

Vanhan ongelman uudet puitteet: mitä korruption ehkäisemisestä olisi kysyttävä NPM-maailmassa?

Olli-Pekka Viinamäki

Abstract. The article seeks what are relevant questions to be asked for curbing corruption in NPM-driven organizations. Article is based on analyses on Netherlands, the United Kingdom, Germany, and the United States. The factors that may increase corruption within NPM-reforms are discussed in terms of the country-specific literature. The article address that corruption is combination of possibility, opportunity, and motivation which NPM-reforms generate. It is argued that corruption risks are become manifold because of decentralization, creation of state enterprises, outsourcing, managerialism, and regeneration of public management values. On the basis of comparative notions, the article proposes several questions for the Finnish administration which can be considered in curbing corruption.

1. JOHDANTO

Suomi mainitaan usein vähiten korruptoituneena maana. Julkista sektoria on uudistettu rajusti ja reformien myötä julkisen sektorin määrittely on tullut moninaisemmaksi. Suomessa, kuten muissakin maissa korruptiota ja sen eri ilmiöitä joudutaan arvioimaan uudenaikaisissa tilanteissa.

Erityisiä kysymyksiä on syntynyt markkinaehtoisten ja manageriaalisten uudistusten myötä. Suomeksi hallintotuomioistuimet ovat joutuneet linjaamaan julkista vallankäyttöä ja virkamiesten

toimivaltaa yhä monimutkaisemmissa tapauksissa. Liikelaitosten tapauksissa on otettu kantaa siihen, onko kyse julkisen vallan käytöstä, julkisesta palvelusta vai liiketoiminnasta. Ostopalveluissa on ratkottu väitteitä tiettyjen palvelutuottajien suosinnasta ja intressikonflikteista. Lisäksi johtajien toimi- ja harkintavallan laajentumiset ovat herättäneet rajanvetojen tarvetta.

Artikkeli pyrkii vastaamaan siihen, millaisia kysymyksiä olisi kysyttävä korruption ehkäisemisessä, kun New Public Management (NPM) uudistuksia on toteutettu? Artikkeliki keskittyy tutkimushavaintoihin Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa. Tavoite on tunnistaa korruptiolle herkeitä tilanteita, joita on syntynyt NPM-uudistusten yhteydessä. Maahavaintojen perusteella artikkelin lopussa pohditaan, mitä Suomessa olisi kysyttävä korruption ehkäisemiseksi.

2. KYSYMYKSENÄ KORRUPTIO JA NPM-UUDISTUKSET

Korruption on osoitettu häiritsevän taloudellista toimintaa sekä laskevan talouskasvua ja investointihalukkuutta. Korruptio uhkaa hyvinvointia, koska korruptio lisää taloudellista ja sosiaalista epätasa-arvoa. Se kytketään rikollisjärjestöihin, terrorismiin, asekauppaan ja rahanpesuun. Korruptio heikentää luottamusta julkiseen hallintoon, poliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen.

Korruptio lienee yksi laajimmin määritellyistä julkissektorin termeistä. Se on julkisen aseman ja vallan väärinkäyttöä, virkamiehen epärehellisyttä, lahjustenottoa, petoksia, huonoa hallintoa, nepotismia ja syrjintää (Gardiner 2002: 27; Frederickson 1999a: 300–302; Moroff 2004; von Maravic 2007).

Kansainvälisesti yhteisymmärrystä on löytynyt määritelmälle, jossa korruptiolla tarkoitetaan julkisen aseman käyttöä oman edun tavoitteluun (Caiden 2001; Della Porta & Vannucci 1999: 16; Rose-Ackerman 1999: 9)¹. Tästä huolimatta, se mitä korruptiolla tosiasiaa tarkoitetaan, voi vaihdella merkittävästi. Merkityserot johtuvat tieteenalasta, julkisen sektorin merkityksestä ja koosta, tutkimuspäämääristä sekä tutkimusotteesta.

Yllämainittua määritelmää on täsmennetty erottamalla pienimuotoinen (petty) ja suurimuotoinen (grand) korruptio. Edellisessä esimerkiksi virkamies ottaa pieniä lahjuksia tai lahjoja. Jälkimmäisessä on kyse laajamittaisesta ja taloudellisesti merkittävästä epärehellisyydestä tai lahjusten vastaanottamisesta, johon poliittis-hallinnollinen eliitti systemaattisesti syyllistyy. Tässä artikkelissa korruptiolla tarkoitetaan Isakssonin (1997: 13–14, 44) mukailen toimintaa, jossa epäasianmukaisin perustein vaikutetaan poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Kuten Isaksson toteaa, määritelmä kattaa lahjonnan ja muun epäasiallisin perustein tapahtuvan vaikuttamisen sekä ns. itsekorruption, jolla tarkoitetaan tässä virka-aseman käyttöä henkilökohtaisen taloudellisen tms. edun tavoitteluun.

Artikkeli keskittyy julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan. Isaksson (1997) käyttää tästä fokuksista termiä korruptiivinen rajapinta. NPM:ä voi pitää tässä keskeisenä terminä. Korruptiivisessa rajapinnassa julkisen ja yksityisen raja hämärtyy kilpailuttamisen, ostopalveluiden, yhtiöittämisen, liikelaitostamisen sekä tulosjohtamisen ja liike-elämästä omaksuttujen johtamis- ja käyttäytymismallien myötä. Rajauksesta tosin seuraa, että lahjontatapaukset, joissa yritys on lahjonut toista yksityistä tahoa jäävät tarkastelun ulkopuolelle (vrt. Argandoñan 2003 käsitteellinen erittely). Esimerkiksi Saksassa laajaa kohua vuodesta 2006 alkaen on ollut Siemensin johdon ympärillä. Osaa johdosta syytetään 420 miljoonan euron siirrosta salaisille tileille tilausten saamiseksi. Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa on vastaavaa keskustelua erityisesti aseellisuuden ympärillä.

Muitakin rajauksia on syytä täsmentää. Artikkelissa ei selitetä NPM:n ja lisääntyneen korruption välistä syy-seuraus-suhdetta. Rajauksen syy on

se, että kirjallisuudessa analyysien tulokset eivät ole yksiselitteisiä NPM:n ja korruption yhteydestä. Esimerkiksi Frederickson (1997) näkee NPM:n lisäävän korruptiota, kun taas Lawtonin (1999) ja Bovensin (1996) mukaan empiiriset näytöt aukottomasta yhteydestä ovat vähäisiä. Maesschalck (2004) ja Kolthoff (2007) toteavat NPM:n ja korruption syy-yhteyksien olevan liian moninaiset yksiselitteisen todistusaineiston esittämiseksi.

