



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Korruptio: miten turvata hankintatoiminnan eettisyys

Julkisten hankintojen ajankohtaisfoorumi
16.11.2017

Ari Salminen
Vaasan yliopisto
ari.salminen@uva.fi

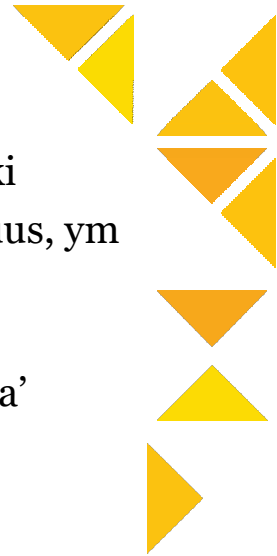
Selvityksiä ja tutkimuksia etiikasta ja korruptiosta

- Salminen & Mäntyselä (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli –verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182;
- Salminen & Heiskanen (2013). Whistleblowing. Piliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 192;
- Salminen (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203;
- Salminen & Viinamäki (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston julkaisuja. Raportteja 3.
- Salminen & Ikola-Norrbacka (2011). Trust, Good Governance and Unethical Actions in Finnish Public Administration. *International Journal of Public Sector Management* 23: 7, 647-668;
- Salminen (2013). Control of Corruption: Case of Finland. In *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Ed. Jon Quah. Emerald Group Publishing. *Research in Public Policy Analysis and Management* vol 23. pp 57-77. United Kingdom et al.;
- Salminen, Pitkänen & Heiskanen (2016). Ethical codes in local government: the problem of gifting. The views of Finnish councillors. *Scandinavian Journal of Public Administration*. (20)1, 3-19.
- Salminen (2017): Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä. *Yritysetiikka-lehti* 1/2017, ss. 16-27.)

27.10.2017

Aiheita

- Eettisyyden perusta: hankintalaki
- Eettiset arvot: Oikeudenmukaisuus, ym
- Hankintaepäselvyydet piilokorruptiossa
- Hankintaprosessin 'pullonkauloja'
- Eettinen kehitystyö



Hankintalaki: periaatteita



Hankintalaki

- Välineelliset arvot kuten tehokkuus, laadukkuus, edullisuus
- Varsinaiset eettiset arvot, kuten tasapuolisuus, avoimuus, syrjimättömyys
- Muut ns. hyvän hallinnon periaatteet: yhtäläiset mahdollisuudet, todellinen kilpailu, korruptoitumattomat toimijat, informaatio, valvonnan tarve/vaatus



Eettiset arvot

**Oikeudenmukaisuus,
integriteetti, luottamus,
riippumattomuus**



Menettelytapojen oikeudenmukaisuus

- Tasapuolinen toiminta yleisen oikeuskäsityksen ja oikeudentunnon mukaisesti.
- Päätöksentekoprosessit, edustavuus, johdonmukaisuus
- Johdon osoittama puolueettomuus ja vastuullisuus
- Esimiesten näyttämä toimintamalli
- Luottamus on yksi tekijä, joka vaikuttaa sisäisen ja ulkoisen menettelytapaoikeudenmukaisuuden perustaan

Integriteetti

- Etiikka: kyky erottaa oikea ja väärä; arvovalinnat
- Integriteetti: rehellisyys, loukkaamattomuus, riippumattomuus, koskemattomuus, lahjomattomuus; sisäiset uskomukset (sisäinen integriteetti) ja julkinen rooli (ulkoinen integriteetti) ovat tasapainossa
- Henkilökohtainen, ammatillinen ja organisaatioon kuuluva integriteetti (Menzel 2012)
- Sanassa pysyminen johdonmukaisesti

Integriteetti eettisissä koodeissa: kv-esimerkkejä

- *Nolanin komitea seitsemän julkisen palvelun periaatteen joukossa (2012):*
- Sitoutuminen lupauksiin
- Omien arvojen noudattaminen ja sanassa pysyminen johdonmukaisesti
- Lahjomattomuus kaikissa tilanteissa (sanat ja teot)
- Objektivisuus
- Tietoisuus oman toiminnan perusteista

- *8-kohtainen ASPAn koodi (2013) tutkimusta ja käytännön hallintoa varten:*
- Osoita henkilökohtaista integriteettiä
- Noudata toiminnassa korkeita eettisiä vaatimuksia
- Herätä julkiseen palveluun kohdistuvaa vakuuttavuutta ja luottamusta

Integriteetin käytäntöjä (Menzel 2014)

- Vastuullisuus omasta tekemisestä
- Lainmukaiset, lailliset toimintatavat
- Esimerkin antaminen
- Kyky kommunikoida eettisistä koodeista muille
- Eettinen organisaatiokulttuuri: bottom-up lähestymistapa
- Julkisen palvelun eetos ja suhde kansalaisiin

Luottamus, riippumattomuus

- Tasapuolisuuden säilyttäminen
- Viranomaistoiminnan uskottavuus
- Riippumattomuus ulkoisesta vaikuttamisesta
- Esim. tiukka lahjapolitiikka, ml. avoimuus vuorovaikutuksessa ja neuvotteluissa
- Mahdollisten eturistiriitojen tiedostaminen



