julkisesta läpinäkyvyydestä ja erilaisten integriteettikomiteoiden ja instituutioiden pysyvästä asettamisesta osaksi poliittista järjestelmää. Heidän mukaansa parlamentaaristen integriteettikomiteoiden valvova rooli suhteessa eri instituutioihin lisää läpinäkyvyyden toteutumista.

Integriteettikomiteoiden muodostaminen

Sambian anti-korruptiokomissio (ACC) on määrätty lailla johtamaan korruption vastaista taistelua Sambiassa. Maan edesmennyt presidentti Levy Patric Mwanawasa julkaisi vuoden 2004 syksyllä kansallisen hallinnontilan selvitysraportin, jonka pohjalta anti-korruptiokomissio aloitti mittavat tutkimukset korruption ehkäisyn institutionalisoimisen toimeenpanon tarpeista julkisten palveluiden parantamiseksi. Julkinen sektori nähdään oleellisena anti-korruptioaloitteiden keskiönä. Integriteettikomiteat ovat syntyneet hallituksen hyväksymästä ajatuksesta, että kaikkien organisaatioiden tulee omalta osaltaan osallistua korruption vähentämispyrkimyksiin. Anti-korruptiokomission strategian ydinajatuksena on integriteettikomiteoiden muodostamiseen valittujen henkilöiden koulutus ja nimeäminen tehtävän johtamiseen. (Ng'andu 2008: 3.)

Integriteettikomiteat ovat vastuussa korruption ehkäisemisestä jokaisen organisaation sisällä. Komiteat koostuvat korruption ehkäisemiseen nimetyistä henkilöistä, jotka toimivat oman organisaationsa sisällä kontrolloivassa asemassa. Integriteettikomitean jäseniksi valitaan seniorijohtajia, jotka raportoivat suoraan ylimmän tason johtajalle. Jokaisella ministeriöllä, osastolla ja virastolla tulee olla neljä johtotason jäsentä integriteettikomiteassaan. (Emt.)

Zinnbauer ym. (2008: 154) esittää integriteettikomitean roolien ja tehtävien olevan seuraavat anti-korruptiokomission strategian mukaan:

1. Edellytysten luominen korruption ehkäisyprosessille sekä sen johtaminen omassa vastuorganisaatiossaan. Komitea vastaa lisäksi tavoitteidensa ja organisaatioon kohdistuvien odotusten tiedottamisesta organisaation sisällä.
2. Komitea vastaa instituution sisäisestä korruption ehkäisyn toimintasuunnitelmasta ja sen toimenpanosta sekä raportoimisesta neljännesvuosittain anti-korruptiokomission kautta kabinetin sihteerille.
3. Komitea osallistuu seniori- ja keskitason johtajien palveluntuotanto-, etiikka ja integriteetikoulutukseen sekä anti-korruptiteorioiden ja läpinäkyvyys- ja integriteettimittareiden ja –toimenpiteiden perehdyttämiseen.
4. Komitea vastaa siitä, että organisaation kaikki jäsenet ymmärtävät työjärjestyksen ja eettisen koodiston sisällön ja tarkoituksen. Eettisten sääntöjen ei tule olla rankaisevia vaan niiden pohjimmaisena tarkoituksena on toimia muistutuksena työntekijän hyvän käyttäytymisen edellytyksistä.
5. Komitea vastaanottaa, harkitsee ja oikaisee organisaation ulkopuolelta tulevat eettisiin ja huonoon hallintoon liittyvät valitukset sekä vie valitukset eteenpäin anti-korruptiokomissiolle.
6. Komitea varmistaa valitusten aitouden sekä suosittelee hallinnollisiin toimiin ryhtymisen valitusten pohjalta.

Integriteetikomiteat ovat saaneet laajasti kannatusta, koska ne toimivat välittäjinä yleisön ja anti-korruptiokomission välillä. Hyödyistä huolimatta integriteetikomiteat kohtaavat useita haasteita. Pienten komiteoiden toiminta voi olla hankalaa suurissa ja monimutkaisissa organisaatioissa, joissa komitean jäsenillä on myös omat laajat vastualueensa. Organisaation sisältä valittujen jäsenten voi olla kiusallista raportoida väärinkäytöksistä pelätessään joutuvansa väärinkohdeilmiöiksi ilmiantojen vuoksi. Huonosti toteutetut integriteetikomiteat voivat olla jäykkiä ja tulla hyljityiksi organisaation sisällä. Komiteoiden legitimitetti on riippuvainen monista tekijöistä kuten kabinetin valvontatoimista, suojautumisesta liialliselta byrokratialta sekä valintoihin liittyvän transparenttiuden varmistamisesta. Onnistuneiden komiteoiden edellytyksenä on niiden erillisyys organisaation sisäisistä hallintorakenteista sekä autonomian ja itsenäisen aseman korostuminen. (Zinnbauer ym. 2008: 154.)

3.6. Analyysin synteesi käsitteestä ”Kansallinen integriteettijärjestelmä”

Käsite valittiin analysoitavaksi, koska korruption torjunnassa on enenevässä määrin tarve integroituneemmille ohjelmille. Korruption torjunnassa paljon käytettyjen mekanismien vastapainoksi erilaisten mekanismien tutkimukselle on kasvava lisätutkimuksen tarve. Korruption esiintymistä ja sen negatiivisten odotusten tutkimiseen on käytetty paljon resursseja. Siitä syystä korruption vastakohtaan eli positiivisen integriteetin odotuksen tutkimukselle on syntynyt uudenlainen tarve.

Kansallisen integriteettijärjestelmän tavoitteena ja tarkoituksena on muuttaa yleisesti hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksia, jossa saavutetaan poliittisen ja julkisen tahdon integroituminen. Sen myötä toteutuu myös korruptiovapaan hallituksen odotus. Kansallisen integriteettijärjestelmän käyttötapoina ovat eri järjestöjen tekemät integriteettitutkimukset ja kohdistetut anti-korruptiostrategiat, joita kohdistetaan tempelimallin eri elementteihin. Prosessissa järjestelmien analyysi ja arviointi on merkittävässä asemassa uusien maakohtaisten mallien luomisessa ja soveltamisessa sekä ongelmakohtien löytämisessä.

Kansallisen integriteettijärjestelmän ominaispiirteenä on sen muodostuminen yhteiskuntaa ylläpitävistä rakenteista, joita ovat hallitus, lait, oikeusjärjestelmä, itsenäiset elimet, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori ja media. Jokaisessa yhteiskunnassa on valmiiksi olemassa oleva omanlainen yhteiskunnan arvoja heijastava järjestelmä.

Malliesimerkkinä analyysissä käytettiin kreikkalaisen tempelin mallia. Se on jäykkä, länsimaista mallia edustava, stereotyyppinen, puutteita korostava ja epätasa-arvoinen malli. Analyysissä käytettiin Australian esimerkkejä integriteettijärjestelmien analysoinnista ja arvioinnista sekä tarkasteltiin OECD:n ja Australian NISA-arviointiteemojen yhteyksiä.

Erilaisena tapausesimerkkinä arvioitiin linnunpesämallia, joka on joustava, soveltava, kulttuuriseen kontekstiin sopiva, yksilöllinen ja tasa-arvoinen. Maaesimerkkinä

käytettiin Sambiaa, johon on sovellettu integriteettijärjestelmän mallia perustamalla integriteettikomiteoita hallituksen virastoihin, instituutioihin ja ministeriöihin.

Käsitteen ennakkoehtona on, ettei yhteiskunnassa ole olemassa selkeää käsitystä hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksista. Tällaisessa yhteiskunnassa integriteetin puute sekä yksilö- että yhteisötasolla yhdessä heikon poliittisen ja julkisen tahdon kanssa ovat korruptio-ongelman kumuloitumisen taustavaikuttajia. Kansallisten integriteettijärjestelmien asettamisen seurauksena käsitys yleisesti hyväksyttävästä käyttäytymisestä sekä yksilö- että yhteisötasolla selkiytyy ja yksilöiden eettisten valintojen seurauksena myös korruptio vähenee. Analyysin kautta käsitteelle annettiin seuraava määritelmä:

Jokaisessa maassa ja yhteiskunnassa on olemassa oleva arvojen ja käytäntöjen järjestelmä omine piirteineen ja haasteineen. Tempelimalli kuvaa länsimaisen järjestelmän rakenteita, joiden oletetaan olevan eri muodoissaan ja vahvuuksissaan myös muiden yhteiskuntien järjestelmän rakennusaineita. Linnunpesämalli puolestaan korostaa yhteiskuntaa rakentavien elementtien suhdetta ja yhteyksiä toisiinsa, jolloin ne toistensa vahvuuksista ja heikkouksista huolimatta yhteen kietoutuessaan muodostavat vahvan suojan integriteetin toteutumiselle yhteiskunnassa.

Seuraavan sivun taulukossa 5 on tiivistetty analyysiprosessin vaiheet. Siihen on listattu käsiteanalyysin eteneminen ja käsitteen määritelmän syntymistä edeltävät vaiheet valitun metodin mukaisessa järjestyksessä.

Taulukko 5. Kansallinen integriteettijärjestelmä.

Käsitteen valinta
- tarve integroituneemmille ohjelmille korruption torjuntaan - erilaisten korruptiomekanismien lisätutkimuksen tarve - korruption vastakohtaan eli positiivisen odotuksen tutkimisen tarve
Tavoitteet/tarkoitus
- muuttaa yleisesti hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksia - korruptiovapaan hallituksen odotus - poliittisen ja julkisen tahdon integroituminen
Käyttötavat/vaikutus
- integriteettitutkimukset (Transparency International, Global Integrity, muut) - kohdistetut anti-korruptiostrategiat - temppelemallin elementteihin kohdistuvat toimet - järjestelmien analyysi ja arviointi → uusien maakohtaisten mallien luominen ja soveltaminen, ongelmakohtien löytäminen
Ominaispiirteet
- muodostuu yhteiskuntaa ylläpitävistä rakenteista, mm. hallitus, lait, oikeusjärjestelmä, itsenäiset elimet, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori ja media - jokaisessa yhteiskunnassa omanlaisensa
Malliesimerkki
- Temppelemalli: jäykkä, länsimaista mallia edustava, stereotyyppinen, puutteita korostava, epätasa-arvoinen - Australian malli - Taulukko 2. Integriteettijärjestelmän analyysi ja arviointivaiheet - Taulukko 3. OECD:n integriteettijärjestelmien arvioinnin kriteeristön ja Australian NISA arviointiteemojen yhteys
Erilainen tapausesimerkki
- Linnunpesämalli: joustava, soveltava, kulttuuriseen kontekstiin sopiva, yksilöllinen, tasa-arvoinen - Sambia: integriteettimallin soveltaminen hallituksen virastoihin, instituutioihin ja ministeriöihin asetettujen integriteettikomiteoiden avulla
Ennakkoehdot
- ei selkeää yleistä käsitystä hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksista - integriteetin puute sekä yksilö- että yhteisötasolla - heikko poliittinen ja julkinen tahto
Seuraukset
- selkeä käsitys yleisesti hyväksyttävästä käyttäytymisestä - korruption väheneminen - yksilöiden eettiset valinnat



Käsitteen määritelmä ja tulkinta
Jokaisessa maassa ja yhteiskunnassa on olemassa oleva arvojen ja käytäntöjen järjestelmä omine piirteineen ja haasteineen. Temppelemalli kuvaa länsimaisen järjestelmän rakenteita, joiden oletetaan olevan eri muodoissaan ja vahvuuksissaan myös muiden yhteiskuntien järjestelmän rakennusaineita. Linnunpesämalli puolestaan korostaa yhteiskuntaa rakentavien elementtien suhdetta ja yhteyksiä toisiinsa, jolloin ne toistensa vahvuuksista ja heikkouksista huolimatta yhteen kietoutuessaan muodostavat vahvan suojan integriteetin toteutumiselle yhteiskunnassa.

4. LÄNSIMAISET ANTI-KORRUPTIOMALLIT

Korruptiota on määritelty, mitattu ja vertailtu eri aikakausien ja maiden välillä. Transparency International julkaisee vuosittain korruptioindeksin, jonka mukaan maat ovat järjestetty maissa esiintyvän ja havaittavan korruption mukaan paremmuusjärjestykseen. Luokittelujen ongelmana on, etteivät pelkät mittarit kuitenkaan poista korruptiota. (Lennerfors 2008: 14; Tiihonen 2003: 2.)

Hyvän hallinnon uudistuksia on viety läpi mitä moninaisimmin keinoin erilaisissa kansallisissa asetelmissa. Kansainvälisen politiikan ja hallinnon uudistuksia tarkasteltaessa on kontekstin ymmärtäminen ja huomioiminen erityisen tärkeää mallien soveltamisessa erilaisiin ympäristöihin. Kehittyneiden maiden hallinnolliset perinteet ovat luoneet linssit, joiden läpi yleismaailmallisesti on pyritty selittämään, ymmärtämään ja luomaan malleja paremman hallinnon toteutumiseksi. Nämä samaiset linssit ovat usein luoneet käsitteiden ristiriitaisia tulkintoja erilaisissa kansallisissa asetelmissa ja konteksteissa. Länsimaisten mallien mukaisilla uudistuksilla on pyritty parantamaan kehittyvien maiden hallinnon ongelmia, joista korruption vastainen taistelu on hyvänä esimerkkinä. Usein uudistukset ja muutokset käynnistävät prosessin, minkä aikana ilmaantuu uusia lisää uudistuksia vaativia ongelmia. (Peters 2001: x, 4.)

4.1. Korruption vähentämiseen tähtäävien uudistusten toteuttaminen kehittyvissä maissa

Jreisat (2002: 105) esittää seuraavan John Maynard Keynesin ajatuksen uudistuksesta: ”Suurin vaikeus ei ole suostutella ihmisiä hyväksymään uusia ideoita, vaan saada heidät hylkäämään vanhat tapansa”. Korruption torjunnassa uusien mallien tuominen ja soveltaminen voi näennäisesti tapahtua esimerkillisesti, mutta käytännössä vanhoista toimintatavoista on vaikeaa päästä eroon. Näin voi erityisesti käydä, mikäli korruptiota aiheuttaviin syihin ei ole puututtu. Pienipalkkainen virkamies voi teoriassa ymmärtää ja hyväksyä uudet korruptiota ehkäisevät toimintatavat, mutta jos esimerkiksi alhaiseen

palkkaan tai muihin etuisuuksiin ei ole tullut muutosta, voivat tilanne ja tarve pakottaa yksilön toimimaan vastoin haluaan tai periaatteitaan.

Erilaisten anti-korruptiomekanismien soveltaminen ja tuominen toiseen kontekstiin voi osoittautua ennalta arvioitua monimuotoisemmaksi prosessiksi vaatien laajempia muutoksia olemassa oleviin rakenteisiin. Usein uudistukset eivät toteudu suunnitelmien mukaan, minkä syynä voi olla muun muassa selkeiden visioiden ja integroitujen strategioiden puuttuminen. Peters (2001: 16–17, 22) puhuu hallinnon uudistusten ongelmista, mutta samat ongelmat koskevat korruption vastaisen taistelun vaatimia hallintorakenteiden muutoksia ja uudistuksia anti-korruptiomallien soveltamisessa. Usein erilaisia uudistuksia otetaan käyttöön kuin ”apteekin hyllyltä” tilattuina ratkaisuuina ongelmaan. Melko usein tällainen lähestymistapa johtaa yksinkertaisuudessaan negatiiviseen lopputulokseen.

On kuitenkin tärkeää ymmärtää, ettei uudistusten vaikutuksia voida tarkasti ennustaa eikä korruptiostrategioista voida koherentimmillakaan strategioilla luoda mallia, joka takuuvarmasti toimisi teoreettisen ideaalin mukaisesti. Hallinnon uudistuksia ja korruption vastaisia toimia toteutetaan useissa kehittyvissä maissa läntisissä maissa toimivien hyvien käytäntöjen pohjalta. Hallinnon uudistukset eivät kuitenkaan ole sellaisinaan sovellettavissa kehittyviin ja siirtymävaiheessa oleviin maihin, koska niiden julkiselta hallinnolta puuttuu usein rakenteita, jotka ovat itsestään selvyiksiä kehittyneissä maissa, kuten esimerkiksi itsenäisemmän hallinnon mahdollistama institutionalisoitunut arvojärjestelmä. Moninaiset uudistusnäkökulmat tarvitsevat analyyttisempää otetta ongelmien ja tilanteiden yhteen liittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Uudet ideat ja ratkaisumallit vaativat systemaattista asiakokonaisuuksien yhdistelyä yhteensopivien mallien löytämiseksi. (Peters 2001: 193, 196.)

Anti-korruptiomallien ja niiden onnistuneen täytäntöönpanon arviointia

Uudistuksia ja uusia korruption vastaisia malleja luotaessa ja siirrettäessä kehittyviin maihin on tärkeää pitää mielessä vähintäänkin seuraavat Jreisatin (2002: 113)

kokoamista yleisesti hyväksytyistä näkemyksistä kehittyvien maiden hallintoon vaikuttavista tekijöistä:

1. Aito kansallinen kehitys ei ole riippuvainen aikaisemmista taloudellisista oletuksista vaan paikallisen poliittisten, hallinnollisten ja taloudellisten realiteettien ymmärtämisestä.
2. Kansallinen kehitys on yksityisten ja julkisten instituutioiden kollektiivisten yhteistyöpyrkimysten tulos.
3. Kestävä kehitys on riippuvainen yhteisöjen omasta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta.
4. Läpinäkyvät julkiset päätökset sekä virkamiesten ja laitosten todistetusti vahvistettu tilivelvollisuus edistävät kehitysprosessia.
5. Kehitysproessin haasteina ovat tehokkuuden, kurinalaisuuden ja rationaalisen päätöksenteon soveltaminen instituutioiden ja kulttuurin muutokseen.