Edellä sanotusta johtaen, artikkeli seuraa Rose-Ackermanin (1993: 817) linjaa eli kaikki organisaatiomuodot ja -rakenteet sekä uudistukset ovat alttiita korruptiolle. Eroja syntyy vain korruption muodoissa ja erityisesti konteksteissa, joissa korruptiota tulkitaan. Tämän vuoksi artikkelin tavoitetta relevanttien kysymysten tunnistamisesta korruption ehkäisemiseksi uudessa toimintakontekstissa voi pitää tärkeänä.

Aineistossa pidättäydytään tutkimuksiin, joissa analysoidaan yhtä aikaa NPM-uudistuksia ja korruptiota. Rajauksen perusteina on NPM-kirjallisuuden määrä ja laajuus. Samalla tavoin, korruptiotapauksia on lukumääräisesti paljon jo yhdessä maassa. Siten rajaaminen NPM:ä ja korruptiota yhtä aikaa käsitteleviin tutkimuksiin fokusoitiin oletettavasti relevantimpaa aineistoa artikkeliin, kuin ilman rajauksia. Eräs kriittinen tunnistettavissa oleva ongelma on se, että korruptiotutkimukset pohjaavat usein tuomioistuinmateriaaliin. Ongelma johtuu siitä, että tuomioistuimiin edenneet tapaukset edustavat 'jäävuoren huippua' (Kolthoff ym 2007; Bovens 1996).

Maiden valinnasta seuraa vertailijalle aina ongelmia. Artikkelin valikoituja maita voi perustella eräistä näkökohdista. Eräällä tapaa maat ovat aktiivisia, tunnettuja ja edelläkävijöitä NPM-reformien toteuttamisessa (esim. Gualmini 2008). Tosin Saksasta on esitetty myös vastakkaisia mielipiteitä. Toinen näkökohta on se, että maat ovat hyvin edustettuna tieteellisessä keskustelussa, kun kohteena ovat korruptio ja NPM (ks. Menzelandin ja Jerkiewiczin 2006 sekä Lawtonin ja Doigin 2006 analyysit hallinnon etiikan tutkimuksesta). Se, että analyysija on tehty lukumääräisesti paljon juuri valituista maista, vähentänee virhe- tai ylitulkintojen mahdollisuutta.

3. VIITEKEHYS KORRUPTION TULKINNOILLE

Korruptoitumisen muotoja ja syitä on siis monia. Hubertsin (1995; 1998) 49 maan vertailussa tulee

esiin yhteisiä tekijöitä. Poliittiset päättäjät ja korkeimmat virkamiehet eivät sitoudu arvoihin ja normeihin, johtajuudessa ei korosteta eettisyyden merkitystä, ja kolmanneksi, organisoitunut rikollisuus on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma. Heine-
mann ja Heimann (2006) tiivistävät korruptioherkille maille yhteisiksi tekijöiksi yksilöiden ahneuden, vääristyneen vallankäytön ja yhteiskunnallisten instituutioiden kehittymättömyyden.

Kun maat ovat lähtökohtaisesti erilaiset, korruptiota lienee hyvä tulkita suhteellisen väljällä kehikolla. Artikkelissa korruptiota tarkastellaan kolmen elementin avulla. Korruption väitetään olevan kombinaatio elementtien yhteisvaikutuksesta. (von Maravic 2007; Caiden 2001.)

Ensimmäinen elementti on mahdollisuus korruption. Mahdollisuus riippuu siitä, millainen vuorovaikutus palvelujen tilaajilla ja tuottajilla on sekä siitä, millainen päätöksentekovalta virkamiehellä on ja kuinka hän kykenee valtaansa käyttämään? (Salminen ym. 2007; Caiden 2001: 26.)

Toisena elementtinä erottuu tilaisuus korruptiokäyttäytymiseen. Toisin sanoen, kyse on siitä, miten päätöksentekijöitä valvotaan. Taustalla on yksinkertainen ajatus siitä, että 'tilaisuus tekee varkaan'. Korruptiotutkimukset perustuvat usein oletukseen yksilöiden rationaalisuudesta. Yksilö kykenee vertaamaan edut ja haitat eli onko hyödyt korruptiosta suuremmat kuin rangaistukset? Tekijöitä, jotka selittävät tilaisuuksiin tarttumista, löytyy monia. Tyypillisimpiä ovat taloudellinen etu ja muut materiaaliset hyödyt. Tilaisuuksiin tarttumista selittää lisäksi pyrkimys korkeampaan asemaan, jännitys tai tyytymättömyys työhön. Toinen suhteellisen tyypillinen kytkentä on peliteorioiden sovelluksiin, jolloin tilaisuuksia korruption selittää toimijoiden yhteispelin ja vuorovaikutuksen kautta. (Collier 2002; Maeschalck 2004.)

Kolmantena elementtinä on motivaatio korruption, jossa yhdistyy henkilön persoonasta ja toimintaympäristöstä nousevat tekijät. Motivaatio tässä yhteydessä näyttää kytkeytyvän lähinnä organisaatiokäyttäytymiseen ja ryhmädynamiikkaan. Motivaatiota käytetään siis selittäjänä esimerkiksi sille, millainen on organisaatioiden arvoympäristö ja millaisia eettisiä ohjeistoja ja koodistoja organisaatioissa on käytössä. Miten koodistot motivoivat virkamiehiä tai mitä selittäjiä motivaatiolle oikeastaan löytyy? Organisaatiokulttuuria ja arvoja voidaan käyttää myös valvonnan instrumentteina tai kriteereinä (Trevino ym. 2000). Ajoittain korruptiota selittää asemaan tai organisaatioon liitetyillä ta-

voilla. Keskustelussa esiintyy teoretisointia 'mädistä omenista', jossa pureudutaan yksilöiden käyttäytymiseen, erityisesti inhimillisiin heikkouksiin kuten ahneuteen. Taustalla on moraalikäsitteet ja arvot. Organisaatioissa teorian on käännetty kliiniseksi toimiksi eli kun mädat osat poistetaan, organisaatio tervehtyy. (de Graaf 2007; Maeschalck 2004)

4. MITÄ NPM-REFORMIT TYYPILLISIMMILLÄÄN OVAT?

Edellä esitettiin kehikko korruption tulkitsemiseksi. Myös NPM-reformien tarkastelu tarvitsee vastavaan kehikon. Lista tavoitteista ja konkreettisista ilmiöistä on varsin moninainen. Pollitt ja Bouckaert (2004: 186) kuvaavat, että yleisesti tavoitteet liittyvät julkisen hallinnon modernisointiin, markkinaohjautuvuuden lisäämiseen ja siihen, että hallinnon koko ja yhteiskunnallinen merkitys pienentyvät. Myös tavoitteet tehokkaasta, tuottavasta ja tuloksesta hallinnosta toistuvat. Mukana ovat jatkuva laadun parantaminen, toimivallan ja ohjauksen delegointi, tulosmittaukset ja johdon informaatiojärjestelmät sekä sopimusohjauksen kehittäminen. Budjettikäytännöt on sidottu tiukemmin tuloksiin ja tavoitteisiin. Iso-Britannia, Australia ja Uusi-Seelanti mainitaan maina, jotka ovat vieneet NPM-käytännöt pisimmälle. Euroopassa Alankomaat, Belgia, Italia, Ranska ja Suomi ovat siirtyneet NPM:n kannustamina tulosjohtamiseen, joustavampaan henkilöstöpolitiikkaan, laatustandardeihin ja arviointityökalujen käyttöön.