Piilokorruptio (kysely 2017)
ja hankintaepäselvyydet



Kansalaiskysely (2017): piilokorruptio

- Nettikysely
- Kansalaisten kertomukset (storytelling-tekniikka)
- Vastaanotettiin lokakuussa 2016 521 kertomusta, joista 420 käsiteltiin tarkemmin
- 9 korruption muotoa alkaen lahjonnasta ja päätyn huonoon hallintoon
- Varsinaiset hankintaepäselvyydet 25 kertomusta (6% aineistosta)



Hankintaepäselvyydet osana piilokorruptiokertomusten korruptiomuotoja

	Lahjonta ja kohtuuttomat lahjat	Hyvä veli-verkostot	Hankinta-epäselvyydet	Suosinta / syrjintä	Rekrutointia ja nimityksiä koskeva suosinta	Vallan väärinkäyttö	Yhteisten varojen väärinkäyttö	Epäterveet lytkemät	Huono hallintotoiminta	Yht.
Julkinen sektori	4	42	20	14	35	39	18	20	48	240 (57%)
Yksityinen sektori	13	17	5	4	5	24	9	33	12	122 (29%)
Kolmas sektori ja järjestöt	1	4	0	2	2	9	5	1	2	26 (6%)
Yksilökohtaiset tapaukset	1	1	0	1	1	14	2	4	0	24 (6%)
Muut	0	3	0	0	3	0	0	2	0	8 (2%)
Yhteensä	19 (5%)	67 (16%)	25 (6%)	21 (5%)	46 (11%)	86 (20%)	34 (8%)	60 (14%)	62 (15%)	420 (100%)



Piilokorruption ns. vaaravyöhykkeet (kyselyn top-10): kansalaisten toistuvien epäilyksien kohteita

- Hoitosuositukset (Valviran rooli)
- Julkisen sektorin henkilöstöpolitiikka (rekrytointi, virkanimitykset)
- Kaavoitus, rakennustoimi ja rakennusala (tonttikauppa, valvonta)
- Kuntien hankinnat ja kilpailutusprosessit (kilpailutukset puutteet)
- Maansiirto ja louhinta
- Oikeustoimi
- Opetusala
- Terveystenhoitoala (alan hankinnat, lääkeyhtiökytkökset)
- Tuulivoima
- Vakuutusyhtiöt (vakuutuslääkäreiden toiminta)

27.10.2017

Hankintaepäselvyyksiä: kansalaisten epäilyjä (piilokorruptiokysely2017)