Anti-korruptiomallien soveltaminen ja niiden onnistunut täytäntöönpano on uudistusten ja muutosten alla olevissa maissa haastava yritys pyrkiä muuttamaan tiettyssä kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja. Maailmanlaajuisen korruptio-ongelmien ratkaisemisessa tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä ja kulttuurien yhteisymmärrystä. Toisaalta on myös hyväksyttävä se tosiasia, ettei toisia kulttuureja voida täysin muuttaa eivätkä maailman ongelmat olisi yhtään pienemmät, jos kaikki maat omaksuisivat länsimaisen tavan ajatella asioista. Aikaa, jolloin kaikki kansat hyväksyvät samat kulttuuriset arvot saadaan odotella ikuisesti. Hofsteden (1997: xiii, 220) mukaan yhteiset käytännöt yhteisten arvojen sijaan ratkaisevat käytännön ongelmia. Erot arvojen välillä tulisi ymmärtää ja erot käytäntöjen välillä tulisi selvittää. Tämä samainen viisaus vie pitkälle myös anti-korruptiomalleja luotaessa, siirrettäessä ja sovellettaessa erilaisiin yhteiskuntiin.

Monissa tapauksissa länsimaiden pyrkimykset vähentää korruptiota kehittyvissä maissa asettavat tiukat avunantajamaan mukaiset vaatimukset käytäntöjen soveltamiseksi. Usein avunantajamaat asettavat väärät prioriteetit omien näkemystensä pohjalta, jotka saattavat olla hyvin kaukana vastaanottajamaan näkemyksistä todellisten kehittämistarpeiden suhteen. Toimivien ratkaisujen löytymisessä tulee hyväksyä ja

ymmärtää, että kaikki yhteistyössä mukana olevat tahot tuovat omat kulttuuriset arvonsa kehitysprosessiin mukaan. Tämän tosiasian ymmärtäminen auttaa räätälöityjen ratkaisujen löytymisessä erilaisiin kulttuurisiin konteksteihin. Salminen (2006: 180) siteeraa Kiergegaardin ajatusta samaisesta asiasta seuraavasti: ”Muiden auttaminen voi onnistua ainoastaan, jos se pohjautuu autettavan kanssa käytävään dialogiin ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä hänen maailmankäsityksensä ja kokemuksensa kunnioittamiseen.”

Kokemukset kehittyvistä maista viimeisten viiden vuosikymmenen ajalta osoittavat, että hallinnon ongelmat ovat niissä periksiantamattomampia kuin läntisissä maissa, johtuen muun muassa taidokkaan johdon ja johtamisen puutteesta. Pikaratkaisujen etsimisen sijaan on hyödyllisempää keskittyä länsimaisten mallien vaihtoehtoisten muotojen löytymiseen. Jreisatin (2002: 125) mukaan hallinnon uudistuksia toteuttavissa malleissa tulee ottaa huomioon uudenlainen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen, toimivien instituutioiden rakentaminen, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja virkamiesten tilivelvollisuuden lisääminen. Näiden muutosten toteutuessa kehittyvien maiden hallinnon käytännöt lähentyvät läntisiä malleja. Näiden tavoitteiden toteutuminen vaatii kuitenkin laajempia yhteiskuntarakenteen muutoksia, kuten kansalaisten vapauttamista nälästä, sairauksista, välinpitämättömyydestä ja poliittisesta sorrosta sekä ympäristön suojelun laiminlyönnistä. Poliittinen kehitys vaatii poikkeuksetta järjestelmien aidon itsenäisyyden ulkopuolisesta hegemoniasta ja holhouksesta, jotta päätökset voisivat puhtaasti olla paikallisista tarpeista ja intresseistä lähtöisiä.

Hindess (2005: 1397) näkee länsimaiden pyrkimykset ohjailta kehittyvien ja entisten sosialististen maiden hallinnon kehitystä kolonialismin uudempana alistamisen muotona. Uudempi muoto ei kuitenkaan ole yhtä tunkeilevaa, vaan asettaa kansainväliset vaikuttajat ohjaavaan ja avustavaan asemaan reformien läpiviemisessä. Hyvän hallinnon ja kansallisten integriteettijärjestelmien edistäminen puolestaan on vielä hienovaraisempaa. Näiden keinojen avulla pyritään saamaan valtiot ottamaan itse vastuu kansainvälisten tekijöiden ja investoijien mielen mukaisten reformien läpiviemisestä, minkä lopputuloksena itsenäiset valtiot tunnustavat länsimaiden ”alueelleen tunkeutumisen” oikeutuksen.

Hyvän hallinnon konseptista on tullut merkittävä julkinen valtioiden, kansainvälisten organisaatioiden, avunantajien ja rahoittajien huolenaihe. Maailmanpankin määritelmän mukaan hyvä hallinto tarkoittaa perinteitä ja instituutioita, joiden kautta maassa harjoitetaan auktoriteettia yhteisen hyvän edistämiseksi. YK:n vuosituhanke erottelee heikon hallinnon taustalla vaikuttavat syyt kahteen eri luokkaan. Ensimmäinen luokka muodostuu korruptoituneesta johtamisesta, jossa maata hallitaan kapean eliitin etujen mukaisesti. Toisessa luokassa heikko hallinto johtuu valtion varojen ja teknisen kapasiteetin puutteesta. Korruptio estää hyvän hallinnon toteutumisen valtiossa ja sen puuttuminen käänteisesti vie maita lähemmäs vähintäänkin kohtalaisen hyvän hallinnon tavoitetta. (Camerer 2006: 153–154.)

Hyvän hallinnon tavoite ei enää ole vain ulkomaisten investoijien huolenaihe vaan kansalaiset joka puolella maailmaa, erityisesti kehittyvissä maissa, haluavat nähdä hallitustensa toimivan paremmin. Tavalliset ihmiset ovat tulleet tietoisemmiksi väärinkäytösten ja huonon hallinnon vaikutuksista taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Useat kansainväliset järjestöt ja instituutiot ovat kehittäneet erilaisia indeksejä mittaamaan hyvää hallintoa ja korruptiota. Mittareiden hyödyllisyydestä ja soveltuvuudesta hallinnon kehittämiseen ja korruption vastaiseen taisteluun ollaan montaa mieltä ja niihin on kohdistettu paljon kritiikkiä. Tutkimuksessa käsitellään myöhemmin Public Integrity järjestön kehittämää julkista integriteettiä mittaavaa indeksiä, jonka tarkoituksena on mitata maissa esiintyvää integriteettiä korruption sijaan. Indeksi on kehitetty vastaamaan kritiikkiä saaneiden mittareiden puutteisiin ja epäkohtiin. (Emt.)

4.2. Maavertailujen ja indeksien kompleksisuus anti-korruptiomallien soveltamisessa

Anti-korruptiomekanismien soveltaminen ja uudistusten läpivieminen on moniulotteista eikä niiden vaikutusten mittaaminen ole yksiselitteistä. Esimerkiksi Transparency Internationalin tekemät maakohtaiset korruptioindeksit auttavat tekemään maiden välisiä vertailuja, mutta ovat samalla hyvin kiistanalaisia ja erimielisyyttä aiheuttavia lukuja. Pollitt (2008: 4–10) tarkastelee erilaisia kansainvälisiä hyvän hallinnon

vertailuja melko kriittisessä valossa. Hänen mukaansa ne eivät ole selkeästi ymmärrettävissä olevia yleistyksiä hallinnon tilasta eri maissa ja luovat vääristyneitä käsityksiä eri puolilla tapahtuvasta kehityksestä. Indikaattoreita käytetään selittämään merkittäviä maiden välisiä eroja tai syitä siihen miksi kehityksen radat lähentyvät tai erkanevat toisistaan. Indikaattoreita tekevillä tahoilla on omat intressinsä ja tarpeensa monimutkaisia ilmiöitä pelkistävien lukujen tarpeellisuudelle. Taustalla voi olla hallinnon parantamisen tai kehittämisen tarve kiinnittämällä huomio ongelmiin sekä kehitysyhteistyövarojen kohdistaminen tehokkaammin maihin, joiden hallintokoneistolla on jonkinlaiset olemassa olevat mahdollisuudet avun tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Lukujen valossa voidaan myös tarkastella toimivatko uudistukset ja päätöksiä niiden jatkamisesta tai lopettamisesta tehdään usein sen pohjalta, mihin suuntaan tietyn väliajoin ilmestyvät uudet indeksit kehittyvät. Myös investoijat seuraavat tarkasti suurten kansainvälisten organisaatioiden tekemiä tutkimuksia ja ranking-tilastoja. (Emt.) Kuitenkaan nämä indeksit eivät Pollitin mukaan sovellu sellaisinaan edellä mainittuihin käyttötarkoituksiin. Jopa maailman kattavimmat ja arvostetuimmat kansainväliset hallinnon indikaattorit ovat saaneet osakseen huomattavan määrän kritiikkiä muun muassa seuraavista syistä:

1. Indikaattoreiden taustalla ei ole yleisesti hyväksyttyä hallinnon teoriaa, jonka pohjalta luvut olisivat syntyneet tai jonka valossa voitaisiin ennustaa ja mitata hallinnon kehitystä ja muutoksia.
2. Mitattavan ominaisuuden määrittelyssä on suuria ongelmia, erityisesti sen suhteen kuka tai mikä taho määrittelee mitattavan käsitteen. Esimerkiksi korruption määrittelyssä ei ole päästy yhteen joka puolelle maailmaa sopivaan määritelmään.
3. Mitattava käsite muodostuu monista eri tekijöistä, jolloin käsitteen tarkoituksen epäselvyys voi johtaa väärin tulkintoihin. Esimerkiksi jos omenat ovat erittäin hyviä ja appelsiinit erittäin huonoja, indekseillä voidaan vääristellä totuutta sanomalla hedelmien olevan tyydyttäviä.
4. Mitattavan ja vertailtavan datan läpinäkyvyys voi olla puutteellista eikä lopullisesta luvusta voida päätellä kattavasti sen muodostavia kaikkia lähteitä.

5. Luvut voivat olla puolueellisia ja luotuja tekniikalla, joka antaa vähemmän painoarvoa enemmistön näkemyksistä poikkeaville havainnoille.
6. Muutokset ajan mukana vähentävät lukujen vertailtavuutta pidemmällä aikajänteellä osittain johtuen siitä syystä, että indikaattoreiden lähteinä käytetyt lähteet vaihtelevat vuosittain.

4.2.1. Transparency Internationalin korruptioindeksi

Tässä tutkimuksessa viitataan Transparency Internationalin tuottamiin vuosittaisiin korruptioindekseihin. Kriittisyys on paikallaan myös niihin suhtautumisessa, koska tietyt tekniset muutokset joissain lukuja määrittävissä käytännöissä saattavat nostaa tai laskea maan sijoittumista listauksessa. Esimerkiksi Sambian kohdalla integriteettikomiteoiden perustamisen jälkeen maan sijoitus nousi huomattavasti, vaikka laajamittaisessa korruptiossa ei todennäköisesti ole tapahtunut juurikaan muutosta parempaan.

Transparency International pyrkii tutkimusten avulla arvioimaan kunkin maan instituutioiden dynamiikkaa, minkä pohjalta voidaan tehdä arvioita mahdollisista heikoista kohdista sekä kohdistaa tarpeellisia korruption ehkäisemiseen tähtääviä toimia. (Nelson 2006: 40.) Kansalliset integriteettijärjestelmäselvitykset mittaavat integriteettiä, läpinäkyvyyttä sekä avaininstituutioiden tilivelvollisuutta valtion kolmessa haarassa, poliittisissa puolueissa, vaalikomissioissa, tilintarkastuslaitoksissa, julkisella sektorilla, poliisissa ja yleisissä syyttäjälaitoksissa, julkisissa hankinnoissa, oikeusasiamiehessä, anti-korruptiolaitoksissa, mediassa, kansalaisyhteiskunnan parissa, yksityisellä sektorilla, alue- ja paikallishallinnossa sekä kansainvälisissä instituutioissa. (Liu 2008: 23.)

Transparency Internationalin tutkimukset tarjoavat päättäjille kvalitatiivista tietoa korruptiota estävistä järjestelmistä ja käytännöistä, mutta lukuihin ollaan päädytty ulkopuolisten asiantuntijoiden arvioiden pohjalta, jolloin paikallinen asiantuntijanäkemyks tilanteesta puuttuu kokonaan. (Camerer 2006: 17.) Maiden vertailu Transparency Internationalin korruptioindeksin pohjalta on tuottanut dataa, jonka

valossa maiden hallituksia on asetettu paremmuusjärjestykseen korruption esiintymisen suhteen. Transparency Internationalin entisen tutkimuspäällikkö Frederik Galtungin mukaan nämä vertailut ovat oikeutetusti saaneet osakseen kritiikkiä. Ne ovat aikanaan onnistuneet saamaan kyseenalaisten hallitusten kasvattamaan läpinäkyvyyttään, mutta indeksien viestimä ”pelkkä-keppi-ei-porkkana” -lähestymistapa kaipaa muutosta. (Sampford 2005: 119.)

4.2.2. Public Integrity järjestön integriteettiä mittaava indeksi

Washingtonissa sijaitseva Public Integrity järjestö on kehittänyt julkista integriteettiä mittaavan indeksin (Public Integrity Index), joka poikkeaa merkittävästi muista hyvää hallintoa tai korruptiota mittaavista indekseistä ja mittareista. Sen tarkoituksena on mitata positiivisia vaikutuksia negatiivisten sijaan, eli sillä mitataan maissa esiintyvää integriteettiä, ei korruptiota. Sen tavoitteena on mitata olemassa olevien lainsäädäntöä (de jure) ja korruptiota kontrolloivien, vähentävien ja sitä estävien instituutioiden sekä tehokasta hallintoa edistävien instituutioiden ja käytäntöjen toimivuutta käytännössä (de facto). Indeksillä mitataan korruption positiivista kääntöpuolta eli julkisten integriteettijärjestelmien kykyä pitää virkamiehensä rehellisinä ja tilivelvollisina. Indeksillä perustuu oletukseen julkisten integriteettijärjestelmien voimakkaan läsnäolon korruptiota vähentävään vaikutukseen. (Camerer 2006: 155–156.)

Global Integrity järjestö yhdistää anti-korruptiomekanismien arvioinnissa kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen lähestymistavan. Järjestö ei pyri mittaamaan suoraan korruptiota vaan pyrkii löytämään keinoja korruption torjuntaan. Jokaiseen arvioitavaan maahan on käytössä toimintasuuntautunut diagnostinen työkalupakki, jonka avulla pyritään löytämään uniikki strategia korruption vastaiseen taisteluun. Järjestön tutkimustapa on alhaalta ylöspäin (bottom-up) suuntautuvaa ja paikallista. Indeksejä tuottavat paikalliset asiantuntijatiimit. Global Integrity on kehittänyt hyvän hallinnon standardikehikon, jonka avulla paikalliset asiantuntijat arvioivat oman maansa hallintoa maan kontekstiin luotujen ja sopivien arviointimenetelmien avulla. Tutkimusaineisto on julkista ja raporteilla on täysi transparenttiusvaatimus eli tuotettuun indeksiin sisältyvät arvioinnit, viittaukset ja kommentoinnit ovat kaikkien saatavilla selkeästi ja ymmärrettävästi

esitettyinä. Indeksien avulla tuotettu tieto auttaa paikallisia tahoja tunnistamaan hallinnon pullonkaulat ja löytämään ratkaisut paremman hallinnon kehittämiseen. Maakohtainen tutkimus tapahtuu samoilla kriteereillä sekä lännessä että idässä. Järjestö pyrkii todistamaan, että historian synnyttämästä epätasa-arvosta huolimatta avoin ja tilivelvollinen hallinto voi olla mahdollista jokaisessa yhteiskunnassa. (Global Integrity Report 2008.)

4.3. Analyysin synteesi käsitteestä ”Länsimaiset anti-korruptiomallit”

Käsite valittiin arvioitavaksi, koska länsimaisia hyvänhallinnon malleja ja erilaisia anti-korruptiomalleja on toteutettu monenlaisin keinoin. Niiden avulla ei ole saavutettu suuria muutoksia korruption vähenemissä globaalista näkökulmasta tarkasteltuna. Aiheen jatkotutkimukselle on tarvetta, koska kansainvälisen politiikan ja hallinnon uudistukset vaativat kontekstin ymmärtämistä mallien soveltamisessa eri ympäristöihin. Siitä syystä on aiheellista pyrkiä osoittamaan todeksi länsimaisten mallien soveltumattomuus sellaisinaan erilaisiin konteksteihin.

Länsimaisten anti-korruptiomallien tavoitteina ja tarkoituksena on parantaa kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden hallintoa ja viedä läpi hallinnon reformeja. Näillä keinoilla pyritään korruption vähentämiseen, estämiseen ja torjuntaan. Länsimaisten mallien viemisen taustalla on pyrkimys muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja.

Mallien käyttötapanä on siirtää länsimaissa toimivia malleja toiseen kontekstiin huomioimatta paikallisia tarpeita, jolloin malli voi käytännössä olla täysin soveltumaton toiseen ympäristöön. Ominaispiirteinä ovat kehitykseen tähtäävät reformit sekä korruption ehkäisyyn ja torjuntaan tähtäävät anti-korruptiomallit ja uudistukset. Länsimaisissa malleissa on usein epätasa-arvoinen lähtöasetelma, jolloin avunantajamaa sanelee ehdot ilman vastaanottajamaan kanssa käytävää dialogia.