Tässä artikkelissa keskitytään kahteen linjaan NPM-uudistuskeskustelussa. Ensinnäkin, fokus on NPM:n osoittamissa keinoissa, joilla kavennetaan ja trimmataan julkista sektoria tehokkaammaksi. Toisin sanoen, näkökulmassa korostuu uudelleenorganisointi. Toinen artikkelin näkökulmasta rajautuu NPM:n manageriaalisena uudistuksena eli millaisia ovat NPM:n ideat ja käsitteet uudesta johtamisotteesta. (vrt. Gualmini 2008; Pollitt & Bouckaert 2004.)

Uudelleenorganisoinneissa korostetaan joustavia ja desentralisoituja organisaatorakenteita. Organisaatioiden tulisi keskittyä tiettyyn ydintehtävään. Yhtiöittäminen, ostopalvelut sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmallit ovat vakiinnuttaneet asemansa julkisten palvelujen tuottamisessa ja keinoina uudelleen organisoida palvelutuotantoa. Organisaatioita on pyritty 'avaamaan'. Jul-

kisorganisaatioiden sisällä se on tarkoittanut yrittäjyytasenteen ja sisäisen kilpailun luomista. Vastaavasti suhteessa toimintaympäristöönsä, julkisorganisaatiot ovat pyrkineet luomaan kumppanuuksia ulkopuolisten tahojen kanssa ja aktivoimaan kansalaisten osallistumista. Tavoitteena tällöin on parempi tilivelvollisuus.

Kun kysymys on managerialismista, NPM-uudistukset peräänkuuluttavat johtamisammattia, johtajan kykyä johtaa ja antaa esimerkkiä alaisilleen. Karismaattisuus ja vapaus johtamiseen ovat tärkeitä. Johtaminen nähdään universaalina ammattina. Tilivelvollisuus, tavoitteellisuus ja tulokellisuus korostuvat. Hierarkkinen ja legalistinen vastuu nähdään toissijaisena. Liikkuvuus sektorien välillä tulisi olla mahdollista. Liikkuvuuden oletetaan tuovan mukanaan hyvät käytännöt ja tiedon siirrot. Voivatko nämä altistaa julkisjohtajat entistä enemmän korruptiolle (von Maravic 2007: 444)? NPM:n kriitikkissä toistuu se, että äärimmäinen taloudellisuuden ja tehokkuuden tavoittelu voi johtaa kansalaisten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden sekä laillisuuden ja taloudellisen harkintavallan venyttämisiin (Maesschalck 2004). Johtamista ja organisaatioita ohjaavat eettiset periaatteet ja arvot ovat suhteellisen instrumentaalisessa asemassa eli arvot valjastetaan tuloksenteon, tuottavuuden ja organisatorisen menestyksen välineiksi (Viinamäki 2008: 52).

5. MAAHAVAINTOJA NPM-UUDISTUKSISTA KORRUPTIIVISESSA RAJAPINNASSA

Edellä korruption tulkinta täsmennettiin mahdollisuuteen, tilaisuuteen ja motivaatioon liittyviin asioihin. Samalla tavoin NPM-uudistukset rajattiin kahteen eli uudelleenorganisointeihin ja managerialismiin liittyviin asioihin. Seuraavassa näiden avulla haetaan havaintoja korruptiivisesta rajapinnasta, jossa yhdistyvät korruptio ja NPM-uudistukset. Havainnot ovat Alankomaista, Iso-Britanniasta, Saksasta ja Yhdysvalloista.

5.1. Luovatko organisointi- ja johtamis-uudistukset mahdollisuuksia korruptioon?

Kansainvälisissä maavertailuissa instituutio- ja organisaatorakenteilla on todettu merkittävä yhteys korruption esiintymiseen (Heinemann & Heimann 2006; Park 2003; Rose-Ackerman 1993). NPM-uu-

distuksissa tavoitellaan radikaaleja muutoksia organisaatorakenteisiin ja toimintatapoihin. Mitkä tekijät uudelleenorganisoinneissa voivat sitten hermistää korruptiolle?

Liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen yhteydessä korruptiivista rajapintaa tarkentaa palvelun luonne ja toimiala. Voi siis olettaa, että eri palvelut ja toimialat antavat erilaisia mahdollisuuksia korruptioon. Maravic (2007: 462–463) toteaa saksalaisen rakennus- ja infrastruktuurista vastaavien kunnallisten liikelaitosten ja yhtiöiden olevan korruptioherkempiä kuin ne, jotka toimivat yleisten palvelujen parissa, kuten vesi- tai sähkötoimialoilla. Toinen selittävä asia on kontaktien määrä yksityisen sektorin ja palvelujen tuottajien sekä tilaajan välillä. Yksinkertaisesti, mitä enemmän sopimuksia palveluista tehdään, sitä enemmän on potentiaalia korruption esiintymiseen. Kilpailuttamista käytetään huomattavasti enemmän liikelaitoksissa ja yhtiöissä kuin traditionaalisessa virkamieshallinnossa. Kolmanneksi erottuvat kilpailulainsäädännön tulkinnot. Kilpailulainsäädäntö ja yksityisoikeus antavat enemmän harkintavaltaa päätöksentekijöille liikelaitoksissa ja yhtiöissä. Vastaavasti viranomaisorganisaatioissa toimintavapautta rajaavat virkamieslaki ja laki julkisista hankinnoista. Lakeja on tulkittu varsin tiukasti ja yksiselitteisesti. (von Maravic 2007: 462–463.)

Väitteitä vastikkeellisten palvelujen ja palvelujen maksullisuuden yhteydestä korruptioon esiintyy globaalisti. Kun asiaa tarkastelee itse-intressin kannalta, väite kuulostaa houkuttelevalta. Palvelujen tilaajalla tai tuottajalla on teorian mukaan luontaisesti houkutus palvelujen jakamiseen ja tuottamiseen tietyin perustein, ja yksi niistä on korruptio. Alankomaissa asia tuli esiin kymmenen vuotta sitten. Valtiovarainministeriön työryhmä totesi, että kun julkisia organisaatioita ohjataan lisäämään maksullisia palveluita tai muita vastikkeellisia palveluita, lisäävät ne korruption mahdollisuutta (Market and Government Working Group 1997: 14).