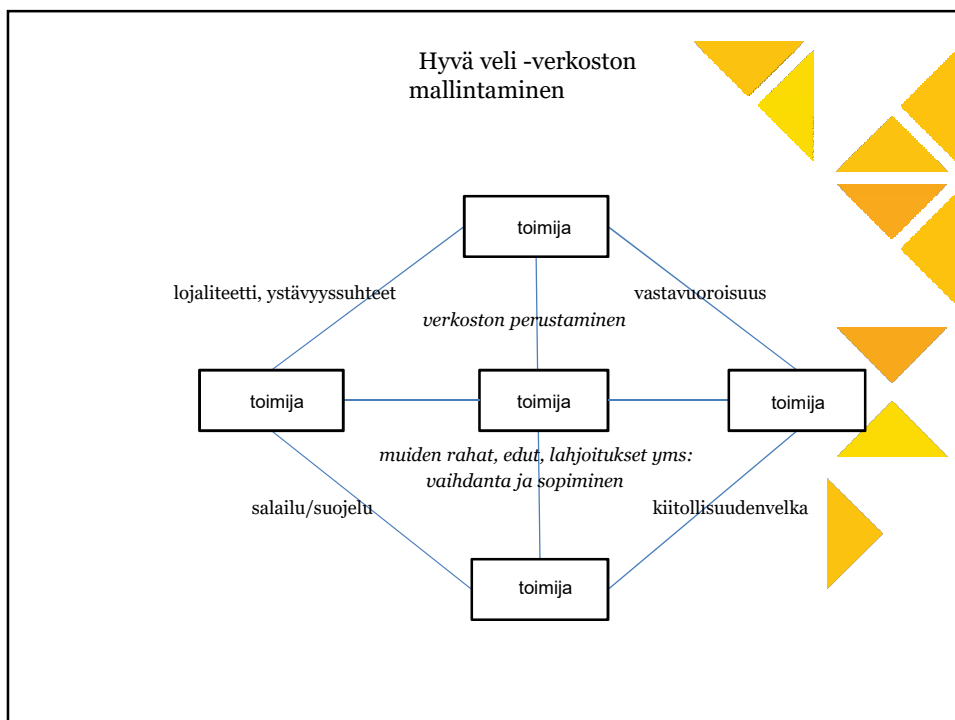
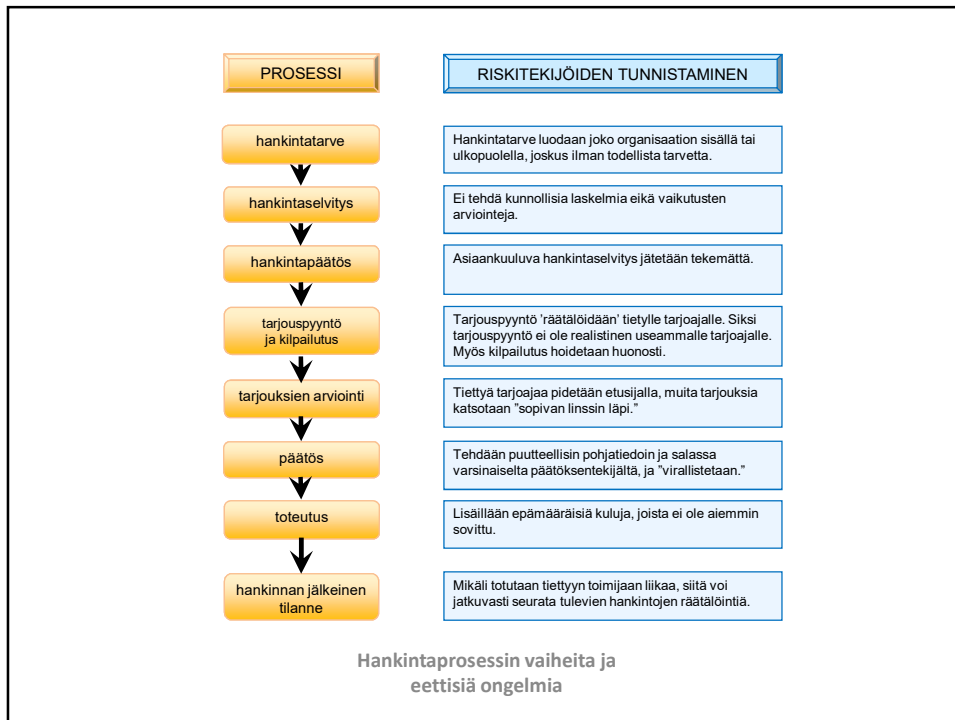
- Yksittäisiä poimintoja, jotka sisältävät useita kansalaiskertomuksia:
- Kaikenpuolinen suosinta (ei todellista kilpailua); epäily: nepotismi, uskonnollinen liike
- Palveluja ja laitehankintoja ohjataan omalle yritykselle; epäily: mm. lääkäriasemien toiminta
- Hankintapyyntöjen 'räätälöinti' tai hankinnan 'pilkkominen'; epäily: 'kavereille' tulevat edut
- Hankinta on kaikilta osin 'yhtä teatteria'; epäily: päätösten perustelut keinotekoisia, läpinäkyvyys näennäistä, syntyy turhia kustannuksia

Hankintaprosessin pullonkauloja



Hankintaprosessin epäselvyydet (pahimmillaan)

- Tutkimuskirjallisuus (mm. Lamsdorff 2000; Erridge & Greer 2002; Brown 2006; della Porta & Vannucci 2012; Jong et al 2014)
- Epäterveet riippuvuussuhteet, joissa lahjukset nostavat todellisia kustannuksia
- Sopimukset salaisia ja osallistuminen rajoitettu
- Kiristys tai paljastaminen pitävät korruptoituneet osapuolet yhdessä
- Korruptoitunut sopimusjärjestely kietoo toisiinsa tuottajia, poliitikkoja ja virkamiehiä



Eettinen kehitystyö



Eettinen kehittämistyö ja korruption valvonta

- Monimutkaisten eettisten pulmien huolellinen käsittely etukäteen
- 'Eettinen herkkyys', moraalinen tietoisuus ja eettinen itsekontrolli
- Korruptionvastaisen lainsäädännön kehittäminen, tarkastustoiminnan (tilintarkastuksen) vahvistaminen
- Väärinkäytösten paljastaminen ja raportointi (whistleblowing)
- Integriteetin osalta: minimistä (sääntely) maksimiin (eettinen koulutus ja kehittäminen)
- Keskustelukulttuurin edistäminen



Kehittämisen vaihtoehtoja

- Kolme vaihtoehtoa: a) regulaatio;
- b) moraaliarvot ja c) fuusioeettinen
- *Regulaatio:*
- Ulkoinen valvonta, tarkastus, raportointi
- Velvoittavuus
- Kiellot ja sanktiot
- Lainsäädäntö
- *Moraaliarvot:*
- Ammattietiikka ja standardit
- Kommunikaatio ja joustavuus



27.10.2017

Kehittämisen vaihtoehtoja

- *Fuusioeettinen* (Rohr 1978; Hejka-Ekins 2001).
- Perusta: pelkkä ohjeiden, määräysten noudattaminen johtaa asenteeseen ”stay out of trouble”; pelkkä arvojen korostus johtaa moraaliseen ideaaliin.
- Säännöt sulautetaan standardeihin
- Regiimin arvot
- Yhdistelmä low- ja high road- malleista (regulaatio/arvojen korostaminen)
- Arvot ’löytyvät’ perustuslaista
- Perustuslakiin nojaava vala