Malliesimerkkinä analyysissä käytettiin länsimaiden ohjailuun perustuvaa niin sanottua uutta kolonialismin muotoa. Vääristelevistä, harhaanjohtavista ja rahoituspäätöksiä ohjailevista indekseistä käytettiin malliesimerkkeinä Maailmanpankin ja muiden järjestöjen käyttämiä hyvänhallinnon indeksejä sekä Transparency Internationalin käyttämää korruptioindeksiä. Erilaisena malliesimerkkinä käytettiin Public Integrity järjestön käyttämää integriteettiä mittaavaa indeksiä, joka keskittyy korruption vastakohtaan eli integriteetin positiivisen odotuksen mittaamiseen ja arviointiin.

Länsimaisten anti-korruptiomallien soveltamisen ennakkoehtona on maiden huono hallinto, laajamittainen korruptio ja länsimaisesta näkökulmasta arvioituna väärin arvojen vallitseminen yhteiskunnassa. Vääränlaiseen kontekstiin sovellettaessa länsimaiset mallit aiheuttavat ristiriidan ulkoapäin tuotavien strategioiden ja paikallisten arvojen ja käsitysten välille. Seurauksena on, että mallit osoittautuvat soveltumattomiksi, strategia epäonnistuu ja ongelma voi kasvaa entisestään. Analyysin kautta käsitteelle annettiin seuraava määritelmä:

Kehittyneiden maiden näkemys korruption torjuntaan tarvittavista mekanismeista ja malleista sekä hallintorakenteiden uudistamisesta. Malleilla on pyritty parantamaan kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden järjestelmiä viemällä läpi reformeja, joiden pyrkimyksenä on muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja. Mallien siirtämisessä toiseen kontekstiin korostuu epätasa-arvoinen asetelma, jossa avunantajamaa sanelee ehdot paikallista kontekstia huomioon ottamatta.

Seuraavan sivun taulukossa 6 on tiivistetty analyysiprosessin vaiheet. Siihen on listattu käsiteanalyysin eteneminen ja käsitteen määritelmän syntymistä edeltävät vaiheet valitun metodin mukaisessa järjestyksessä.

Taulukko 6. Länsimaiset anti-korruptiomallit.

Käsitteen valinta
-länsimaisia hyvän hallinnonmalleja viety läpi monenlaisin, jopa kyseenalaisin keinoin → tarve aiheen jatkotutkimukseen -kansainvälisen politiikan ja hallinnon uudistukset vaativat kontekstin ymmärtämistä mallien soveltamisessa eri ympäristöihin - tarve osoittaa länsimaisten mallien soveltumattomuus sellaisinaan erilaisiin konteksteihin
Tavoitteet/tarkoitus
- parantaa kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden hallintoa - hallinnon reformit -korruption vähentäminen, estäminen ja torjunta - pyrkimys muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja
Käyttötavat/vaikutus
- Länsimaissa toimivien mallien siirtäminen toiseen kontekstiin - Ei huomioida paikallisia tarpeita → malli voi olla täysin soveltumaton toiseen ympäristöön
Ominaispiirteet
- Kehitykseen tähtäävät reformit - Korruption ehkäisyyn ja torjuntaan tähtäävät anti-korruptiomallit ja uudistukset - välttää vastaanottajamaan kanssa käytävää dialogia - epätasa-arvoinen lähtöasetelma → avunantajamaa sanelee ehdot
Malliesimerkki
- Länsimaiden ohjaileminen uusi kolonialismin muoto - Hyvän hallinnonindeksit (Maailmanpankki, muut) - Korruptioindeksit (Transparency International)
Erilainen tapausesimerkki
- Integriteetti-indeksi (Public Integrity)
Ennakkoehdot
- Huono hallinto - Laajamittainen korruptio - Länsimaisesta näkökulmasta katsottuna väärin arvojen vallitseminen
Seuraukset
- Ristiriita mallien strategian ja paikallisten arvojen ja käsitysten välillä → mallien soveltumattomuus - Strategian epäonnistuminen - Ongelman kasvaminen



Käsitteen määritelmä ja tulkinta
Kehittyneiden maiden näkemys korruption torjuntaan tarvittavista mekanismeista ja malleista sekä hallintorakenteiden uudistamisesta. Malleilla on pyritty parantamaan kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden järjestelmiä viemällä läpi reformeja, joiden pyrkimyksenä on muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja. Mallien siirtämisessä toiseen kontekstiin korostuu epätasa-arvoinen asetelma, jossa avunantajamaa sanelee ehdot paikallista kontekstia huomioimatta.

5. RATKAISUMAHDOLLISUUDET KORRUPTION VASTAISESSE TAISTELUSSA

Käsite valittiin analysoitavaksi, koska tutkimuskysymys ja sen alakysymykset ovat johdattaneet aiheen käsittelemään korruption ongelman ratkaisumahdollisuuksia. Edellä esitetty kritiikki länsimaisia malleja kohtaan kaipaa vastapainoksi ratkaisukeskeistä näkökulmaa globaalin korruption vastaisen taistelun voittamiseksi. Lähtöoletuksena on käsitellä muutamia ratkaisumahdollisuuksia korruption vastaiseen taisteluun. Tarkoituksena ei ole pyrkiä tyhjentävästi esittämään oikeita ja ainoita ratkaisumahdollisuuksia ongelmaan. Käsite liittyy läheisesti aikaisempiin analysoituihin käsitteisiin ja sen avulla voidaan muodostaa kokonaiskäsitelmä toimivampien ratkaisujen löytymisestä korruption vastaisessa taistelussa. Käsitteen avulla pyritään vastaamaan tutkimuksen päätutkimusongelmaan ja tiivistämään sekä vetämään yhteen muiden käsitteiden analysoinnissa esiin tulleet pääkohdat tutkimuskysymyksen näkökulmasta.

5.1. Globaalin korruption ongelman ratkaisumahdollisuuksien kartoittaminen

Kansallisten integriteettijärjestelmien arviointi on tällä hetkellä yksi hallinnonalan keskeisimmistä uudistus- ja arviointiteemoista. OECD tekee parhaillaan vertailevaa analyysitutkimusta jäsenmaidensa hyvän hallinnon eettisen infrastruktuurin arvioinnista. Ratkaisuja globaaliin korruption ongelmaan pyrkivät löytämään monet kansainväliset tahot mm. Maailmanpankki sekä Washingtonissa sijaitseva julkisen integriteetin keskus (Centre for Public Integrity) selvittämällä toimivien anti-korruptiomekanismien luonnetta. (Tiihonen 2003: 2; Head 2008: 35.) Uusia korruption kontrollointi-, hallinta- ja torjuntamekanismeja, joiden päätavoitteena on korruption ehkäisy, ollaan jatkuvasti kehittämässä eteenpäin. Mekanismien ja strategioiden käyttöönottoon liittyy haasteita niiden soveltamisessa eri sektoreiden haavoittuvaisiin osioihin. Korruptiota ehkäisemällä voidaan huomio kiinnittää ja kohdistaa kriittisille alueille, jolloin toimien vaikuttavuus tehostuu. Haasteena on kuitenkin tehokkaiden keinojen löytäminen. (Campos 2007: 431.)

Korruptio ja hyvä hallinto moniulotteisina ilmiöinä eivät ole yksinkertaistettavissa yksittäisiin lukuihin. Yhteenvedot ja luvut voivat soveltua statistiseen analysointiin, mutta niiden ymmärtämiseksi tarvitaan jokaisen analysoitavan maan poliittisen, taloudellisen ja kulttuurisen sekä historian että nykytilan tuntemusta. Kvantitatiivinen tutkimus ei ole pystynyt tuottamaan korruption torjunnan kannalta oleellista tietoa havaintoihin perustuvilla indikaattoreilla, joista Transparency Internationalin korruptioindeksi sopii hyvin malliesimerkiksi. Ns. ”yhden numeron ongelma” syntyy siitä, että korruptiota mittaavat indeksit eivät kuvaa objektiivisesti eri maissa esiintyvän korruption muotoja, eivätkä sen vuoksi sovellu yleistettävään maailmanlaajuiseen arviointiin. Korruption eri ilmenemismuotojen kattavampi tutkiminen vaatii ilmiöiden arvioimista useiden erilaisten indeksien valossa. Indekseillä tuotettava tieto voisi mahdollisesti toimia tiettyjen operatiivisten mekanismien kohdentamiseen ongelma-alueille, mutta maiden vertailu pelkkien lukujen valossa vääristää moniulotteisen ilmiön tulkintaa. (Johnston 2001:157–179.) Yksittäiset korruptiota tai hallintoa kuvaavat luvut eivät ole erityisen käytännöllisiä uudistuksia suunniteltaessa tai toteutettaessa.

Korruption empiirinen tutkimus on mennyt eteenpäin ja erilaisia metodologioita on käytössä korruption tutkimisessa. Maailmanpankki soveltaa maakohtaisen investointi-ilmaston kartoitusinstrumenttia, jonka avulla pystytään selvittämään taloudellisen kehityksen suurimmat pullonkaulat ja rajoitteet. Näiden kartoitusten avulla on pystytty selvittämään korruption alttiit sektorit ja hallintokoneiston osat sekä alueet, jotka ovat eniten kärsineet korruption vaikutuksista. Tutkimusten tuottama tieto auttaa suuntamaan korruption vastaisia kohdentamistoimia niitä eniten tarvitseville sektoreille ja instituutioille ja muille yhteiskunnan rakenteiden osille. (Campos 2007: 5.) Public Integrity järjestön positiivisia vaikutuksia mittaava indeksi tuo uudenlaisen lähestymistavan korruption ja hyvän hallinnon mittaamiseen ja siinä on paljon yhtymäkohtia Sampfordin (2005: 105) esittämän linnunpesämallin ideaan.

5.1.1. Rakenteiden uudistaminen ja tavoitteiden asettaminen

Johnstonin (2008: 3) mukaan OECD:n eettisen infrastruktuurin ja integriteetin arviointikehyksen mukainen linjaus painottaa tarkastelun suuntaamista positiiviseen

tavoitteiden ja saavutusten asettamiseen. OECD:n ratkaisukeskeisenä lähtökohtana ovat rakenteiden uudistukset, joiden tulee lähteä siitä näkökulmasta, että uudistusten tulee olla pysyviä ja institutionalisoituneita samalla tavoin kuin laajamittainen korruptio on ajan kuluessa institutionalisoitunut virallisiin rakenteisiin ja prosesseihin.

Tavoitteenasettaminen on tärkeää, mikäli aikomuksena korruptiotaistelussa on pyrkiä muuhun kuin vain ilmiöihin reagoimisella erilaisin sanktioin ja rangaistuksin. Historia on osoittanut korruption mukautuvuuden uusiin tilanteisiin, eikä sillä ole kunnioitusta lain rajoituksia kohtaan. Johnstonin (2008: 3) mukaan toinen tärkeä huomioitava seikka on se, ettei korruption vastaisessa taistelussa niinkään ole tärkeää ratkaista yksilön hyvyyden ongelmaa, kuin pyrkiä luomaan järjestelmä, jossa luotettavan ja tehokkaan valtion odotus toteutuu. Kestävän eettisen kehyksen luominen vaatii järjestelmien kattavaa arvioimista ennen kuin yksityiskohtaisia kehittämistarpeita voidaan kartoittaa. Arviointi voi tuottaa vastauksia periksi antamattomaan ongelmaan, jos siinä huomioidaan integriteetin trendit sekä syy-seuraussuhteet. (Langseth 2001: 36; Dobel 1978: 958–961.)

Toimivien ratkaisujen löytämisessä tulisi enemmän keskittyä lopputuloksien kuin tuotannon tarkasteluun, siirtämällä huomio esimerkiksi valtion tuotoksen tarkastelusta siihen, miten laajemmat lopputulokset kuten luottamuksen ja tilivelvollisuuden taso ja trendi toteutuvat. Samoin korruption torjumisessa on tärkeää, mutta riittämätöntä kiinnittää huomio olemassa oleviin torjuntamekanismeihin tai korruptioindeksien, tapausten ja lukujen tutkimiseen. Oleellista on edellä mainitun lisäksi tutkia miten kansalaiset kokevat valtion onnistuvan lopputuloksessaan kansalaisten palvelun, poliittisten linjausten sekä vallan ja resurssien luotettavassa ja vastuullisessa toimeenpanossa. (Johnston 2008: 3.)

Noradin teettämän korruptiokirjallisuuskatsauksen mukaan korruption torjuntatoimissa on edelleen tärkeää kiinnittää huomiota oikeusjärjestelmien eli tuomioistuinten, syyttäjälaitosten, poliisin ja lain ammattilaisten kapasiteetin vahvistamiseen. Samalla siinä kuitenkin varoitetaan, ettei tulevaisuudessa enää pyrittäisi siirtämään länsimaisia oikeusjärjestelmän ja lakien mallia sellaisenaan korruptiosta kärsiviin maihin. Myös

uudemmat yritykset luoda spesialisoituneita anti-korruptiolakeja ja –instituutioita voidaan nähdä edellisen variaationa samoin seurauksin. Niissä unohdetaan konteksti ja lisäksi ne ovat usein huonosti kehiteltyjä integroitumaan olemassa oleviin rakenteisiin ja oikeusajatteluun. (Disch ym. 2009: 25.)

Tämän hetkissä korruption torjuntayrityksissä kiinnitetään liian vähän huomiota olemassa olevien järjestelmien kykyyn ottaa vastaan ja tulla toimeen uusien ulkoapäin tuotujen järjestelmien kanssa. Läntisten maiden pyrkimykset asettavat avunantajien tarjonnan mukaisia ehtoja uudistuksille. Korruption torjuntamekanismeja laadittaessa tulisikin lähtökohdaksi asettaa mekanismeja valmistelevien tahojen analysointi- ja ymmärtämiskyvyn kehittäminen suhteessa paikallisten olosuhteiden ja prioriteettien arviointiin. Kirjallisuudesta tulee myös esille, että korruption torjunnan kannalta kaikkien tärkeiden tahojen linkittämistä toisiinsa tulisi edistää ja tukea. (Emt.)

5.1.2. Yksilöt ja johtaminen integriteettijärjestelmissä

Integriteettijärjestelmien arvioinnissa tulee esille, että toimivankin järjestelmän avain asemassa ovat organisaatioissa työskentelevät yksilöt. Onnistuneiden ja kestävien integriteettijärjestelmien toimivuus toisin sanoen edellyttää ihmisten kannustamista eettiseen käyttäytymiseen läpi koko organisaatiohierarkian. Johtajat ja esimiehet luovat suunnan ja raamit organisaation toiminnalle ja heidän sitoutumisensa organisaation eettiseen koodistoon luotsaavat yleistä ilmapiiriä ja asennetta myös yksilötasolla toteutuvan integriteetin omaksumiseen. (Shacklock 2007: 3.)

Salminen ym. (2007: 83, 85) toteavat, että korruption hillitseminen vaatii integriteetin toteutumista organisaatioissa, minkä taustalla on yksilölähtöinen näkökulma. Tällöin syinä korruption ilmenemiseen organisaatiossa voi olla yksilöiden laiminlyönnit työyhteisön vaatimusten noudattamisessa, kyvyttömyys erottaa työ yksityiselämästä, kunnioituksen puute, pienipalkkaisuus tai integriteettiä tukematon hallinto. Hyvään hallintoon vaikuttavia yksilön eettisiä ominaisuuksia tai arvoja ovat luottamus, läpinäkyvyys, vastuu, tilivelvollisuus, myötämielisyys ja osallistuminen, joiden noudattaminen yksilötasolla luovat puitteet onnistuneelle korruption vastaiselle

taistelulle. Johtajuuden haasteena tällöin onkin saada yksilöt noudattamaan ohjeita ja sääntöjä sekä toteuttamaan yhteisön hyväksymiä ja sisäistämiä arvoja omassa toiminnassaan.

Yritysten eettisestä johtamisesta kirjoittanut professori Unruh (2008: 2) korostaa samaa teemaa. Hänen mukaansa korruption ehkäisyssä ja torjunnassa tulisi pyrkiä yhdistämään ja löytämään synergia eettisen johtajuuden ja korruption hallinnan välillä, mikä edistää systemaattisen integriteetin perusteiden juurruttamista organisaatioon alimmalta tasolta ylimpään johtoon. Tämä edellyttää yhtiön johdon aktiivista sitoutumista integroimaan systemaattisen korruption torjuntaan tähtäävät mekanismit organisaation sisäiseen strategiaan, mikä puolestaan synnyttää yhtenäisen eettisen kulttuurin organisaatioon. Onnistunut prosessi luo jotain yksinkertaista ja eleganttia: nimenomaan integriteettiä.

Laajat korruption vastaiset toimet vaativat suuria muutoksia valtion eri tasoilla. Sampfordin (2006: 19–20) mukaan uudistuskeskeisessä ajattelussa tulisi pitää mielessä, että integriteetin saavuttaminen valtiossa ja sen koneistossa tarvitsee johtajuutta, erityisesti muutosjohtamista reformien käynnistysvaiheessa. Muutoksen lähdettyä käyntiin tarvitaan kestävään kehitykseen sitoutunutta johtajuutta, joka vahvistaa ja juurruttaa uudistukset instituutioihin. Korruption vastaisessa taistelussa tarvitaan siitä syystä molempia, sekä muutosjohtajuutta että kestävään kehitykseen tähtäävää johtajuutta. Johtajuuden tulee olla kaksisuuntaista eli johtajan ja johdettavien välistä sekä johtajan ja toisten johtajien välistä. Yhden instituution esimerkillisyys johtajan ja johdettavien sitoutumisessa muutokseen ei ole riittävää, eikä pitkällä aikavälillä kestävää.