Olettamuksia vahvempi fakta on se, että valtiot käyttävät merkittäviä summia ostopalveluihin ja palvelusopimuksiin. Yhdysvallat Iso-Britannian ohella on ollut yksi aktiivisimmista ostajista. Nykyisin Yhdysvaltojen liittovaltio käyttää ostopalveluihin lähes 400 miljardia dollaria vuosittain. Summa on kasvanut reilut 80 prosenttia vuodesta 2000. Toisin sanoen, kaupankäynti ja kosketuspinta julkisen ja yksityisen sektorin välillä on todella vilkasta, eikä väärinkäytöksiltä ole välttytty. Ns. Waxmanin komitea löysi vuosien 2000–2006 väliseltä ajalta

liittovaltion tekemiä sopimuksia 746 miljardin arvosta, joihin voi olettaa sisältyvän eritasoisia petoksia, väärinkäytöksiä, huonoa taloudenpitoa ja johtamista. Komiteatyön tuloksena syntyi vuonna 2007 Accountability in Contracting Act, jossa esitetään keinoja korruption vähentämiseksi sopimuspalveluissa. Esimerkiksi poikkeusmenettelyksi kirjattiin, se että kilpailutus jätetään tekemättä. Tuottajan valinta on ilmoitettava julkisesti 14 päivän kuluessa. Lisäksi kilpailuttamiskustannukset tulee raportoida kongressille neljä kertaa vuodessa. (Committee on Oversight and Government Reform 2008).

Maiden kokemukset ovat yhtenevät sen suhteen, että varteenotettavia palvelujen tuottajia on vähän. Osa palveluista vaatii laajoja investointeja ja henkilöresursseja, osa taas pitkälle erikoistunutta osaamista. Tarjoajien vähyys on kirvoittanut väitteitä suosinnasta ja epärehellisistä kilpailuttamismenettelyistä. Osa kritiikistä kohdistuu siihen, että laatu- ja kustannusstandardeja tulkitaan tarpeettoman tiukasti, varsinkin uusien tuottajien osalta. Epäilyjä korruptio herää, jos havaitaan erilaisia tulkinnoita palvelutuottajien kesken. (Hansen 2003.)

NPM-reformeista uudistuslinjana erottuvat manageriaaliset keinot. Kun julkista sektoria on muutettu NPM-henkisesti, on uudistuksissa korostettu yrittäjäasennetta (entrepreneurship) ja yrittäjämäisyyttä. Näiden toteutus on laajentanut erityisesti johtajien toimintavapautta ja harkintavaltaa. Seurauksena esimerkiksi Kolthoff (2007) löytää Alankomaista useita yhteyksiä niin korruptioon kuin laajemmin erilaisiin integriteetti-loukkauksiinkin, kuten petoksiin, intressikonflikteihin, tuhlailuun ja syrjintään. Myös muissa maissa ongelmia on koitunut toimivaltarajojen ylityksistä, välinpitämättömyydestä ja turhista riskienotoista. Lisävettä syytemylyyn on saatu siitä, että kontrollikäytäntöjä on siirretty johtajille. Toisaalta, millaista toimintavapaus on, jos toimet on tiukasti kontrolloituja? (Shamsul Haque 2001: 72.)

Managerialismissa korostuu johtamisen universaali luonne. Eräs merkki tästä on pyrkimykset lisätä liikkuvuutta yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Toinen tyyppinen esimerkki on joustavat työ-sopimukset ja erityiset johtajasopimukset. Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa liikkuvuudella sektorien välillä ja byrokratian sisällä on pitkä perinne, mutta muutoin Euroopassa liikettä voi kuvata enemmän byrokratian sisäiseksi (Gualmini 2008: 81). Korruption kannalta liikkuvuus on kaksinainen. Vähäinen liikkuvuus voi lisätä korruptiota, koska päätöksentekijä pysyy samana ja henkilökohtaiset

suhteet muotoutuvat tiiviiksi. Osaltaan kysymys voi olla turhautumisesta viranhoitoon. Vasta-argumenttejakin löytyy. Vilkas liikkuvuus voi vähentää sitoutumista eettisiin sääntöihin ja lisätä poikkeamia päätöserusteissa.

5.2. Tuleeko tilaisuuksia kontrolli järjestelmien puutteellisuudesta?

Artikkelin alkupuolella rajattiin korruption tarkastelua kolmeen elementtiin. Edellä keskusteltiin mahdollisuuksista, joka kilpistyi markkinaistamisen ja managerialismin vaikutuksiin korruptiivisessa rajapinnassa. Tämä alaluku keskittyy toiseen korruption elementtiin eli tilaisuuteen. Tilaisuus korruptioon rajattiin koskemaan lähinnä kysymyksiä siitä, miten toimijoita valvotaan.

Sen ohella, että NPM-uudistukset tavoittelevat muutoksia organisaattiorakenteissa ja johtamiskäytännöissä, on uudistuksista seurannut tarpeita valvonnan uudelleenmäärittelyille. Kun organisaatiot pyrkivät joustavuuteen, hoitavat tehtäviä moninlaisilla käytännöillä ja pyrkivät luopumaan yksityiskohdaisesta säätelystä, voivat tilaisuudet korruptioon lisääntyä. Lisäksi voi olettaa, että valvonnan sisällön ja valvontasuhteiden uudelleenmäärittelyt voivat herkistää tiedostetulle tai tiedostamattomalle korruptiokäyttäytymiselle.

NPM-uudistuksiin lukeutuva hallinnon desentralisointi on luonut tarpeita uudellelaiselle valvonnalle. Iso-Britannia ja Alankomaat ovat lisänneet erillisvirastojen määrää julkisessa hallinnossa. Isossa-Britanniassa 80 prosenttia virkamieskunnasta siirtyi jo 1990-luvulla ministeriöiden alaisiin virastoihin, joita on nyt 170. Alankomaissa reilut 20 virastoa hoitaa valtion hyvinvointi- ja sääntelytehtäviä. Virastot vastaavat toimeenpanosta, sääntelystä, valvonnasta ja tiettyjen lupien myöntämisestä. Virastojen asiantuntija- ja toimivallan kasvu on Iso-Britanniassa johtanut uusien valvontafunktiota hoitavien virastojen perustamiseen. Ns. valvontavirastojen tehtäviin lukeutuu eettisten loukkausten ja korruptiokasujen tutkinta.