Julkisen sektorin kasvun ja diversifioitumisen myötä yksilön vastuu on vähentynyt eikä yksilöt halua ottaa vastuuta tehokkaasta standardien asettamisesta. Dobel (1978: 958–973) määrittelee korruption inhimilliseksi toiminnaksi, minkä vuoksi sen rajoittamiseen, tukahduttamiseen ja kanavoitumiseen uudenlaiset rakenteet ovat tarpeen. Ratkaisuna hän näkee, että instituutiot ottavat osan vastuusta työntekijöidensä eettisestä käyttäytymisestä. Yksilöt tekevät ratkaisuja ja päätöksiä omien henkilökohtaisten standardiensa pohjalta, mutta työnantajien tai johtajien vastuulle jää määritellä tilanteet,

joissa päätöksiä tehdään. Yksilöiden oma oikeustaju ja integriteetti eivät riitä eettisyyden toteutumisessa organisaatiossa, vaan johtajien tehtävänä on toimia kollektiivisten tavoitteiden moraalisisina valvojina, jolloin heidän tulee olla strategisesti asetettuja tunnistamaan eettistä käyttäytymistä edistäviä tai sitä estäviä tekijöitä. Organisaation sääntöjen ollessa ristiriidassa yksilön henkilökohtaisen arvoasetelman kanssa yksilön omatunto voi lamaantua jos johtajan ote tilanteeseen ei ole yksilöä tukeva. (Willa 2001: 272.)

Edellä mainitun mukaan kansallisen integriteetin vahvistaminen vaatii useiden instituutioiden ja organisaatioiden myötävaikutusta korruption vähentämisessä. Tämän seurauksena huomion kiinnittäminen johtajuuteen on tärkeä osa korruption vastaista taistelua. Johtajien muodostamat koalitiot luovat perustan vahvemmilte integriteettiliittoumille. Näiden liittoumien tulee olla sektorit poikkileikkaavia ja niiden tulee yhdistää uskonnolliset, etniset ja muut yhteiskuntaa jakavat tahot ollakseen tehokkaita tulosten aikaansaamisessa.

5.1.3. Etiikan ja integriteetin merkitys korruption vastaisessa taistelussa

Korruptiota paljon tarkastelleen Transparency Internationalin perustajan Jeremy David Popen (2008: 76–77) mukaan ratkaisujen löytymiseksi on ymmärrettävä, että systemaattinen korruptio on perimmiltään lukemattomien yksilöiden toteuttamia korruptoituneita käytäntöjä tehottomia instituutioita vastaan, johon vastatoimenpiteenä tulee vahvistaa sekä yksityisen että julkisen sektorin eettistä infrastruktuuria.

Langseth (2001: 36) korostaa johtajuuden merkityksen ymmärtämistä korruption vastaisessa taistelussa, mikä tuo esiin etiikan ja integriteetin positiivisen ulottuvuuden. Etiikka usein väärin ymmärretään tarkoittamaan kieltoja, vaikka sen lähtökohta pääasiassa on positiivinen. Etiikkaan liittyvät kysymykset arvoista ja rehellisyydestä sekä niiden noudattamisesta omassa elämässä. Yksilöihin liittyvässä etiikassa etsitään vastauksia kysymykseen, ”miten minun tulisi elää”. Institutionaalinen etiikka puolestaan yrittää antaa vastauksia siihen, miten organisaatioissa toimivien yksilöiden tulisi elää yhdessä yhteisönä sekä miten organisaatio toteuttaa omia arvojaan julkisesti.

Eettiset arvot ovat sitä, mitä yhteiskunnassa pidetään yleisesti arvokkaana tai hyvänä eli tavoiteltuna, haluttuna ja arvostettuna. Vapaudet ja oikeudet katsotaan kuuluviksi arvoihin, joita voidaan pitää yksilöiden ja yhteisöjen valintojen ja päätösten kohteina. (Salminen 2009: 128) Korruption vastaisessa taistelussa onkin syytä kiinnittää huomiota arvojen ymmärtämiseen, koska korruptoituneiden tekojen taustalla ovat viime kädessä yksilöt. Yksilöiden valintoihin vaikuttavat yhteiskunnassa vallitsevat arvot. Näin ollen etiikka kytkeytyy kiinteästi korruption vastaiseen taisteluun ja integriteettijärjestelmien ymmärtämiseen sekä integriteetin konkreettiseen lisääntymiseen organisaatioissa, instituutioissa, hallinnossa ja koko yhteiskunnan rakenteissa. Jos korruptio on saadun valta-aseman väärinkäyttöä henkilökohtaisen edun tavoittelussa, integriteetti on saadun valta-aseman käyttöä korruptiota vähentävien arvojen edistämässä ja toteuttamisessa. (Langseth 2001: 36.)

Kaikkien edellä käsiteltyjen seikkojen valossa voidaan sanoa, että korruption vastaisen taistelun voittamisen yksi tärkeimmistä kulmakivistä on luottamukseen, koskemattomuuteen ja puhtauteen pohjautuva integriteetti, joka synnyttää hyveenä rehellisyyttä ja totuudenmukaisuutta. Parhaimmatkaan anti-korruptiostrategiat eivät voi tuottaa tulosta, ellei strategiaa toteuttavia tahoja nähdä luottamuksellisina ja rehellisinä, integriteettiä omaavina instansseina. Sekä kansalliset että kansainväliset korruption vastaiset toimet ja tahot tarvitsevat kansan tukea ja luottamusta onnistuakseen korruption vastaisessa taistelussa. (Langseth 2001: 36.)

5.2. Analyysin synteesi käsitteestä ”Ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa”

Käsite valittiin analysoitavaksi, koska korruption vastaiseen taisteluun on pyritty löytämään ratkaisuja monin keinoin ja ongelman laajamittaisuus ja kasvaminen tekevät ratkaisujen tutkimisesta akuutin ja polttavan kysymyksen. Ratkaisumahdollisuuksien löytymiseen liittyy paljon haasteita, joihin useat kansainväliset tahot pyrkivät löytämään vastauksia. Aiheelle on siitä huolimatta lisätutkimuksen tarvetta.

Ratkaisumahdollisuuksien löytämisen tavoitteena on pyrkiä löytämään kestäviä kulttuuriseen kontekstiin soveltuvia ratkaisuja, joissa huomioidaan paikalliset tarpeet ja osallistetaan paikalliset asiantuntijat prosessiin. Ratkaisujen löytymisen edellytyksenä on dialogi avunantajamaan ja vastaanottajamaan välillä. Ratkaisuissa pyritään korostamaan korruption vastakohdan eli integriteetin toteutumisen merkitystä yhteiskunnan arvoja mittaavana tekijänä.

Ratkaisumahdollisuuksia etsittäessä käytötapanä on pyrkiä asettamaan tavoitteita dialogin avulla ja pyritään luomaan järjestelmä, jossa luotettavan ja toimivan valtion oletus toteutuu. Tähän pyritään muun muassa maiden kontekstiin soveltuvilla oikeusjärjestelmien uudistuksilla ja muilla rakenteellisilla reformeilla. Ratkaisujen löytämisessä mietitään johtajuuteen liittyviä haasteita ja sitä miten yksilöt saadaan noudattamaan ohjeita ja toteuttamaan yhteisön yhteisesti hyväksymiä arvoja toiminnassaan. Ratkaisumahdollisuuksien arvioinnissa yksilöiden vastuu, eettiset kysymykset ja integriteetin vahvistaminen korostuvat.

Käsitteen ominaispiirteenä on, että erilaisia anti-mekanismeja, strategioita, ohjelmia ja näkökulmia ratkaisumahdollisuuksista on valtava määrä. Ominaista niille kaikille on pyrkimys korruption ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen. Aikaisemmin ratkaisumahdollisuuksia punnittaessa ei otettu huomioon paikallisen tarpeen näkökulmaa, joka uusimmissa strategioissa korostuu nykyään.

Malliesimerkkinä käytettiin länsimaisia malleja ja erilaisena esimerkkinä kansalliseen tarpeeseen kohdistettuja malleja kuten Public Integrity –järjestön mallia. Käsitteen ennakkoehtona on, ettei yhtä yleisesti ja yhteisesti hyväksytyä kaikkialla toimivaa mallia ole olemassa. Tehokkaiden keinojen puuttuminen sekä harhaanjohtavat ja vääristelevät indeksit luovat ennakkoehdot, joiden pohjalta ratkaisuja etsimisen tarve korostuu.

Ratkaisumahdollisuuksien tutkimisen seurauksena on malli, strategia tai toimintatapa, jota voidaan soveltaa kuhunkin kontekstiin räätälöityjen mekanismien pohjalta ja ongelman syy-seuraussuhteen mukaisten keinojen löytyminen. Ratkaisukeskeisen

lähestymistavan myötä mekanismeja valmistelevien tahojen parempi analysointi- ja ymmärtämiskyky suhteessa paikallisten olosuhteiden ja prioriteettien arvioinnissa kasvaa. Näiden kehitysaskelten taustalla vaikuttaa korruption torjunnan kannalta tärkeiden tahojen toisiinsa linkittyminen ja toistensa toimien ja pyrkimysten tukeminen. Analyysin kautta käsitteelle annettiin seuraava määritelmä:

Korruption vastaisen taistelun ratkaisuina on käytetty hyvin monenlaisia mekanismeja korruption ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämisen pyrkimyksissä, joista ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä kaikkialla toimivaa mallia olemassa. Haasteena on ollut tehokkaiden keinojen puuttuminen, johon nyttemmin on pyritty vastaamaan ongelman syy-seuraussuhteen mukaisten keinojen etsimisellä. Ratkaisuissa korostetaan nykyään myös länsimaisten mallien lisäksi paikallisen tarpeen näkökulmaan dialogin avulla.

Seuraavan sivun taulukossa 7 on tiivistetty analyysiprosessin vaiheet. Siihen on listattu käsiteanalyysin eteneminen ja käsitteen määritelmän syntymistä edeltävät vaiheet valitun metodin mukaisessa järjestyksessä.

Taulukko 7. Ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa.

Käsitteen valinta
- polttava ongelma, johon useat kansainväliset tahot pyrkivät löytämään ratkaisuja - lisätutkimuksen tarve toimivien ratkaisujen löytymiseksi - liittyy paljon haasteita
Tavoitteet/tarkoitus
- löytää kestäviä kulttuuriseen kontekstiin soveltuvia ratkaisuja, joissa huomioidaan paikalliset tarpeet ja osallistetaan paikalliset asiantuntijat prosessiin - dialogi avunantajamaan ja vastaanottavan maan välillä -integriteetin toteutumisen korostaminen
Käyttötavat/vaikutus
- tavoitteiden asettaminen dialogin avulla: luodaan järjestelmä, jossa luotettavan ja toimivan valtion oletus toteutuu - oikeusjärjestelmän uudistukset, muut rakenteelliset uudistukset - johtajuuden haasteet: saada yksilöt noudattamaan ohjeita ja sääntöjä sekä toteuttamaan yhteisön hyväksymiä arvoja toiminnassaan - yksilön vastuun korostaminen, etiikka, integriteetti
Ominaispiirteet
- valtava määrä erilaisia anti-mekanismeja, strategioita, ohjelmia, näkökulmia - korruption ehkäisy, torjunnan ja vähentämisen pyrkimys - aikaisemmin kiinnitetty vähän huomiota muutosprosessien paikallisen tarpeen näkökulmaan
Malliesimerkki
- Länsimaiset mallit
Erilainen tapausesimerkki
- Kansalliseen tarpeeseen kohdistetut räätälöidyt mallit kuten esim. Public Integrity-järjestön malli
Ennakkoehdot
- ei yhtä yleisesti hyväksyttyä kaikkialla toimivaa mallia - tehokkaiden keinojen puuttuminen - indeksit ja yksittäiset luvut harhaanjohtavia
Seuraukset
- malli/strategia/toimintatapa, jota voidaan soveltaa kuhunkin kontekstiin räätälöityjen mekanismien pohjalta - ongelman syy-seuraussuhteen mukaisten keinojen löytyminen - mekanismeja valmistelevien tahojen parempi analysointi- ja ymmärtämiskyky suhteessa paikallisten olosuhteiden ja prioriteettien arvioinnissa - korruption torjunnan kannalta tärkeiden tahojen linkittyminen toisiinsa



Käsitteen määrittely ja tulkinta
Korruption vastaisen taistelun ratkaisuina on käytetty hyvin monenlaisia mekanismeja korruption ehkäisyyn, torjunnan ja vähentämisen pyrkimyksissä, joista ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä kaikkialla toimivaa mallia olemassa. Haasteena on ollut tehokkaiden keinojen puuttuminen, johon nyttemmin on pyritty vastaamaan ongelman syy-seuraussuhteen mukaisten keinojen etsimisellä. Ratkaisuissa korostetaan nykyään myös länsimaisten mallien lisäksi paikallisen tarpeen näkökulmaan dialogin avulla.

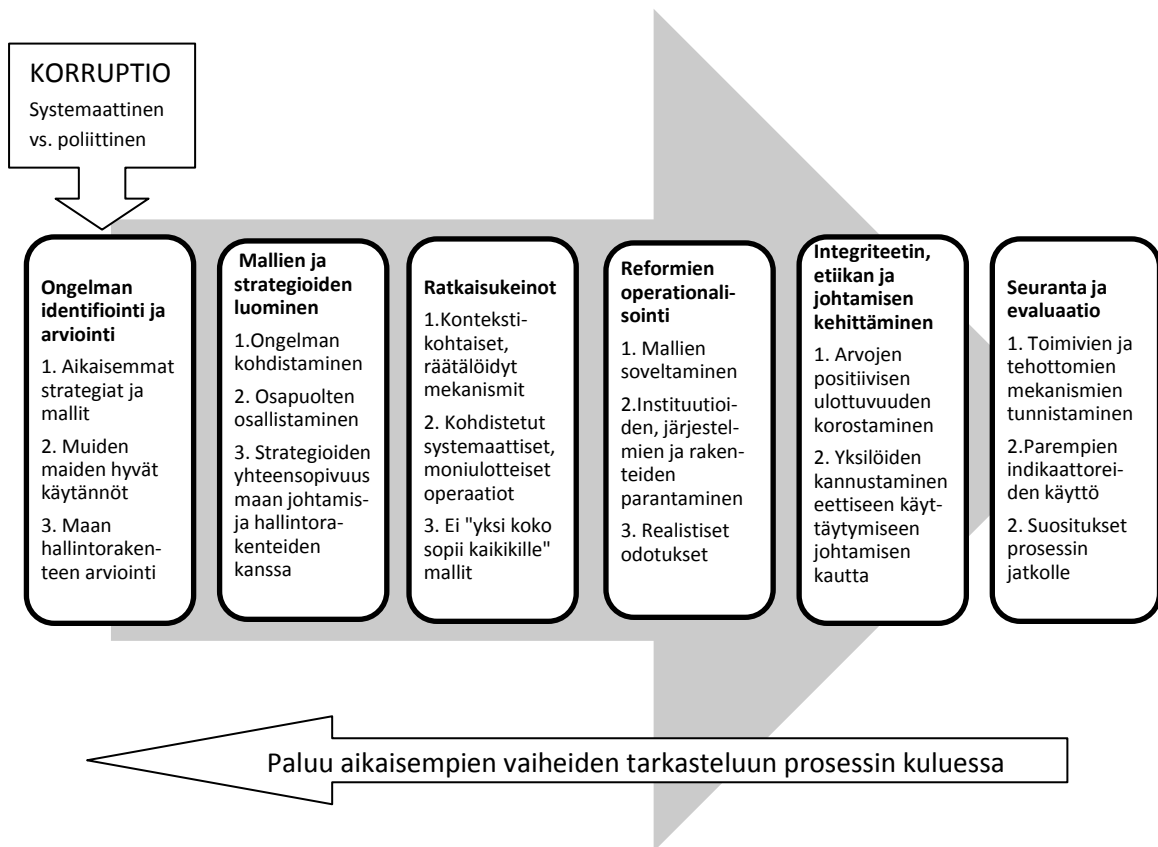
5.2. Yhteenveto korruption vastaisen taistelun ratkaisuprosessista

Korruption ja korruption vastaisen taistelun ydinolemusta kiteyttää Noonanin (2004: 235) esittämä ajatus, jonka mukaan korruptio ei ole yhtä paha asia kuin lapsiin kohdistuvat väärinkäytökset orjuuden, prostituution, pornografian tai työvoiman käytön muodossa. Hänen mukaansa korruptio ei ole yhtä tuhoavaa kuin AIDS tai tupakka tai jotkin huumeet. Korruption kontrollointi ei ole ehkä yhtä vitaalia maapallon terveydentilalle kuin aseiden tai muiden edellä mainittujen asioiden kontrollointi. Korruption vähentäminen tai poistaminen voi kuitenkin toimia kaikkien muiden maailmassa esiintyvien pahuuksien eliminoimisen avaintekijänä. Siitä syystä korruption vastaiseen taisteluun soveltuvien mekanismien löytymiseen onkin perusteltua kiinnittää enenevässä määrin huomiota.