Korruptioutilaisuuksien takana nähdään eräänä tekijänä se, että virastot ja muut tulosohjatut yksiköt ovat erkaantuneet poliittisesta valvonnasta (Gualmini 2008: 78; Shamsul Haque 2001: 71–72; Frederickson 1996). Yleisesti NPM-uudistusten kannalta kehitys on poikkeava, sillä NPM korostaa poliittisen ohjauksen terävöittämistä (Pollitt & Bouckaert 2004). Parlamentit ja kuntatasoiset valitut

elimet pystyvät puuttumaan virastojen toimintaan lähinnä vain tavoitteiden osalta. Virastojen lisäksi toimivallan desentralisointi muussa hallinnossa näyttää lisänneen valvonnan tarvetta eri tasoilla ainakin Alankomaissa (Yesilkagit ja de Vries 2002: 595). Toisaalta, Kolthoffin (2007) tulosten mukaan desentralisointi on vaikuttanut positiivisesti julkisen hallinnon integriteettiin. Yhteneväiseltä maiden osalta näyttää se, että parlamenttien käytössä olevien tarkastusinstituutioiden toimivalta on lisääntynyt jatkuvasti.

Muutos valvontatyössä tapahtuu myös silloin, kun julkiset organisaatiot markkinaistetaan. Tähän liittyy väite, että uudet organisaatiomuodot voivat luoda tilaisuuksia, joissa houkutus korruptioon muodostuu. Kun asiaa tiedusteltiin saksalaisilta tilintarkastajilta, he kokivat valtuuksiensa heikkenevän, mitä enemmän organisaatio siirtyy kohden yksityisomisteista osakeyhtiötä. Sitä vastoin liikelaitoksissa ja sopimusperusteisessa tilaaja-tuottajamallissa toimivaltuudet kontrollointiin ovat säilyneet suhteellisen kattavina. Eroa selittää se, että mitä enemmän kohden yksityistä mallia mennään, sitä vähemmän he saavat materiaalia tilintarkastuksen tekemiseen. Toisaalta tilanne Saksan kunnissa on ristiriitainen, koska tarve tilintarkastukselle on kasvanut, mutta toimintaan osoitetut resurssit ovat vähentyneet. Iso-Britanniassa ja Alankomaissa on samankaltainen tilanne. (von Maravic 2007: 465–467.)

Tehtävien desentralisointi voi lisätä tilaisuuksia korruptioon, jos valvontatyötä ei resursoida asianmukaisesti kaikilla tasoilla. Tätä avaa esimerkki Alankomaista. Etelä-Hollannin provinssi lainasi julkisia varoja yksityiselle yritykselle Etelä-Amerikkaan, pääasiassa tekstiiliteollisuuden investointeihin. Aasian talouskriisin seurauksena eteläamerikkalaiset kumppanit ajautuivat ongelmiin eivätkä kyenneet maksamaan luottoja takaisin. Provinssin lainaustoiminnasta tuli kansallinen kriisi Hollannissa. Provinssit ja virastot sekä yritykset, joissa oli julkista rahaa sijoitettuna, joutuivat erityistilintarkastusten piiriin. (Yesilkagit ja de Vries 2002.)

Sytä valvonnan epäonnistumiseen tutkittiin laajasti ja tutkinnassa selvisi seuraavia seikkoja. Provinssin johtamiskulttuuria oli uudistettu korostamalla managerialismia, erityisesti johtamisen autonomiaa, joustavuutta ja toimintavapautta. Kun ongelma ilmeni täydessä laajuudessaan, sen tutkimisessa syyksi todettiin pitkälle desentralisoitu johtamisjärjestelmä ja puutteellinen hallinnon valvonta, jotka ruokkivat tilaisuuksia väärinkäytöksiin. Vyyh-

dissä esiintyi henkilökohtaisten taloudellisten etujen haalimista, pyrkimystä korkeisiin tuottoihin risikisijoituksilla ja yksilöllisen johtajuuden tavoittelua.

Ensisijaisesti provinssien valvonnasta vastasi Sisäministeriön hallinto-osasto. Selvityksessä paljastui osaston aliresursointi. Osaston resursseja oli supistettu, koska toimivalta oli pääasiassa desentralisoitu provinssisiin, korostamalla provinssien autonomiaa. Vastaavasti provinssin organisaatiossa lainoituspäätökset oli keskitetty yhdelle virkamiehelle, ja hänelle oli osoitettu merkittävä autonomia päätösten tekoon. Esimerkiksi hänen ei tarvinnut laatia vuosiraporttia toimistaan, ainoastaan tuottolukujen raportointi nähtiin riittäväksi. (Yesilkagit ja de Vries 2002: 588–593.)

Yhdysvalloissa on keskusteltu paljon hajanaisen korruptiolainsäädännön sekä valvontakoneiston vaikutuksista. Korruptiota ja toimivaltaa, jonka perusteella päätöksiä tehdään, säädellään kymmenillä alakohtaisilla säännöksillä. Pääpaino on kiellettyjen toimien ehkäisemisessä. Säädösten hajanaisuus jättää paljon tulkinnan mahdollisuuksia, kun pohditaan mahdollisia rangaistuksia väärinkäytöksistä. Valvontatoimet on säilytetty useiden, varsinkin itsenäisten virastojen vastuulle. (Gault & Lepore 2007). Liittovaltiotasolla yksi tärkeimmistä valvoista on the Office of Government Ethics. Virasto laatii säännöksiä liittovaltioiden virkamiehille sekä valvoo sopimuksia ja kilpailuttamisia, joita hallinnossa tehdään. Virasto kuvaa ennaltaehkäisyä tehokkaammaksi, koska kilpailuttamisia, hankintoja ja ostopalveluita on lukumääräisesti todella paljon Yhdysvaltojen liittovaltiohallinnossa. Kun epäilyjä tai rikoksia ilmenee, niiden tutkinta on hajautettu useille virastoille. Pääasiallisia toimijoita ovat oikeusministeriö, Valtionsyyttäjänvirasto (Office of the Attorney General) tai liittovaltionpoliisi (FBI). Lisäksi, valvontavastuuta on hajautettu monille kunta-, osavaltio- ja liittovaltiotason organisaatioille. Haaste on se, että järjestely hajauttaa resursseja edelleen.

Kun palvelutuotanto siirtyy ostopalveluihin ja kumppanuuksiin, kilpailuttamisprosessien valvonta on noussut tärkeäksi. Maat ovat täsmentäneet jatkuvasti kilpailuttamislainsäädäntöä ja valvontakäytäntöjä. Yhteistä maille näyttää olevan se, että summat, jotka määrittävät kilpailuttamispakon, ovat jatkuvasti laskeneet. Yksinkertainen syy on se, korruptiota pidetään todennäköisempänä ja valvontaa vaikeampana tapauksissa, jotka eivät etene kilpailuttamisprosessin kautta.