Oikeiden anti-korruptiomekanismien löytämiseksi on tärkeää analysoida maan hallinnon laatua ja korruption ilmenemismuotoja. Analyysissa tulisi tarkastella hallinnon eri ulottuvuuksia tutkimuksessa esitetyn integriteettijärjestelmän osien toimivuutta tutkimalla sekä huomioimalla erityyppisen korruption kuten poliittisen ja systemaattisen korruption erot ja niiden vaatimat erilaiset kohdistamistoimet. Ongelmaa tulisi pyrkiä arvioimaan sitä aiheuttavien syiden kautta ja selvittää mitä heikkouksia ja aukkoja olemassa olevissa järjestelmissä on. Maan poliittiset päättäjät vastaavat hyvin pitkälle siitä, minkälaisena korruptio esiintyy tietyssä maassa ja sen vuoksi poliittisten päättäjien toimintaan tulisi kohdistaa tarkempi arviointi. Aikaisempien korruption torjuntastrategioiden ja hyvien esimerkkien arvioiminen voi avata uusia näkökulmia kontekstikohtaisten toimivien ratkaisujen löytymiseen.

Arvioinnissa on syytä kartoittaa käytettyjen anti-korruptiomallien taustaa ja onnistumista esimerkiksi analysoimalla minkälaista ongelmaa tietty keino pyrkii ja oli suunniteltu ratkaisemaan, miten mekanismi toimisi tai on toiminut korruption vähentämissyökimyksissä ja minkälaiset olosuhteet mekanismi tarvitsee toimiakseen tehokkaasti. Tämän tutkimuksen puitteissa ei pystytä syventymään edellä esitettyihin kysymyksiin, mutta kysymykset tarjoavat mielenkiintoisen aiheen jatkotutkimukselle.

Tilannearvion pohjalta voidaan siirtyä suunnitteluvaiheeseen, jossa pyritään kohdistettujen toimien avulla luomaan malleja ja strategioita olemassa olevan järjestelmän heikkouksien vahvistamiseen. Tässä vaiheessa eri osapuolten osallistaminen suuntaviivojen ja linjausten tekemiseen sekä toimijoiden välinen tukeminen auttaa synnyttämään monipuoliset ja vuorovaikutteiset suhteet korruptiota vastaan taistelevien tahojen välillä. Anti-korruptiokoalition muodostaminen ei etenkään laajamittaisen korruption maissa ole helppoa, mutta on erityisen tärkeää. Instituutioiden yhteen kietoutuminen on linnunpesämallin mukaan korruptiovapaata yhteiskuntarakennetta vahvistava ja sitova elementti.



Kuvio 6. Korruptio-ongelman kohdistamisprosessi.

Reformien operationalisoinnissa, eli instituutioiden, järjestelmien ja yhteiskuntaa kannattelevien rakenteiden läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden parantamisvaiheessa, on tärkeää saada käytännönläheinen ote korruption ja sen eri ilmenemismuotojen vastaisessa taistelussa. Mallien ja strategioiden toteuttamisvaiheessa on tärkeää, että johtamis- ja hallintorakenteet ovat maan hallintoon sopivat ja että toteuttavilla tahoilla on riittävä auktoriteetti, valta ja resurssit panna strategiat tai reformit täytäntöön. Tämä usein onkin reformien toimeenpanon akilleen kantapää. Seuranta ja toimeenpanon evaluointi on erityisen tärkeää laajamittaisen korruption maissa, koska sen avulla voidaan estää ja vähentää mahdollisuuksia reformien väärinkäyttöihin ja korruption lisääntymiseen sen estämispyrkimysten sijaan.

Seuraavan sivun taulukossa 8. tiivistetään neljän käsitellyn käsitteen ominaispiirteet, tavoitteet ja keinot tavoitteisiin pääsemiseksi. Jokaisen käsitteen päätavoitteena on sama pyrkimys tuottaa tuloksena ratkaisuja korruption ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen. Käsitteenä korruption vastainen taistelu on muiden analysoitujen käsitteiden yläkäsite. Integriteettijärjestelmät ja länsimaiset anti-korruptiomallit ilmentävät keinoja ja erilaisia näkökulmia tavoitteeseen pääsemiseksi. Korruption vastaisen taistelun ratkaisujen analysointi puolestaan on käsiteanalyysissä analysoitujen erilaisten korruption vastaisen taistelun määritelmien ja käsitteiden lopputuotos, jonka avulla pyritään antamaan vastaus tutkimusongelmaan ja vetämään yhteen erilaisten ratkaisukeinojen suosituksia siitä, minkälaisilla ratkaisuilla päästään tehokkaampiin, toimivampiin ja kestävämpiin ratkaisuihin. Käsitteet eivät ole toisiinsa nähden suoraan vertailukelpoisia niiden tämän tutkimuksen mukaisen määrittelyn erilaisen aseman vuoksi.

Taulukko 8. Yhteenvedo korruption vastaisen taistelun ominaispiirteistä, tavoitteista ja käytetyistä keinoista neljän analysoidun käsitteen näkökulmasta.

Korruption vastainen taistelu	
Ominaispiirteet	- Käytössä monenlaisia mekanismeja
Tavoitteet Korruption ehkäisy, torjunta ja vähentäminen	- Hyvän hallinnon edistäminen - Kehittyvien maiden kestävä kehityksen edistäminen - Toimivien mekanismien löytyminen - Läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden edistäminen
Keinot	- Perinteiset strategiat - Uudet keinot - Korruptiota aiheuttavien syiden korjaaminen - Konteksti-kohtaiset ratkaisut - Korruptio-tyypin identifiointi - Pitkän ja lyhyen aikavälin strategiat
Kansallinen integriteettijärjestelmä	
Ominaispiirteet	- Kreikkalaisen temppelin malli - Linnunpesämalli
Tavoitteet Korruption ehkäisy, torjunta ja vähentäminen	- Muuttaa yleisesti hyväksyttävän käyttäytymisen odotuksia - Korruptiovapaan hallituksen odotus - Poliittisen ja julkisen tahdon integroituminen - Kontekstikohtaisten räätälöityjen ratkaisujen löytyminen
Keinot	- Integriteettitutkimukset - Kohdistetut anti-korruptiostrategiat - Temppelimallin elementteihin kohdistuvat toimet - Järjestelmien analyysi ja arviointi - Maakohtaisten mallien luominen, soveltaminen ja ongelmakohtien löytäminen
Länsimaiset anti-korruptiomallit	
Ominaispiirteet	- Perustuvat länsimaiseen ideaalimalliin toimivasta järjestelmästä
Tavoitteet Korruption ehkäisy, torjunta ja vähentäminen	- Istuttaa länsimaisia rakenteita, ajattelutapoja - Parantaa kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden hallinto hallinnon reformeilla - Muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja
Keinot	- Länsimaissa toimivien mallien siirtäminen toiseen kontekstiin - Avunantaja-maan tarpeiden mukaisten strategioiden läpivieminen
Ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa	
Ominaispiirteet	- Paljon erilaisia anti-korruptiomalleja, strategioita, ohjelmia, näkemyksiä
Tavoitteet Korruption ehkäisy, torjunta ja vähentäminen	- Löytää kestäviä kulttuuriseen kontekstiin soveltuvia ratkaisuja, joissa huomioidaan paikalliset tarpeet ja osallistetaan paikalliset asiantuntijat prosessiin - Dialogi avunantajamaan ja vastaanottavan maan välillä
Keinot	- Tavoitteiden asettaminen dialogin avulla → luodaan järjestelmä, jossa luotettavan ja tehokkaan valtion oletus toteutuu - Oikeusjärjestelmän uudistukset, muut rakenteelliset uudistukset - Johtajuuden korostaminen - Yksilön vastuu, etiikka, integriteetti

6. KANSALLISET VERSUS LÄNSIMAISET ANTI-KORRUPTIOMALLIT

Tässä luvussa analysoidaan ja vertaillaan kansallisia ja länsimaisia anti-korruptiomalleja. Kansallisilla malleilla tarkoitetaan korruption vastaisen taistelun kansallisesta tarpeesta kumpuavia kohdistettuja ja räätälöityjä malleja. Länsimaisilla malleilla tarkoitetaan länsimaista näkökulmaa edustavia anti-korruptiomalleja, joita on siirretty kehittyviin maihin siinä toivossa, että ne ratkaisisivat laajalle levinneen korruptio-ongelman. Analyysissa tarkastellaan mallien vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia sekä niiden relevanssia, vaikutuksia, kestävyyttä ja tehokkuutta. Lopuksi malleja arvioidaan ja vertaillaan suhteessa toisiinsa.

6.1. Kansalliset anti-korruptiomallit

Kansalliseen tarpeeseen kohdistettujen räätälöityjen mallien vahvuutena on, että ne ottavat huomioon korruptiotaistelussa yhteiskuntarakenteen ja paikallisen kontekstin. Ne myös soveltuvat mihin yhteiskuntaan tahansa ja niiden lähtökohtana on tarkastella annetussa kontekstissa valmiiksi olemassa olevia aineksia. Lisäksi niissä huomioidaan eri järjestelmissä olevien instituutioiden yksilölliset tehtävät. Näiden toimien avulla räätälöidyn lähestymistavan kautta pyritään tuottamaan kestäviä, toimivia ja erilaisiin konteksteihin soveltuvia ratkaisuja.

Mallin positiivisista ominaisuuksista huolimatta sen heikkouksina on, että niiden toteuttaminen vaatii suuren määrän paikallisen kontekstin tuntevia asiantuntijoita. Korruption vastaista taistelua rahoittavien tahojen ja avunantajien intressit saattavat kuitenkin olla toiset, eivätkä kansallisesta näkökulmasta lähtöisin olevat mallit ole kiinnostaneet länsimaita.

Mallin toteuttamisessa on useita mahdollisuuksia. Räätälöityjä malleja soveltamalla onnistumisen mahdollisuudet ovat suuremmat, koska paikalliset tarpeet ja intressit on huomioitu. Tämän kautta voidaan tunnistaa hallinnon pullonkaulat ja löytää ratkaisut

paremman hallinnon kehittämiseen. Linnunpesämallin mukaisen yhteiskunnan rakennusaineiden yhteen kietoutumisen ansiosta järjestelmän aukoista ja heikkouksista huolimatta integriteetti on suojattu.

Uhkana voi äärimmäisessä tapauksessa olla järjestelmän hajoaminen, mikäli kriittinen määrä järjestelmän rakenteita hajoaa samanaikaisesti. Tämä on kuitenkin paljon epätodennäköisempää verrattuna esitettyyn temppelemalliin, joka voi romahtaa jo yhden tukipilarin sortumisesta. Uhkana voi lisäksi olla avunantajamaiden haluttomuus soveltaa muita kuin omia mallejaan. Myös kansallisen näkökulman ymmärtävien asiantuntijoiden löytäminen voi olla haasteellista.

Kansallisen näkökulman mallien luominen on relevanttia, koska jokaisessa yhteiskunnassa on olemassa jonkinlaiset integriteettijärjestelmän piirteet ja elementit, joiden tutkimisen, analysoinnin ja arvioimisen kautta voidaan löytää keinot järjestelmien vahvistamiseen ja päästä toimivampiin ja kestävämpiin ratkaisuihin korruption vastaisessa taistelussa. Paikalliseen kontekstiin soveltuvien mallien ja ratkaisujen löytyminen on ehdottoman tärkeää kestävien tulosten saavuttamisessa. Näiden toimien vaikutukset näkyvät järjestelmien vahvistumisessa hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä. Vaikutukset ulottuvat myös poliittisen ja julkisen tahdon integroitumiseen, mikä näkyy korruption vähenemisenä.

Räätälöidyt mallien tehokkuuden arvioinnissa korostuu, että ne ovat tehokkaampia kuin ulkopuolelta tuodut mallit, koska tuloksia niissä saavutetaan instituutioiden välisillä kumulatiivisilla interaktioilla, jotka sitovat ja määrittelevät kunkin operaatioita. Instituutioiden keskinäiset suhteet ja toistensa vahvistaminen integroituneesti edesauttavat integriteetin vahvistumista yhteiskunnassa vähentäen korruption esiintymistä automaattisesti. Seuraavan sivun taulukossa on käsitteiden määrittelemisen pohjalta muodostettu SWOT-analyysi, jossa on lisäksi analysoitu relevanssia, vaikutuksia, tehokkuutta ja kestävyyttä.

Taulukko 9. Kansalliseen tarpeeseen kohdistetut räätälöidyt mallit (Linnunpesämalli).

Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
<p>-ottavat huomioon korruptiotaistelussa yhteiskuntarakenteen ja paikallisen kontekstin</p> <p>-soveltuvat mihin yhteiskuntaan tahansa</p> <p>-pyrkivät tuottamaan kestäviä, toimivia ja erilaisiin konteksteihin soveltuvia ratkaisuja</p> <p>-tarkastelee annetussa kontekstissa valmiiksi olemassa olevia aineksia</p> <p>-tutkitaan mitä muita aineksia tarvitaan järjestelmän vahvistamiseksi</p> <p>-huomioidaan, että eri järjestelmissä instituutioilla on omat tehtävänsä</p>	<p>-vaatii suuren määrän paikallisen kontekstin tuntevia asiantuntijoita</p> <p>-Kansallisesta näkökulmasta lähtöisin olevat mallit eivät ole kiinnostaneet länsimaita, koska avunantajat eivät ole omien intressiensä vuoksi pitäneet tärkeänä kansallisen näkökulman huomioonottamista</p>	<p>-päästä toimiviin tiettyyn yhteiskuntarakenteeseen sopiviin ratkaisuihin</p> <p>-onnistumisen mahdollisuudet suuremmat, koska paikalliset tarpeet ja intressit huomioitu</p> <p>-hallinnon pullonkaulojen tunnistaminen → ratkaisut paremman hallinnon kehittämiseen</p> <p>-järjestelmän aukoista ja heikkouksista huolimatta integriteetti on suojattu</p>	<p>-avunantajamaiden haluttomuus soveltaa muita kuin omia mallejaan</p> <p>-järjestelmä voi hajota kriittisen määrän rakenteita (vrt. oksat linnunpesämallissa) sortuessa</p> <p>-kansallisen näkökulman ymmärtävien asiantuntijoiden löytyminen</p>
Relevanssi	Vaikutukset	Tehokkuus	Kestävyys
<p>-integriteettijärjestelmän piirteet ja elementit olemassa jokaisessa yhteiskunnassa → olemassa olevien ja puuttuvien elementtien tarkastelu keskeistä toimivien ratkaisujen löytämiseksi</p> <p>-paikalliseen kontekstiin sopivien mallien ja ratkaisujen löytyminen tärkeää korruptiotaistelun voittamisessa</p>	<p>-järjestelmien vahvistuminen</p> <p>-korruption vähentyminen hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä</p> <p>-poliittisen ja julkisen tahdon integroituminen</p>	<p>-tuloksia saavutetaan instituutioiden välisillä kumulatiivisilla interaktioilla, jotka sitovat ja määrittelevät kunkin operaatioita</p> <p>-tehokkaasti toimivissa järjestelmissä suhteet useiden elementtien välillä monimuotoiset</p> <p>-muodostuu valtavastuusuhteista, eri osapuolten osallistumisesta linjausten tekemiseen sekä eri toimijoiden keskinäisestä tukemisesta tehokkuuteen</p>	<p>-järjestelmän koossa pysyminen ei ole vaarassa yhden elementin hajoamisesta</p> <p>-kestävät yhteiskunnat rakentuvat useiden heikkojen yksittäisten elementtien varaan</p> <p>-jatkuvat korjaus- ja vahvistamistoimet parantavat kestävyyttä</p>

6.2. Länsimaiset anti-korruptiomallit

Länsimaisten kreikkalaiseen temppelemalliin pohjautuvien anti-korruptiomallien vahvuutena on, että niitä voidaan käyttää hyvinä mallitapauksina toimivista järjestelmistä, hallinnosta ja korruptiovapaan yhteiskunnan ominaisuuksista. Ne toimivat hyvin omassa kontekstissaan ja tarjoavat esimerkin keinoista ja mekanismeista, joilla voidaan päästä lähemmäs läpinäkyvän hallinnon toteutumista ja korruption vähentämistä länsimaisessa kontekstissa.

Tutkimuksessa tuli esille, että syitä länsimaisten anti-korruptiomallien toimimattomuudelle, tehottomuudelle ja kestättömyydelle on useita. Länsimaisten mallien heikkoutena on, etteivät ne toimi oman kontekstinsa ulkopuolella. Ne luovat ristiriitaisia tulkintoja erilaisissa kansallisissa asetelmissa ja konteksteissa ja lisäävät sitä kautta epätasa-arvoa kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä. Länsimaisissa malleissa ei ole huomioitu paikallista kontekstia, minkä vuoksi toimeenpantujen uudistusten positiiviset vaikutukset jäävät vähäisiksi ja ongelmat voivat lisääntyä entisestään.

Länsimaisten anti-korruptiomallien mahdollisuutena on, että onnistuessaan ne lisäävät tehokkuutta, kurinalaisuutta ja rationaalisen päätöksenteon soveltamista instituutioiden ja kulttuurin muutokseen. Niiden avulla voidaan teoriassa päästä lähemmäs läpinäkyvän hallinnon toteutumista ja korruption vähentämistä sekä parantaa hallinnon ongelmia kehittyvissä maissa.

Länsimaisilla anti-korruptiomalleilla on useita uhkia. Laajan korruption maissa länsimaiset mallit ovat hyvin tehottomia ja kestättömiä, koska toisesta kontekstista tuotujen mallien vaikutuksia on mahdoton ennustaa tarkasti ja kestävä kehityksen edellytyksenä on yhteisöjen oma itsenäisyys ja riippumattomuus. Vastaanottajamaat eivät pysty toteuttamaan ja soveltamaan malleja tai toisesta kontekstista tuotuja pilareita muun muassa erilaisen yhteiskuntarakenteen ja tiettyjen länsimaisten rakenteiden puuttumisen vuoksi. Uudistusten läpivieminen voi vaatia ennalta arvioitua suurempia muutoksia hallintorakenteissa. Uhkana on myös, ettei selkeitä strategioita tai visioita ole

olemassa ja pilarimallia siirrettäessä ei ole huomioitu, että yhden pilarin sortuminen saattaa romauttaa koko järjestelmän.