Kilpailuttamisen valvontaa ja läpinäkyvyyttä on Yhdysvalloissa liittovaltiotasolla pyritty lisäämään

tietojärjestelmällä (the Federal Procurement Data System), joka sisältää kilpailutetut hankkeet ja valintaperusteet. Vastaavia hankkeita on meneillään myös kolmessa muussa maassa, erityisesti Euroopan unionin kilpailulainsäädännön myötä. Tosin Yhdysvaltojen erityispiirteeksi on noussut kilpailutamissakin vetoaminen kansalliseen turvallisuuteen, jonka perusteella kilpailutettuja hankkeita on julistettu salaisiksi. USA:n tarkastusvirasto GAO on tulkinnut käytännön uhaksi ja potentiaaliseksi korruption lisääjäksi (United States Government Accountability Office 2006).

Tärkeä lisä palvelujen ulkoistamisen ja kilpailutamisen valvontaan on se, että vertailumaat ovat puuttuneet lainsäädännössään ja virkaohjeissaan intressikonflikteihin. Palvelujen tilaaja ei saa olla tuottajana palveluissa. Yhdysvalloissa, mutta enenevässä määrin Euroopassakin intressikonflikteja on koitunut siitä, että virkamiehet osallistuvat yritysten ja yhdistysten toimintaan partnereina, hallituksen jäseninä, konsultteina tai selvitysmiehinä. Kaikissa neljässä maassa on terävöitetty kilpailusäännöissä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Aika ajoin kuitenkin esiintyy väitteitä nepotismista tai tiettyjen tahojen suosinnasta.

Kun palveluja hankitaan ostamalla, tietotaito kilpailuttamismenettelyistä ja tilaajan erityistarpeista voi antaa kilpailuetua. Yhdysvalloissa liikkuvuus sektorien välillä on vilkasta. Liikkuvuus näyttää olevan erityinen tavoite muissakin maissa. Tietotaidon lisäksi kyse voi olla 'hyvä veli verkostojen' ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Yhdysvalloissa on esiintynyt tapauksia, joiden myötä julkisen sektorin työntekijöille on eroamisen jälkeen asetettu rajoituksia (post-employment restrictions). Rajoituksilla pyritään ehkäisemään tietotaidon ja sisäpiiritietojen väärinkäyttöä määrättyissä avaintehtävissä. Ääritapauksessa kyse voi olla viiden vuoden rajoituksesta, jolloin henkilö ei saa osallistua tarjousten tekoon tai palvelujen tuottamiseen yksityisellä sektorilla. (Gault & Lepore 2007; United States Department of Justice 2008.) Sama mahdollisuus viiden vuoden rajoitukseen on käytössä myös Saksassa. Käytännössä kyse on huomattavasti lyhyemmistä ajoista. Iso-Britanniassa maksimi on kaksi vuotta. (OECD 2006: 8–9).

Valvontaan on haettu uusia malleja korostamalla asiantuntijoiden itsekontrollia ja pyrkimyksiä täsmällisempiin kriteereihin, joilla tilivelvollisuutta mitataan. Valvonta- ja arviointikriteerejä on yritetty jäsentää erityisesti ammattietiikan (Frederickson 1999b; Doig 1995) ja hyvän hallintotavan piiristä.

5.3. Miten eettiset koodit ja arvot motivoivat?

Suuret korruptioskandaalit ja niitä seuranneet näyttävät oikeudenkäynnit ovat herkistäneet organisaatiot laatimaan eettisiä koodistoja. Eettisten koodien ja arvojen oletetaan yleisesti motivoivan korruptoitumattomuuteen. Esimerkiksi Alankomaissa lainsäädäntö vaatii, että jokaisella virastolla on oma koodisto. Saksassa, Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa tilaajatahoilla ja julkisilla yhtiöillä on laajalti käytössä eettiset koodistot.

Eettiset koodistot edellyttävät sitoutumista ja jatkuvaa soveltamista. On kyseenalaistettu, miksi hierarkiassa alempien tahojen on noudatettava koodia ja arvoja, jos ylin johto ei pysty noudattamaan niitä? Saksan tapauksessa on esimerkiksi todettu materiaalihukan ja epäasiallisen käytöksen lisääntyneen, jos organisaation johto tai poliittinen johto on syyllistynyt korruptioon. Jo pelkkä epäilykin voi riittää sitoutumisen vähenemiseen. Von Maravicin (2007) kyselyssä valtionyhtiöiden tilintarkastajat nimesivät kolmeksi merkittävimmäksi syyksi korruptiolle ylimmän johdon epäsystemaattinen suhtautuminen korruptioon, työntekijöiden ongelmat sitoutumisessa organisaation arvoihin ja liian korkeat tulostavoitteet.

Doig (1998) käyttää Iso-Britannian terveydenhuoltoa (National Health Service, NHS) esimerkkinä, jossa yksityistäminen on muuttanut johtoasemassa olevien henkilöiden käytöstä, ja siten ruokkinut korruptiota. Osa johtajista on Doigin mukaan omaksunut yritysten johtajuuskuvat laajasta toimintavapaudesta liiallisesti. Äärimmäisissä tapauksissa julkisia varoja on käytetty yksityisiin menoihin. Toiseksi ongelmia on koitunut tilanteissa, joissa organisaatio osin sisältää julkisia piirteitä kontrollin, hierarkian ja toiminnan sääntelyn suhteen. Erityisesti työntekijät ovat kokeneet vieraantumista ja tunnetta, että johtotasolla on eri pelisäännöt kuin suorittavalla tasolla. Doig (1998: 196) toteaa, että valvontakäytänteiden ja tilintarkastuksen sovittaminen sopimuskäytäntöihin ei ole sujunut ongelmitta.

Alankomaissa 2000-luvun vaihteessa keskusteltiin julkisuudessa paljon organisaatioarvojen muutoksesta. Kyse oli siitä, että useiden julkisten organisaatioiden ja julkisomisteisten yhtiöiden arvot olivat hyvin pitkälle markkinaorientoituneita. Organisaatioiden omaksumat pitkälle viedyt markkina-arvot ovat vaikeasti sovitettavissa yhteen yhtiöille säilytettävien yhteiskunnallisten tehtävien kanssa.

Myös Saksassa on viitteitä siitä, että valtionyritysten johtamisessa pyrkimykset taloudelliseen rationaalisuuteen, joustavuuteen ja lopputulosten ensisijaisuuteen voivat venyttää esimerkiksi laillisuuden käsitettä. (von Maravic 2007: 458.) Toimia hankaloittaa myös se, että ohjauksikäytännöissä korostuvat edelleen julkisille organisaatioille tyypilliset arvot, kuten julkinen etu ja tasa-arvoisuus (Bovens 1996). Erityisesti tämä on haastanut johtamisen; kumpia arvoja johtajuudessa korostetaan?