Länsimaisten anti-korruptiomallien soveltaminen ei ole riittävän relevanttia kestävien ratkaisujen etsimisessä. Uudet ideat ja ratkaisumallit ovat tarpeellisia, mutta vaativat systemaattista asiakokonaisuuksien yhdistelyä yhteensopivien mallien löytämiseksi. Valitettavan usein nämä pyrkimykset eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia. Malleilla on positiivisia vaikutuksia soveltuvassa kontekstissa, mutta negatiivinen vaikutus soveltumattomassa kontekstissa. Mallien epäonnistuneen soveltamisen vaikutuksena hyvä Pohjoinen versus huono Etelä –asetelma vahvistuu ja prosessin aikana ilmaantuu uusia lisää uudistuksia vaativia ongelmia.

Mallien tehokkuutta arvioitaessa esille tuli, että mallit saavat tuloksia aikaan vähäisen korruption maissa, joissa korruption vähentämispyrkimyksillä ja läpinäkyvillä julkisilla prosesseilla edistetään kehitysprosessia. Laajan korruption maissa ne ovat kuitenkin tehottomia. Toisaalta analyysissä todettiin myös, ettei ole mahdollista luoda mallia, joka toimisi tehokkaasti ja takuuvarmasti teoreettisen ideaalin mukaisesti. Mallien kestävyden arvioinnissa korostui, että kestävä kehitys on riippuvainen yhteisöjen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Seuraavan sivun taulukossa on käsitteiden määrittämisen pohjalta muodostettu SWOT-analyysi, jossa on lisäksi samoin kuten edellä, analysoitu relevanssia, vaikutuksia, tehokkuutta ja kestävyyttä.

Kuvio 10. Länsimaiset anti-korruptiomallit (Kreikkalaisen temppelin malli).

Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
<p>-hyviä mallitapauksia toimivista järjestelmistä, hallinnosta ja korruptiovapaan maan ominaisuuksista</p> <p>-toimivia omassa kontekstissa</p> <p>-tarjoavat päättäjille kvalitatiivista tietoa korruptiota estävistä järjestelmistä ja käytännöistä</p>	<p>-eivät sovellu sellaisinaan erilaisiin yhteiskuntiin</p> <p>-voivat pahentaa ongelmaa</p> <p>-eivät toimi oman kontekstin ulkopuolella</p> <p>-luovat malleja paremman hallinnon toteutumiselle länsimaisesta näkökulmasta</p> <p>-luovat ristiriitaisia tulkintoja erilaisissa kansallisissa asetelmissa ja konteksteissa</p> <p>-yhden pilarin tuominen toisesta järjestelmästä ei välttämättä saa aikaiseksi toivottuja tuloksia</p>	<p>-tarjoaa esimerkin keinoista ja mekanismeista, joilla voidaan päästä lähemmäs läpinäkyvän hallinnon toteutumista ja korruption vähentämistä länsimaisessa kontekstissa</p> <p>-kehittyvien maiden hallinnon ongelmien parantaminen</p> <p>-onnistuessaan lisäävät tehokkuutta, kurinalaisuutta ja rationaalisen päätöksenteon soveltamista instituutioiden ja kulttuurin muutokseen</p>	<p>-vastaanottajamaat eivät pysty toteuttamaan ja soveltamaan malleja mm. erilaisen yhteiskuntarakenteen ja tiettyjen länsimaisten rakenteiden puuttumisen vuoksi</p> <p>-anti-korruptiomekanismien soveltaminen voi osoittautua ennalta arvioitua haasteellisemmaksi ja vaatia laajoja muutoksia olemassa oleviin rakenteisiin</p> <p>-selkeiden visioiden ja strategioiden puuttuminen</p> <p>-lisäävät epätasa-arvoa kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä</p> <p>-yhden pilarin sortuminen voi romauttaa koko järjestelmän</p>
Relevanssi	Vaikutukset	Tehokkuus	Kestävyys
<p>-antaa yhden näkökulman korruptiotaisteluun, johon voidaan verrata muita malleja ja jonka pohjalta voidaan olla kehittelemässä uusia malleja</p> <p>-uudet ideat ja ratkaisumallit tarpeellisia, mutta vaativat systemaattista asiakokonaisuuksien yhdistelyä yhteensopivien mallien löytämiseksi</p> <p>-ei riittävän relevanti kestävien ratkaisujen etsimisessä</p>	<p>-positiivinen vaikutus soveltuvassa kontekstissa</p> <p>-negatiivinen vaikutus soveltumattomassa kontekstissa</p> <p>-vahvistaa asetelmaa hyvä Pohjoinen vs. huono Etelä</p> <p>-uudistukset aiheuttavat prosessin, jonka aikana ilmaantuu uusia lisää uudistuksia vaativia ongelmia</p>	<p>-vähäisen korruption maissa mallit toimineet tehokkaasti</p> <p>-laajamittaisen korruption maissa mallit tehottomia, ei positiivisia vaikutuksia korruption vähentämisen kannalta</p> <p>-ei mahdollista luoda mallia, joka toimisi takuuvarmasti teoreettisen ideaalin mukaisesti</p> <p>-läpinäkyvät julkiset prosessit edistävät kehitysprosessia</p>	<p>-voivat olla kestäviä oikeassa kontekstissa</p> <p>-hyvin kestävämmiä laajamittaisen korruption maissa</p> <p>-ei mahdollista ennustaa vaikutuksia tarkasti</p> <p>-kestävä kehitys riippuvainen yhteisöjen omasta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta</p>

6.3. Mallien arviointi

Analysoidut mallit edustavat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia lähestymistapoja korruption ongelman ratkaisemiseen. Molemmilla malleilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa ja niillä molemmilla on sisällöllisesti annettavaa korruption vastaisen taistelun ratkaisujen etsimisessä.

Länsimaiset anti-korruptiomallit ovat olleet laajasti käytettyjä eri puolilla maailmaa, jolloin niiden onnistumisten ja epäonnistumisten analysointi on luonnollisesti ensiarvoisen tärkeää anti-korruptiomekanismien ja ratkaisujen etsimisessä. Kansalliseen tarpeeseen kohdistetut mallit ovat syntyneet vastauksena länsimaisten mallien epäonnistumisiin ja pyrkivät lähestymään korruption ongelmaa kansallisesta ja paikallisesta näkökulmasta käsin. Molemmat mallit pyrkivät samaan tavoitteeseen toisistaan poikkeavin keinoin. Länsimaisilla malleilla on saavutettu tuloksia maissa, joissa hallintorakenteet ovat vahvat ja yhteiskunnan edellytykset kansalaistensa hyvinvoinnin turvaamiseen ovat hyvät. Kansalliset mallit puolestaan pyrkivät löytämään yhteiskunnasta ne ainekset, joiden avulla integriteettiä vahvistavia elementtejä voidaan kehittää ja lisätä.

Molemmat mallit ovat omalla tavallaan relevantteja, koska ne antavat oman esimerkin korruption vastaisen taistelun näkökulmasta, johon voidaan verrata muita malleja ja kehittää uusia niiden pohjalta. Uusien mallien synnyttäminen vaatii systemaattista ja kokonaisvaltaista asioiden yhdistelyä. Onnistuessaan se voi luoda aikaisempiin malleihin verrattuna toimivampia, tuloksellisempia ja kestävämpiä tuloksia. Kansalliset mallit ovat pyrkineet tähän tavoitteeseen käyttämällä hyväkseen länsimaisten mallien epäonnistumisia. Toimimattomien mallien ja käytäntöjen pohjalta on pyritty luomaan malleja, jotka ottavat huomioon paikallisen kontekstin ja saavat aikaan todellisia tuloksia korruption vastaisen taistelun ratkaisupyrkimyksissä.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Korruption vastaisen taistelun ratkaisujen tarkastelu vaatii korruption ja sen eri määritelmien ymmärtämistä sekä korruption vastaisen taistelun taustan ja siihen käytettyjen mekanismien selvittämistä. Tutkimuksessa on pyritty antamaan määrittelyjä neljälle eri käsitteelle ja löytämään vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimustulokset kiteytettynä antavat vastauksen tutkimuskysymykseen ”Miten korruption vastaisessa taistelussa saavutetaan toimivampia ratkaisuja?”

Viimeisteisten parin vuosikymmenen aikana on maailmanlaajuisesti kiinnitetty paljon huomiota korruption torjumiseen, ehkäisyyn ja vähentämiseen. Tiukempien ja kovempien lakien säätäminen on ollut paljon käytetty vastaus ongelmaan korruption vastaisen taistelun alkuaikoina. Myöhemmin alettiin puhua institutionaalisesta lähestymistavasta. Viimein on opittu jossain määrin ymmärtämään, ettei ongelmaa voida ratkaista napin painalluksella. Tiukat lait tai laajat institutionaaliset reformit eivät tuo tulosta itsessään. Ehdotetut ratkaisut tulisi ennemminkin nähdä hallintouudistuksia täydentävinä elementteinä kuin vaihtoehtoisina keinoina ongelman kitkemisessä.

Useat tahot näkevät edelleen ratkaisun löytyvän poliittisen korruption instituutioiden rakenteiden vahvistamisesta. Valitettavan usein pyrkimykset eivät kuitenkaan ole tuottaneet tulosta systemaattisen korruption vähentämisessä. Korruptio ei ole vain poliittinen ongelma, vaan enemmänkin laajamittainen sosioekonominen ilmiö, jonka taistelussa tarvitaan paljon nykyistä kattavampaa tietoa ja taitoa. Tärkeää on saada eri integriteetti-instituutiot toimimaan yhdessä sekä vahvuuksien että heikkouksien kartoittamiseksi ja sitä kautta toimivien ja tehottomien mekanismien tunnistamiseksi. Tutkimuksessa tuli esille, että integriteetin rakentaminen ja korruption torjunta vaativat lainsäädäntöä, eettisiä standardeja, julkisten laitosten reformeja ja integriteettijärjestelmien luomista.

Aikaisemmissa korruptiotutkimuksissa on pyritty ymmärtämään korruption kompleksisuutta ja sen syitä. Tutkimuksilta on kuitenkin puuttunut empiirinen pohja

korruption torjuntatoimien ankkuroimiseksi. Tämän päivän linjauksissa pyritään etsimään vastauksia kysymyksiin siitä, mitkä alueet ovat herkimpiä korruption synnylle, mihin ongelma-alueisiin pitäisi huomiota kiinnittää ja minkä alueiden kohdistamisella olisi suurimmat vaikutukset korruptiotaistelussa.

Tutkimuksessa pyrittiin löytämään vastauksia toimivampien ratkaisujen löytymiseen ja niitä etsittäessä oli syytä lähteä liikkeelle selvittämällä mitä korruptio ja sen vastainen taistelu ovat. Tutkimuksen mukaan korruptio on laaja ja moniulotteinen ilmiö, joka saa erilaisia muotoja eri yhteiskunnissa. Korruptiolle ei ole yhtä yksiselitteistä määritelmää ja se ymmärretään eri konteksteissa eri tavoin. Korruption vastainen taistelu on pyrkimys vastata laajalle levinneeseen globaaliin korruptio-ongelmaan, josta on tullut niin kansallinen kuin kansainvälinen haaste. Sen tavoitteena on hyvän hallinnon ja kestävä kehityksen edistäminen ja sitä kautta korruption väheneminen. Korruption vastaista taistelua toteutetaan hyvin monenlaisin keinoin ja mekanismein, mutta viime aikoina on enenevässä määrin pyritty löytämään maakohtaisia mekanismeja korruption ehkäisyyn, torjuntaan ja vähentämiseen. Korruption vastaisessa taistelussa on tärkeää identifioida korruptiotyyppi ja pyrkiä sitä kautta pureutumaan korruptiota aiheuttavien syiden korjaamiseen. Näin voidaan löytää kontekstikohtaisia ratkaisuja, joita voidaan toteuttaa sekä pitkän että lyhyen aikavälin strategioilla.

Korruption vastaiselle taistelulle on ominaista, että sitä on perinteisesti toteutettu länsimaisten ideaalimallien ja strategioiden pohjalta laajasti korruptoituneisiin maihin, joiden hallintorakenteet ovat hyvin heikot. Korruptiota on pyritty hillitsemään muun muassa erilaisten anti-korruptioinstituutioiden ja oikeusasiamiehen perustamisella, lakiuudistuksilla ja erilaisilla kontrollimekanismeilla. Uudet lähestymistavat korostavat näiden toimien sijaan tai niiden ohella räätälöityjen ratkaisujen löytymistä.

Tutkimuksessa käytettiin havainnollistavana esimerkkinä Suomea ja sen ominaispiirteitä yhtenä maailman vähiten korruptoituneena maana. Korruption vastaisen taistelun käsitettä analysoitaessa tuotiin esille kuinka erityyppiset korruption esiintymismuodot, kuten systemaattinen ja poliittinen korruptio eroavat toisistaan ja vaativat siten erilaisia kohdistamistoimia. Suomen esimerkkiin nähden erilaisena

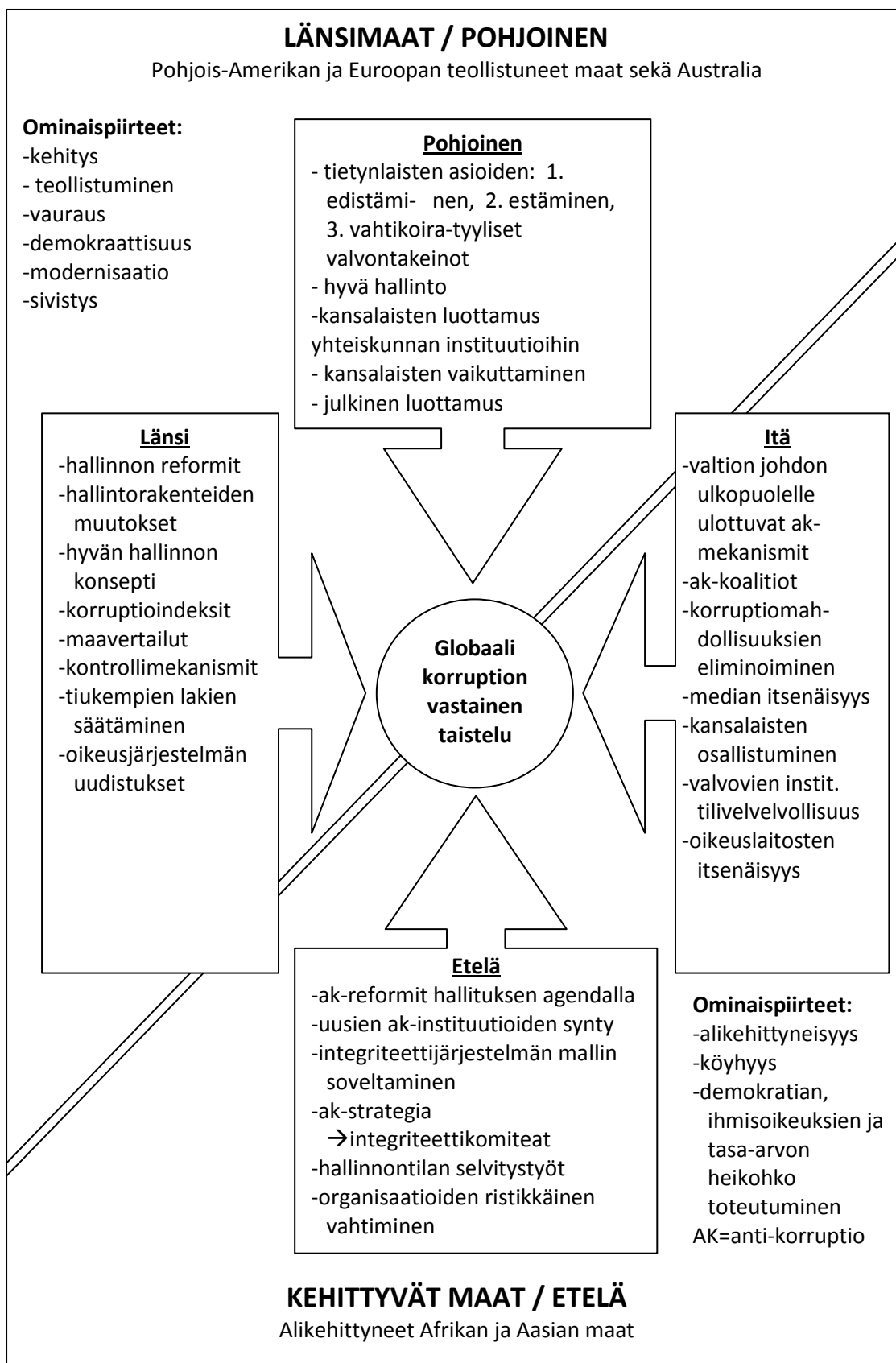
esimerkkinä käytettiin Aasian korruptio-ongelmaa, josta käsiteltiin sekä onnistumisia että epäonnistumisia korruption vastaisessa taistelussa.

Seuraavan sivun kuvio tiivistää koko tutkimuksen läpileikkaavaa jakoa länsimaiden ja kehittyvien maiden korruptio-ongelman ja sen vastaisen taistelun erilaiseen ja jopa vastakkaiseen lähestymistapaan. Kuviossa tulee esiin myös yleistynyt karkeampi jako rikkaaseen Pohjoiseen ja köyhään Etelään. Tutkimuksessa rajattiin länsimaiksi Pohjois-Amerikan ja Euroopan teollistuneet maat sekä Australia. Kehittyviksi maiksi rajattiin Aasian ja Afrikan alikehittyneet maat.

Länsimaille ominaisiksi piirteiksi liitettiin kehitys, teollistuminen, vauraus, demokraattisuus, modernisaatio ja sivistys. Länsimaiden toimet korruption vastaisessa taistelussa ovat Pohjoisessa olleet tietynlaisten asioiden edistäminen, estäminen ja vahtikoira järjestöjen perustaminen. Pohjoisessa on paljon edistetty myös hyvän hallinnon toteutumista, minkä kautta kansalaisten luottamus yhteiskunnan instituutioihin on kasvanut. Korruption vähäiseen esiintymiseen erityisesti Pohjoismaissa on vaikuttanut kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa asioihin, minkä kautta myös julkinen luottamus on suurta.

Lännen suunnasta tulevat toimet ovat pyrkineet hallinnon reformeihin, hallintorakenteiden muutoksiin ja hyvän hallinnon konseptin edistämiseen. Länneestä on myös korostettu maavertailujen ja erilaisten korruptiota tai hyvää hallintoa mittaavien indeksien tekemistä sekä erilaisia kontrollimekanismeja, tiukempien lakien säätämistä ja oikeusjärjestelmän uudistuksia.

Kehittyvien maiden tai Etelän piirteiksi määriteltiin alikehittyneisyys, köyhyys sekä heikohko demokratian, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon toteutuminen. Kehittyvien maiden toimet korruption vastaisessa taistelussa ovat idässä olleet valtion johdon ulkopuolelle ulottuvat anti-korruptiomekanismit, anti-korruptiokoalitioiden perustaminen ja korruptiomahdollisuuksien eliminoiminen. Tärkeinä korruption esiintymistä vähentävinä tekijöinä on myös nähty median itsenäisyys, kansalaisten osallistuminen sekä valvovien instituutioiden ja oikeuslaitoksen itsenäisyys.



Kuvio 7. Länsimaiden ja kehittyvien maiden korruption vastaiset toimet.

Etelässä Sambian esimerkin mukaisesti on korruption vastaisissa toiminna keskitytty siihen, että anti-korruptioreformit on saatu hallitusten agendalle ja sitä kautta synnytetty uusia anti-korruptioinstituutioita kuten anti-korruptiokomissiot. Sambiassa on sovellettu integriteettijärjestelmän mallia luomalla hallituksen tasolla anti-korruptiostrategia, jonka pohjalta on muodostettu integriteettikomiteat valtion virastoihin ja ministeriöihin. Korruption vastaisissa toimien alkuvaiheessa on nähty tärkeänä tehdä hallinnontilan selvitystyötä ja yhtenä suositeltavana ratkaisuna on pidetty organisaatioiden ristikkäistä vahtimista.

Korruption vastaisen taistelun ennakkoehtoina ovat olleet laajamittainen korruptio-ongelma ja toimimaton hallinto, jota systemaattisen korruption maissa köyhyys ja epätasa-arvo ovat edistäneet. Korruption vastaisen taistelun positiivisina seurauksina odotetaan olevan korruption vähenemisen, hallinnon ja läpinäkyvyyden parantumisen, kehityksen edistymisen sekä talouden kasvun.

Toimivampien ratkaisujen löytymiseksi tutkimuksessa tarkasteltiin kansallisten integriteettijärjestelmien rakenteita ja tutkittiin sitä, miten ne vastaavat korruption torjunnan haasteeseen. Tutkimuksessa pyrittiin vastaamaan kysymykseen käsittelemällä kreikkalaisen temppelin mallia, jonka pilarit muodostavat suuren osan integriteettijärjestelmien rakentavista elementeistä. Kreikkalaisen temppelin malli kuvastaa länsimaista integriteettijärjestelmää, jolle vaihtoehtoisena mallina esitettiin linnunpesämalli. Eri yhteiskunnissa on valmiiksi olemassa olevat jonkinlaiset integriteettijärjestelmät, joiden muodostumiseen on vaikuttanut siinä kulttuurisessa kontekstissa olevat elementit, valta- ja vastuusuhteet sekä poliittiset suhteet. Erilaisena esimerkkinä tutkimuksessa käytettiin linnunpesämallia, jonka mukaan nämä elementit tukevat ja vahvistavat toisiaan olemassa olevassa kapasiteetissaan ja vahvuudessaan. Siten yhden tukipilarin sortuminen ei romauta koko järjestelmää, koska linnunpesämallissa yhteiskuntaa rakentavat elementit ovat kietoutuneet tiukasti toisiinsa.

Arvojen ja lain noudattamiseen liittyvät eettiset kysymykset ja yhteiskunnan tärkeinä pitämät arvot heijastuvat järjestelmän toimintatavoista ja vaikuttavat järjestelmien

erilaisuuteen. Myös operationaaliset suhteet eri instituutioiden ja integriteettijärjestelmiä rakentavien elementtien välillä vaikuttavat siihen, miltä järjestelmä näyttää ulospäin. Korruption ongelmaa pohdittaessa on hyvä pitää mielessä, että kaikkien integriteettijärjestelmää rakentavien tekijöiden taustalla vaikuttavat viime kädessä yksilöt. Johtajat voivat olla heidän toimintaansa ohjaavina vaikuttajina merkittävässä asemassa, jolloin eettisen johtajuuden kysymykset nousevat tärkeiksi myös korruption vastaisessa taistelussa.

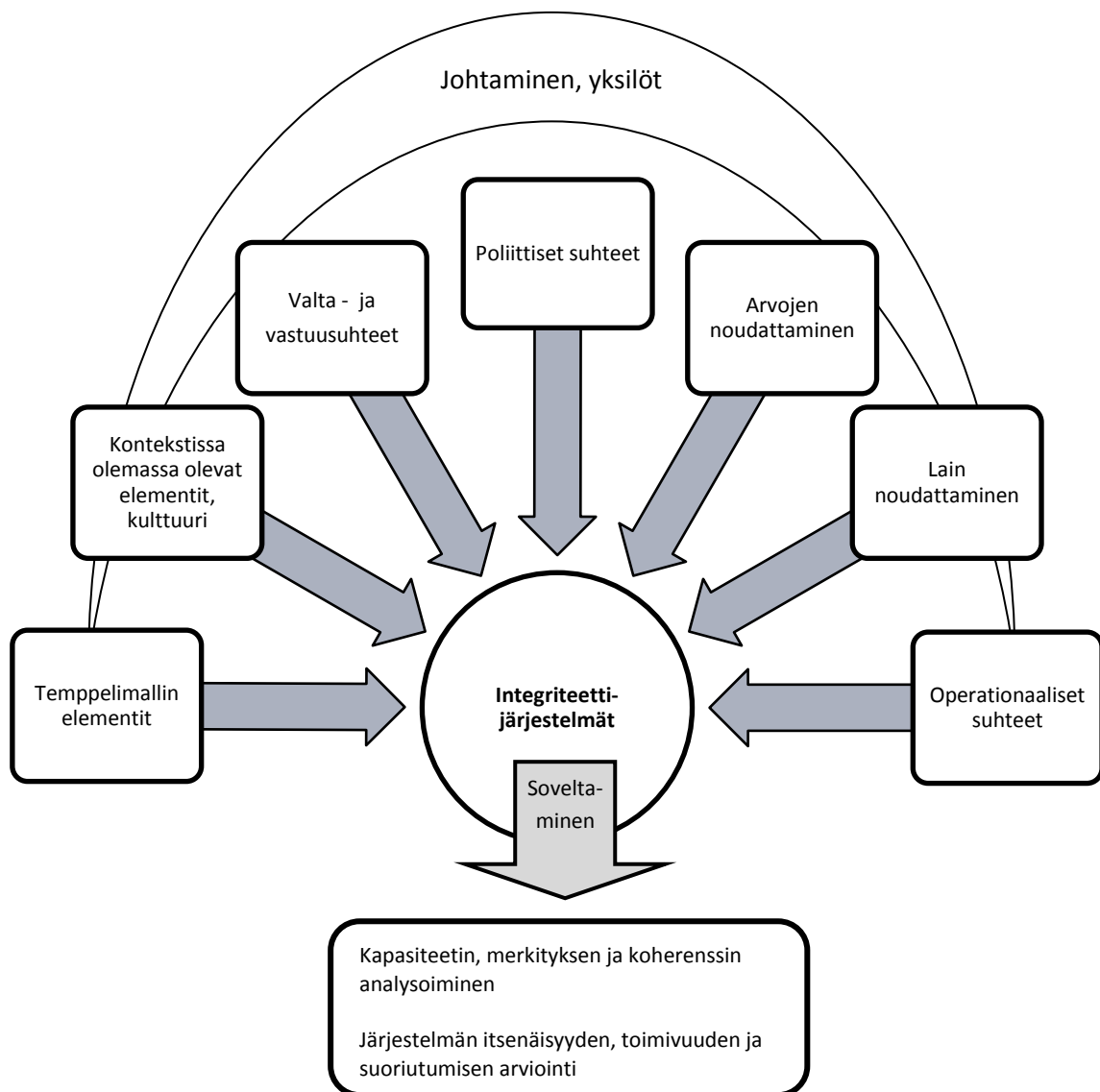
Integriteettijärjestelmien soveltamisessa erilaisiin konteksteihin ja yhteiskuntiin on tutkimuksessa käytyjen esimerkkien valossa tärkeää analysoida järjestelmien kapasiteettia, merkitystä sekä koherenssia. Tutkimuksessa käytettiin Australian integriteettijärjestelmien tutkimuksia esimerkkeinä integriteetikäsitteen synnystä ja analysoinnista. Australian mallin soveltamista eri kontekstiin havainnollistettiin Sambian valtion virastoihin ja ministeriöihin perustettujen integriteetikomiteoiden kautta. Onnistuneiden järjestelmien syntyemisessä on olennaista, että järjestelmät ovat riittävän itsenäisiä ja niiden toimivuutta ja suoriutumista arvioidaan jatkuvasti huonosti soveltuvien käytäntöjen havaitsemiseksi sekä hyvien käytäntöjen siirtämiseksi myös järjestelmän muihin osiin.

Koko tutkimuksen läpileikkaavana ajatuksena oli, että korruptio on laaja ja monimuotoinen ilmiö, jonka ongelmaan ratkaisuja haettaessa on hyvä pitää mielessä esitetty sotkuinen linnunpesämalli. Se on vertauskuvana oivallinen ja toimii hyvänä esimerkkinä yhteiskuntaa ylläpitävien rakenteiden monimuotoisuudesta. Malli havainnollistaa miten sekä pienet että suuret instituutiot tukevat ja vahvistavat toisiaan kietoutuessaan yhteen monisäikeisinä rakennusmateriaaleina parantaen näin yhteiskunnan mahdollisuuksia torjua korruptiota ja taistella sitä vastaan onnistuneesti.

Kansallisesta näkökulmasta lähtöisin olevat mallit ottavat huomioon korruptiotaistelussa yhteiskuntarakenteen ja paikallisen kontekstin ja soveltuvat näin ollen mihin yhteiskuntaan tahansa. Räätelöityjen mallien tavoitteena on päästä toimiviin ja kestäviin ratkaisuihin, joissa järjestelmien pullonkaulojen tunnistamisen avulla päästään kestävämpään hallinnon kehittämiseen. Kansalliseen tarpeeseen kohdistetut mallit

tarkastelevat olemassa olevassa järjestelmässä valmiiksi olevia aineksia ja tutkivat mitä muita aineksia tarvitaan järjestelmän vahvistamiseksi. Niissä huomioidaan myös instituutioiden omat tehtävät eri yhteiskunnissa.

Alla olevassa kuviossa kiteytyy korruptio-ongelman kohdistamiseen tarvittavat elementit ja niiden soveltaminen integriteetin lisääntymiseksi järjestelmissä, mikä tutkimuksessa esille tulleiden havaintojen mukaan vähentää korruption esiintymistä.



Kuvio 8. Integriteettijärjestelmien elementit ja niiden soveltaminen.

Ideaaliyhteiskunnan mallina toimivat integriteettijärjestelmät koostuvat esitetyn temppelemallin elementeistä, kontekstissa jo valmiiksi olemassa olevista elementeistä ja kulttuurista, eri instituutioiden sekä yhteiskunnan ja yksilöiden välisistä valta- ja vastuusuhteista ja poliittisista suhteista. Arvojen ja lain noudattaminen edesauttavat integriteettijärjestelmien toteutumista. Operationaaliset suhteet voivat muotoutua erilaisiksi eri yhteiskunnissa. Tutkimuksen näkökulman mukainen kestävä ja toimiva integriteettijärjestelmän malli pohjautuu linnunpesämallin yhteen kietoutuviin operationaalsiin suhteisiin. Integriteettijärjestelmiä sovellettaessa järjestelmien kapasiteetin, merkityksen ja koherenssin analysoiminen on tärkeää korruption vähentämisyrittämissä ja integriteetin merkitystä arvostavan yhteiskunnan luomisessa. Järjestelmän itsenäisyys, toimivuus ja suoriutuminen ovat korruptiovapaan yhteiskunnan synnyttämisyrittämissä tavoiteltavia ominaisuuksia. Niiden arvioimisen kautta voidaan määrittellä toimenpiteet korruption vastaisen taistelun kohdistamisyrittämissä.

Tutkimuksessa tuli esille, että tehokkaasti toimivissa järjestelmissä suhteet useiden elementtien välillä ovat monimuotoiset. Kestävät yhteiskunnat rakentuvat useiden heikkojen elementtien varaan, joita linnunpesämallin vertauskuvassa havainnollistetaan ja todetaan, ettei järjestelmän koossa pysymistä romautta yhden elementin hajoaminen vaan aukkojen jatkuvat korjaus- ja vahvistamistyöt parantavat järjestelmän kestävyyttä.

Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen ja parhaiden käytäntöjen selvittämiseksi korruption vastaisessa taistelussa on tärkeää selvittää miksi aikaisemmin käytetyt mallit eivät ole toimivia, tehokkaita ja kestäviä globaalissa korruption vastaisessa taistelussa. Tässä tutkimuksessa kriittisen tarkastelun kohteeksi rajattiin perinteisesti käytetyt länsimaiset anti-korruptio- ja hyvän hallinnon mallit, joita on viety läpi monenlaisin keinoin kehittyvissä maissa. Tutkimuksessa tuotiin esille, etteivät niiden vaikutukset ole olleet toivotunlaisia. Mallien tavoitteena on ollut parantaa kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden hallintoa, viedä läpi hallinnon reformeja sekä pyrkiä muuttamaan vallitsevia käyttäytymistapoja. Tarkoituksena on ollut näiden keinojen kautta pyrkiä estämään, torjumaan ja vähentämään korruptiota. Länsimaisten mallien istuttamisessa toiseen yhteiskuntaan on usein ollut epätasa-arvoinen lähtöasetelma, jolloin

avunantajamaa on sanellut ehdot reformeille ilman vastaanottajamaan kanssa käytyä dialogia. Tätä länsimaiden ohjailamisen muotoa on verrattu uuteen kolonialismiin, jonka menetelmät ovat hienovaraisuudessaan kuitenkin vastaanottajamaata alistavia.

Länsimaiset mallit edustavat teollistuneiden demokratioiden mukaista yhteiskuntarakenteen ideaalia, jota parhaimmillaan voidaan käyttää hyvinä esimerkkitapauksina toimivista järjestelmistä. Nämä mallit voivat kuitenkin sellaisinaan olla täysin soveltumattomia toiseen ympäristöön, koska niissä ei huomioida paikallista kontekstia ja tarvetta. Tästä seurauksena on, että mallien strategian ja paikallisten arvojen ja käsitysten välille syntyy ristiriita, joka usein johtaa strategian epäonnistumiseen ja ongelmien kasvamiseen.

Länsimaisia anti-korruptiomalleja luotaessa käytetään apuna erilaisia korruptiota ja hyvää hallintoa mittaavia indeksejä. Niihin suhtaudutaan melko kriittisesti, koska ne voivat vääristellä totuutta ja niitä voidaan käyttää tukemaan ja vahvistamaan stereotyyppisiä käsityksiä kehittyvistä ja huonosti hallinnoituista maista. Indeksien perusteella voidaan tehdä myös suuria rahoitus- tai rahoittamatta jättämispäätöksiä. Tutkimuksen kuudennessa luvussa tiivistettiin analyysi kansallisten ja länsimaisten anti-korruptiomallien ominaispiirteistä.

Korruption vastaisen taistelun taustan selvittämisen jälkeen voitiin tutkimuksessa siirtyä pohtimaan, miten löytää toimivia ratkaisuja korruption torjuntaan ja sen vastaiseen taisteluun. Tähän tutkimuskysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta. Tutkimuksessa pyrittiin tiivistämään esille tulleita tärkeitä ja huomion arvoisia asioita korruption vastaisessa taistelussa. Kuten tutkimuksessa tuli esille, mikään esitetty malli ei voi sellaisenaan taata onnistumista. Mallien avulla voidaan kuitenkin päästä lähemmäs kestävämpiä ja toimivampia tuloksia.