Bovens (1996: 128) implikoi tutkimuksessaan yhteyttä johtajien sitoutumisella uusiin arvoihin ja korruptioksi luokiteltavien tapausten välillä. Bovens mainitsee Amsterdamista esimerkkinä seuraavia. Kunnan leirintäalue myytiin kunnan virkamiehille, ruokapalveluita ulkoistettiin rikollisorganisaatiolle, konsultointitehtäviä tilattiin firmoilta, joissa virastojen tai yhtiöiden johtajat ovat osakkaina sekä yhtiöiden johtajat ovat vastaanottaneet liikelahjoja, matkoja ja muita etuisuuksia. Bovensin raportin jälkeen Alankomaissa ilmeni suuri korruptiokase, jossa Amsterdamin rakennusvirastoa oli ylilaskutettu, osin sopimuskäytännön mukaan, osin taas käytännön yli. Tapauksen rikostutkinnassa ilmeni, että tilaajan moraalit oli pettänyt ja sopimusmaksujen kontrollointi oli ollut puutteellista.

Doig ja Phythian (2007) laajentavat fokusta hie-man. Yhtiöt, jotka ovat osin julkisomisteisia tai valtioyhtiöitä voivat harjoittaa laajaa ulkomaan kauppaa. He käyttävät esimerkkinä British Aerospacen asevientä Lähi-itään. Keskeinen argumentti Doigilla ja Phythianilla on se, että korruptio on sovinnonalainen kysymys. He esittävät hypoteesin: jos valtion taloudelliset tai poliittiset edut ovat haittoja suuremmat, ei korruptiokaan ole aina ongelma. Kyseisessä tapauksessa tutkinta lopetettiin poliittisin perustein, vaikka Iso-Britannia on sitoutunut kansainvälistä asevientä ja kauppaa koskeviin säännöstiin.

Selitystä motivaatiotekijöille on haettu edellisten lisäksi organisaatiokulttuurien piirteistä. Yksilökeskeisimmässä kulttuureissa, kuten Yhdysvallat ja Iso-Britannia, yksilön intressin on väitetty olevan vahvempi motivaattori. On esitetty viitteitä, että vahva yksilön taloudellinen itse-intressi ruokkisi korruptiota. Vastaavasti korruptio näyttäytyy vähäisempänä tasa-arvoa kannattavissa kulttuureissa, kuten Pohjoismaissa. (ks. enemmän esimerkiksi vertaileva Heidenheimerin ja Johnstonin 2001 teos.) Tosin empiiriset näytöt organisaatiokulttuurien ja korruption yhteydestä ovat hataria.

6. POHDINTA: ULKOMAISTEN TAPAUKSIEN HERÄTTÄMIÄ KYSYMYKSIÄ KORRUPTION EHKÄISEMISEKSI SUOMESSA

Edellä maakohtaiset tapaukset kertoivat asioista, joita on tullut esiin korruptiivisessa rajapinnassa NPM-uudistusten toteuttamisen myötä. Korruptio sinällään ei näytä muuttuneen. Se on edelleen lahjontaa, epäasiallista vaikuttamista, epärehellisyyttä ja suosintaa. Korruptiota ilmiönä rajattiin kolmen elementin kautta, jotka olivat tilaisuus, mahdollisuus ja motivaatio korruptioon. Ensimmäinen elementeistä korruptiivisessa rajapinnassa kilpistyi maahavaintojen yhteydessä niihin haasteisiin, joita uudelleenorganisoinnit, kilpailutus ja johtajien lisääntyvä toimintavapaus tuottaa. Mahdollisuutta korruptioon tarkasteltiin valvonnan kysymyksenä eli miten valvonta muuttuu yhtiöittämisessä, kilpailuttamisessa ja managerialismissa. Motivaatiokysymykset taas täsmentyivät eettisiin koodistoihin ja arvoihin sekä näiden muutokseen.

Ansaittu kysymys tässä vaiheessa on, miten maahavaintoja voi huomioida Suomessa? Kansainvälistä havainnoista ei kuitenkaan päästä suoraan kuntien tai valtion organisaatioiden arkipäivään. Tämän vuoksi, vertailun tuloksia kannattaa pohtia vain korruption ehkäisemiseen linkittyvien kysymysten kautta. Kun korruptiivisessa rajapinnassa tapahtuvia muutoksia jäsennetään NPM-uudistusten ja korruption kolmen elementin kautta, taulukossa 1 esitetyt kysymykset lienevät relevantteja. On syytä lisätä, että kysymyksissä korostuvat hallinnon järjestämiseen liittyvät asiat. Korruption laajemmat kehukset, kuten kansalaisten ja hallinnon suhde tai hallinnon yhteiskunnallinen rooli ilmenevät kysymyksissä vain välillisesti.

Kysymyksiin voi lisätä muutaman näkökohdan. Pitkälle viedyt eettiset käytännöt yksityisellä sektorilla voivat edistää julkisten organisaatioiden eettisyyttä (ks. Taylor 1999: 91). Ne 'pakottavat' benchmarkukseen ja vertaamisesta voi seurata tarve nostaa eettisen johtamisen tasoa. Yleiskuvaltaan Suomen tilanne näyttää siltä, että kumpikin sektori on vasta heräämässä eettisyyteen ja rajanvetojen tarpeellisuuteen. Suomessa on meneillään vastaava vaihe kuin Alankomaissa eli NPM on nostanut tietoisuutta julkisorganisaatioiden eettisen toiminnan tarpeellisuudesta. Lisäksi hankalat rajanvedot julkisten tehtävien ja liiketoimien välillä jatkuvat.