Koska hallinnon laatu ja korruption muodot eroavat maittain, maahan kohdistetun anti-korruptiostrategian tulee olla maan olosuhteisiin sopiva. Ongelman laatu tulee tunnistaa eli selvittää tarkkaan minkälaiseen ongelmaan ratkaisuja haetaan. Jos valittu strategia ei heijasta maan todellista hallinnon ja korruption tilaa, ei sen toimivuudelta voi odottaa

suuria ja vääränlainen strategia voi pahentaa ongelmaa entisestään. Ratkaisukeinoina tehokkaimpia ovat kohdistetut, systemaattiset ja moniulotteiset operaatiot. Reformien operationalisoinnissa on tärkeää asettaa realistiset tavoitteet ja riittävän pitkä aika vaikutusten realisoitumiselle. Integriteetin, etiikan ja johtamisen kehittäminen arvojen positiivisten odotusten sekä yksilöiden eettisen käyttäytymisen korostamisella johtamisen kautta on korruption vähenemisen kannalta merkittävä vaikutus. Reformien seurannassa ja evaluaatiossa integriteetin toteutumiseen kannustavien porkkana-indikaattoreiden käyttö antaa paremmat onnistumisen mahdollisuudet kuin pelkät keppi-indikaattorit ja indeksit.

Tutkimuksessa käsiteltiin neljää eri käsitettä, jotka kaikki liittyvät toisiinsa ja muodostavat yhdessä laajemman käsityksen globaalista korruption vastaisesta taistelusta, siihen käytetyistä anti-mekanismeista, kansallisesta ja länsimaisesta näkökulmasta sekä korruption ehkäisyn, torjunnan ja vähentämisen ratkaisupyrkimyksistä. Tutkimus tuotti seuraavat määritelmät ja tulkinnat analysoiduista käsitteistä:

Korruption vastainen taistelu:

Globaali ilmiö, jonka taustalla on länsimaiden pyrkimys siirtää länsimaissa toimivan ideaalihallinnon malli kehittyviin maihin. Ongelmana ovat keinotekoiset, yhdenmukaiset ja universaalit ”yksi koko sopii kaikille” strategiat. Uudempana ratkaisuna on esitetty korruptiota aiheuttavien syiden etsiminen ja ymmärtäminen sekä räätälöityjen kontekstikohtaisten mekanismien löytyminen.

Kansallinen integriteettijärjestelmä:

Jokaisessa maassa ja yhteiskunnassa on olemassa oleva arvojen ja käytäntöjen järjestelmä omine piirteineen ja haasteineen. Tempelimalli kuvaa länsimaisen järjestelmän rakenteita, joiden oletetaan olevan eri muodoissaan ja vahvuuksissaan myös muiden yhteiskuntien järjestelmän rakennusaineita. Linnunpesämalli puolestaan korostaa yhteiskuntaa rakentavien elementtien suhdetta ja yhteyksiä toisiinsa, jolloin ne toistensa vahvuuksista ja heikkouksista huolimatta yhteen kietoutuessaan muodostavat vahvan suojan integriteetin toteutumiselle yhteiskunnassa.

Länsimaiset anti-korruptiomallit:

Kehittyneiden maiden näkemys korruption torjuntaan tarvittavista mekanismeista ja malleista sekä hallintorakenteiden uudistamisesta. Malleilla on pyritty parantamaan kehittyvien ja huonosti hallinnoitujen maiden järjestelmiä viemällä läpi reformeja, joiden pyrkimyksenä on muuttaa toisessa kulttuurissa vallitsevia käyttäytymistapoja. Mallien siirtämisessä toiseen kontekstiin korostuu epätasa-arvoinen asetelma, jossa avunantajamaa sanelee ehdot paikallista kontekstia huomioon ottamatta.

Ratkaisumahdollisuudet korruption vastaisessa taistelussa:

Korruption vastaisen taistelun ratkaisuina on käytetty hyvin monenlaisia mekanismeja korruption ehkäisyyn, torjunnan ja vähentämisen pyrkimyksissä, joista ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä kaikkialla toimivaa mallia olemassa. Haasteena on ollut tehokkaiden keinojen puuttuminen, johon on pyritty vastaamaan ongelman syy-seuraussuhteen mukaisten keinojen etsimisellä. Ratkaisuissa korostetaan länsimaisten mallien lisäksi tai sijaan dialogin avulla saavutettavan paikallisen tarpeen näkökulman huomioimista.

Korruptio-ongelman määrittely ja käsittely antoi taustaa korruption vastaisen taistelun pyrkimyksille ja selvitti syitä sille, miksi korruptiota pyritään ehkäisemään, torjumaan ja vähentämään. Kansallisten integriteettijärjestelmien kuvaaminen kahdesta eri näkökulmasta pyrki havainnollistamaan eroja kahden erilaisen näkökulman tavoitteissa ja keinoissa samaan tavoitteeseen pääsemiseksi. Länsimaista tuotujen mallien käsittely vahvisti lähtöoletusta siitä, etteivät ulkopuolelta tuodut mallit sovellu sellaisinaan erilaiseen kontekstiin. Ratkaisupyrkimyksien käsittely tiivistä yhteen muiden tarkasteltujen käsitteiden yhteyksiä toisiinsa ja pyrki löytämään oleelliset menetelmät toimivampiin ratkaisuihin pääsemiseksi. Seuraavalla sivulla oleva taulukko tiivistää tutkimuskysymyksiin annettujen vastausten keskeisimmät sisällöt ja asiakokonaisuudet.

Taulukko 11. Tutkimustulosten tiivistelmä.

Miten korruption vastaisessa taistelussa saavutetaan toimivampia ratkaisuja?
<ul style="list-style-type: none"> - Korruptiota aiheuttavien syiden selvittäminen - Paikallisen kontekstin ja tarpeiden huomioiminen - Räätelöidyt ratkaisut - Uudet keinot - Korruptiota aiheuttavien syiden korjaaminen - Konteksti-kohtaiset ratkaisut - Korruptio-tyypin identifiointi - Pitkän ja lyhyen aikavälin strategiat
Mitä korruption vastainen taistelu on?
<ul style="list-style-type: none"> - Maailmanlaajuiset pyrkimykset vähentää, ehkäistä ja torjua korruptiota - Vallalla ollut länsimaisten anti-korruptiomallien siirtäminen kehittyviin maihin - Tavoitteena hallinnon transparenttiuden, hallintorakenteiden ja integriteetin vahvistaminen - Hyvän hallinnon edistäminen - Kehittyvien maiden kestävän kehityksen edistäminen - Toimivien mekanismien kartoittaminen - Läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden edistäminen
Miten kansalliset integriteettijärjestelmät ovat rakentuneet ja miten ne vastaavat korruption torjunnan haasteeseen?
<ul style="list-style-type: none"> - Perustuvat temppeylimallissa esitettyihin rakenteisiin, kulttuuriin ja arvoihin - Jokaisessa yhteiskunnassa olemassa oleva arvojen järjestelmä - Toimenpiteiden määrittelyssä käytetään integriteettijärjestelmien analyysia ja arvioimista - Ongelmakohtien ja pullonkaulojen löytäminen - Kontekstikohtaisten ratkaisujen soveltaminen - Yhteiskuntarakenteen ja paikallisen kontekstin huomioiminen - Soveltuvuus mihin yhteiskuntaan tahansa - Tavoitteena kestävien, toimivien ja erilaisiin konteksteihin soveltuvien ratkaisujen tuottaminen - Annetussa kontekstissa valmiiksi olemassa olevien aineksien tarkastelu - Eri järjestelmissä toimivien instituutioiden omien tehtävien huomioiminen
Miksi länsimaiset anti-korruptiomallit eivät ole toimivia, tehokkaita ja kestäviä globaalissa korruption vastaisessa taistelussa?
<ul style="list-style-type: none"> - Eivät ota huomioon paikallista kontekstia ja tarvetta - Pyrkivät siirtämään länsimaissa toimivia malleja sellaisinaan kehittyviin maihin - Luovat epätasa-arvoa - Eivät sovellu sellaisinaan erilaisiin yhteiskuntiin - Voivat pahentaa ongelmaa - Eivät toimi oman kontekstin ulkopuolella - Luovat malleja paremman hallinnon toteutumiselle länsimaisesta näkökulmasta - Luovat ristiriitaisia tulkintoja erilaisissa kansallisissa asetelmissä ja konteksteissa - Yhden pilarin tuominen toisesta järjestelmästä ei saa aikaiseksi toivottuja tuloksia

Tutkimuksen läpileikkaavana ajatuksena oli integriteettijärjestelmiä käsittelemällä osoittaa, miten korruptio-ongelmaa on pyritty ratkaisemaan kahdesta eri näkökulmasta käsin. Paljon käytetyt länsimaisten mallien pohjalta luodut strategiat eivät ole tuottaneet

toivotunlaisia tuloksia, minkä vuoksi pyrkimykset kääntää ongelman tarkastelu kansallisen näkökulman huomioon ottamiseen ovat lisääntyneet. Käsitteiden analysointi vahvisti tutkimuksen tekijän omaa lähtöoletusta siitä, etteivät länsimaiset mallit toimi sellaisinaan kehittyvien maiden korruptio-ongelman ratkaisumekanismeina.

Tutkimus ei pysty antamaan tiettyä mallia, jonka avulla korruptio-ongelmaan löytyisi kestävä ja toimiva ratkaisu. Sen sijaan tutkimuksessa esiteltiin korruptio-ongelman ratkaisemiseen tarvittavan työkalupakin sisältöä, josta tarkoituksena on etsiä tietyn ongelman korjaamiseen soveltuvat työkalut. Tarkoituksena ei ole käyttää samaa ruuvimeisseliä erikokoisten ruuvien kiristämiseen, eikä käyttää poraa naulojen hakkaamiseen tai vasaraa ruuvien iskemiseen rakenteisiin. Liian kovat ja järeät toimet saattavat hajottaa ja murentaa perustuksia, kun liian hellävaraiset toimet puolestaan eivät saa mitään näkyvää aikaiseksi.

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollista muodostaa tarkkaa luetteloa työkalupakin sisällöstä. Aihe tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden jatkotutkimukselle, jonka avulla voidaan luoda yksityiskohtainen ohjekirja työkalupakin kontekstikohtaiseen käyttöön ja soveltamiseen räätälöityjen ratkaisujen rakentamiseksi.

LÄHDELUETTELO

- Anechiarico, Frank (2008). *Fighting Municipal Corruption: The Problem of Finding Best Practices*. Lisbon: Government and Law Hamilton College.
- Bhargava, Vinay K. & Emil Bolongaita (2003). *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*. Washington: World Bank Publications.
- Brown, AJ (2006). *Putting Administrative Law Back into Integrity, and Putting the Integrity Back into Administrative Law*. Southport: Research School of Social Sciences, Australian National University.
- Brown, AJ & John, Uhr (2004). *Integrity Systems: Conceiving, Describing and Assessing*. Southport: Research School of Social Sciences, Australian National University.
- Caiden, Gerald E. toim. (2003). *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Camerer, Marianne (2006). *Measuring Public Integrity*. *Journal of Democracy* 17: 1, 152–165. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- Campos, J. Edgardo toim. (2007). *Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Herndon: World Bank.
- Costigan, Frank (2005). *Australia's National Integrity Systems: Introducing a new Blueprint*. *Australian Journal of Public Administration* 64: 2, 40–41.
- Creason, Nancy, Dorothy Camilleri & Mi Ja Kim (1993). *Concept Development in Nursing Diagnosis*. Saunders, Philadelphia.

- Creswell, John W. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: Sage.
- de Graaf, Gjalt (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly* 31: 1, 39–86.
- Disch, Arne, Endre Vigeland & Geir Sundet (2008). *Anti-corruption Approaches. A Literature Review by Norad. Study 2/2008*. Oslo: Lobo Media.
- Doig, Alan & Stephen Riley (1998). *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries. Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries*. New York: Bureau of Development Policy.
- Easterly, William (2007). *Institutions: Top Down or Bottom up?* Washington: The Brookings Institution.
- Frederickson, H. George (2007). *Ethics in Public Management*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Global Integrity Report (2008). *Public Integrity, Independent Information on Governance and Corruption*. Washington: Creative Commons.
- Goldsmith, Arthur A. (1999). Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets. *American Journal of Economics and Sociology* 58: 4, 865–883.
- Head, Brian W., AJ Brown & Carmel Connors (2008). *Promoting Integrity: Evaluating and Improving Public Institutions*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Hindess, Barry (2005). Investigating International Anti-Corruption. *Third World Quarterly* 26: 8, 1389–1398.

- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2003). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hofstede, Geert (1997). Cultures and Organizations. Software of the Mind: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival. New York: Mcgraw-Hill Companies.
- Huther, Jeff & Anwar Shah (2000). Anticorruption Policies and Programmes: A Framework for Evaluation. World Bank Policy Research Working Paper 2501. Washington: World Bank.
- Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Julkaisuja 15/1997. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jonson, Roberta Ann (2004). The Struggle Against Corruption: a Comparative Study. New York: Palgrave Macmillan.
- Johnston, Michael (2001). Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding. In: The Political Economy of Corruption, 157–179. Toim. Arvind Jain.
- Johnston, Michael (2007). Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. Paris: OECD.
- Jreisat, Jamil E. (2002). Comparative Public Administration and Policy. Boulder: Westview Press.
- Kennedy, David (1999). The International Anti-Corruption Campaign. Connecticut Journal of International Law 14: 1, 445–465.
- Kidd, John & Frank-Jürgen Richter (2003). Fighting Corruption in Asia. Causes, Effects and Remedies. London: world Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

- King, Gary, Robert O. Keohanane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Klemola, Jenni (2009). *Korruptiotilannekuva 2009*. Keskusrikospoliisi, Hanke 490092, RTP 9122/213/08.
- Langseth, Petter (2001). *Empowering the Victims of Corruption through Social Control Mechanisms*. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Prague: UN ODCCP.
- Langseth, Petter, Rick Stapenhurst & Jeremy Pope (1997). *The Role of the National Integrity System in Fighting Corruption* EDI Staff Working Paper, Washington: World Bank.
- Larmour, Peter (2007). *A short introduction to corruption and anti-corruption* CIES e-Working Papers No: 37/2007. Lisboa: ISCTE.
- Lennerfors, Thomas (2008). *Stockholm: The Vicissitudes of Corruption. Degeneration – transgression – jouissance*. Royal Institute of Technology.
- Liu, Kristine (2008). *“State Officials to be Rated by New Governance Parameters”*. Manila: Business World.
- Martin R & E Shohat (2003). *Introduction – Corruption in Corporate Culture*. Social Text 21: 4, 1–7.
- Nelson, James (2006). *Tackling Global Corruption. Initiatives to Combat Political, Public and Private Sector Corruption*. Auckland: New Zealand Management.

- Ng'andu, Kayobo (2008). *The National Corruption Prevention Policy and Strategy - Zambia's Panacea to Curb Corruption*. Lusaka: Anti Corruption Commission of Zambia.
- Niiniluoto, Ilkka (1980). *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Helsinki: Otava.
- Noonan, John (2004). *Struggling Against Corruption, In Private and Public Corruption*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Peters, Guy B. (2001). *The Future of Governing*. Kansas: University press of Kansas.
- Pope, Jeremy David (2008). *The Third Phase in the Fight Against Corruption*. Berlin: Commonwealth Secretariat, Transparency International.
- Pollitt, Christopher (2008). *Simply the Best? The International Benchmarking of Reform and Good Governance*. Leuven: McGill-Queens University Press.
- Robinson, Mark (1998). *Corruption and Development*. New York: Frank Cass Publishers.
- Salminen, Ari (2006). *Accountability, Values and the Ethical Principles of Public Service*. *International Review of Administrative Sciences* 72: 2, 171-185.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Rinna Ikola-Norrbacka (2007). *The Control of Corruption in Finland*. *Administration and Public Management Review* 2007: 9 81-95.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sampford, Charles toim. (2006). *Measuring Corruption*. Hampshire: Ashgate.

- Sampford, Charles. From Greek Temple to Bird's Nest: Toward a Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems. *Australian Journal of Public Administration*. 64: 2. 96–108.
- Sampford, Charles & Carmel Connors Toim. (2006). *Leadership, Ethics and Integrity in Public Life*. World Ethics Forum. Oxford: University of Oxford.
- Shacklock, Arthur & Melea Lewis (2007). *Leading with Integrity: a fundamental principle of integrity and good governance*. Brisbane: World Ethics Forum.
- Shah, Anwar Toim. (2007). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington: The World Bank.
- Takala, Tuomo & Anna-Maija Lämsä (2001). *Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodologisenä vaihtoehtona*. Jyväskylä: LKA.
- Tiihonen, Seppo (2003). *The History of Corruption in Central Government*. Amsterdam: IOS Press.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2008). *Tackling Corruption, Transforming Lives. Report on corruption in Asia-Pacific region*.
- Unruh, Greg (2008). *Should You Manage Ethics or Corruption?* *Thunderbird International Business Review*. 50: 5, 287–293.
- Uusitalo, Hannu (1999). *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*. Helsinki: WSOY.
- Väyrynen, Raimo (1998). *Globalisaatio: Uhka vai mahdollisuus?* Juva: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja PS-viestintä Oy.

Wallis, John (2005). *The Concept of Systematic Corruption in American History*. Maryland: University of Maryland & National Bureau of Economic Research.

Waller, Christopher, Thierry Verdier & Roy Gardner. *Corruption: Top Down or Bottom Up?* Kentucky: University of Kentucky.

Weber, James & Kathleen Getz (2004). Buy Bribes or Bye-Bye Bribes: The Future Status of Bribery in International Commerce. *Business Ethics Quarterly* 14: 4, 695–711.

Willa, Bruce 2001. *Classics of Administrative Ethics*. Colorado: Westview Press.

Zinnbauer, Dieter & Rebecca Dobson toim. (2008). *Global Corruption Report 2008*. Transparency International. Cambridge: University Press.