Erällä tapaa NPM-argumentit voi kääntää korruption ehkäisemisen kannalta eduiksi. Parhaimmillaan ulkoistaminen, palvelusopimukset, tulos-

Taulukko 1. Kysymyksiä korruption ehkäisemiseksi

Korruption elementtejä NPM-keinoja	Mahdollisuus	Tilaisuus	Motivaatio
Uudelleen-organisointi	<p>Onko julkisen vallan käyttö erotettu selvästi liiketoiminnasta?</p> <p>Miten läpinäkyvästi kilpailutus toteutetaan?</p> <p>Miten sisäpiiritiedon käyttöä säädelään?</p> <p>Ovatko roolit ja vastuut erotettu selväpiirteisesti?</p>	<p>Onko valvontajänne ja sanktiot selvät?</p> <p>Miten intressiristiriidat ehkäistään?</p> <p>Kyetäänkö toimintaa valvomaan kaikissa vaiheissa?</p>	<p>Ovatko toimivallan siirrot todellisia ja luoko siirrot vastuuta?</p> <p>Miten liiketoiminta-arvot erottuvat yhteiskunnallisista rooleista?</p> <p>Vastaavatko arvot organisaatioiden todellisuutta?</p>
Manageriaalinen	<p>Millainen balanssi on toimintavapauden ja riskinottojen välillä?</p> <p>Millaista johtajakuvaa ja käyttäytymistä johtajasopimukset viestivät?</p>	<p>Miten harkintavallan käyttöä valvotaan?</p> <p>Onko ulkopuolinen tarkastus asianmukaista ja onko tarvittavat tiedot käytettävissä?</p> <p>Rajoittavatko kilpailusopimukset tulevia toimia, jos johtaja siirtyy yksityiselle sektorille?</p>	<p>Onnistutaanko koodistoilla ja normeilla rajaamaan toimivallan käyttöä?</p> <p>Kannustavatko arvot henkilöstä ja johtajia eettisyyteen?</p> <p>Miten henkilöstöä palkitaan arvojen toteutuksesta?</p> <p>Sitoutuvatko päättäjät arvoihin kaikissa ratkaisuissaan?</p>

johtaminen ja laatu järjestelmät lisäävät prosessin ja rakenteiden läpinäkyvyyttä (ks. Kolthoff 2007). Käytännöt lisäävät mallintamista, evaluointia ja ennen kaikkea, ulkoista kontrollia tilintarkastajien, auditoijien ja poliittisen ohjauksen muodoissa. Kilpailu ja sen kiristyminen voivat johtaa kilpailutusprosesseihin, jossa tilaajalla ei ole varaa jättää perustelematta tehtyä valintaa ja erittelemättä tarkasti hankintaperusteita.

Korruption ennaltaehkäisemisessä korostuu eettisen johtajuuden ensisijaisuus. Arvot, eettiset

koodit ja standardit ovat keskeisessä asemassa kun johtajuuden sisältöä ja vaikutuksia terävöitetään. Kyse on esimerkiksi johtamisesta ja henkilöstön sitouttamisesta. Julkisen sektorin ammattijohtajat tarvitsevat konkreettisia työkaluja arvojohtamiseen ja henkilöstön koulutukseen.

VIITTEET

¹ Yhtenäisiä tunnusmerkkejä korruptiolle on syntynyt kansainvälisten korruption ehkäisemiseen tähtäävien sopimusten myötä. Keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia ovat esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimus lahjonnan torjumisesta, YK:n kansainvälinen korruption vastainen sopimus, OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus, järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus (ns. Palermon sopimus), Euroopan neuvoston Kunta- ja aluehallintokongressin suositus Euroopan paikallis- ja aluehallinnon luottamushenkilöiden tapasäännöstöstä sekä EU:n korruptiopöytäkirja- ja yleissopimus.

LÄHTEET

- Argandoña, Antonio (2003). Fostering Values in Organizations. *Journal of Business Ethics* 45:1, 15–28.
- Bovens, Mark (1996). The Integrity of the Managerial State. *Journal of Contingencies and Crises Management* 4:3, 125–132.
- Caiden, Gerald E. (2001). Corruption and Governance. Teoksessa: *Where Corruption Lives*, s. 15–37. Toim. Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi & Joseph Jabbar. Bloomfield: Kumarian Press.
- Collier, Michael W. (2002). Explaining Corruption: An Institutional Approach. *Crime, Law and Social Change* 38:1, 1–32.
- Committee on Oversight and Government Reform (2008). Administration Oversight 1/2008. Saatavissa internetistä: <http://oversight.house.gov/investigations.asp?ID=101>.
- Della Porta, Donatella & Alberto Vannucci (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.
- Doig, Alan (1995). Mixed Signals? Public Sector Change and the Proper Conduct of Public Business. *Public Administration* 73:2, 191–212.
- Doig, Alan (1998). The Mismanagement of Financial Resources. Teoksessa: *Financial Management for the Public Services*, 143–168. Toim. John Wilson. Buckingham: Open University Press.
- Doig, Alan & Mark Phythian (2007). *International Conventions, the United Kingdom and the Allegations against British Aerospace*. Tutkimuspäivi esitetty EGPA konferenssissa Madrid, 19–20.9.2007, Study Group: Ethics and Integrity of Governance.
- Frederickson, George H. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review* 56:2, 266–269.
- Frederickson, George H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Frederickson, George H. (1999a). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management* 4:2, 299–324.
- Frederickson, George H. (1999b). Public Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity* 1:3, 265–277.
- Gardiner, John A. (2002). Defining Corruption. Teoksessa: *Political Corruption: Concepts and Contexts*, s. 25–40. Toim. Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Gault, David A. & Walter Lepore (2007). *Organizational and Institutional Design to Prevent Conflicts of Interest: A Comparison among Canada, the United States and Mexico*. Tutkimuspäivi esitetty EGPA konferenssissa Madrid, 19–20.9.2007, Study Group: Ethics and Integrity of Governance.
- De Graaf, Gjalp (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly* 30:4, 39–86.
- Gualmini, Elisabetta (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86:1, 75–94.
- Hansen, Janna (2003). Limitation of Competition: Accountability in Government Contracting. *The Yale Law Journal* 112:8, 2465–2507.
- Heinemann, Ben W. & Fritz Heimann (2006). The Long War against Corruption. *Foreign Affairs* 85:3, 75–86.
- Heidenheimer, Arnold J. & Michael Johnston (2001). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 3 painos. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Huberts, Leo (1995). Western Europe and Public Corruption. *European Journal on Criminal Policy and Research* 3:2, 7–20.
- Huberts, Leo (1998). What Can Be Done Against Public Corruption and Fraud: Expert Views on Strategies to Protect Public Integrity. *Crime, Law and Social Change* 29:2–3, 209–224.
- Isaksson, Paavo (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Julkaisuja 15/1997. Tampere.
- Kolthoff, Emile (2007). *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Kolthoff, Emile, Leo Huberts & Hans van den Heuvel (2007). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly* 30:4, 399–439.
- Lawton, Alan (1999). Social Enterprise and the Public Services Manager. Teoksessa: *Integrity at the Public-Private Interface*, s. 57–73. Toim. Leo Huberts & Hans van den Heuvel. Maastricht: Shaker.
- Lawton, Alan & Alan Doig (2006). Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82:2, 465–489.

- von Maravic, Patrick (2007). Decentralized Corruption in Germany. *Public Administration Quarterly* 30:4, 440–478.
- Market and Government Working Group (1997). Final Report. Ministerie van Economische Zaken. Den Haag.
- Menzeland, Donald C. & Carole L. Jurkiewicz (2006). Introduction to the Symposium on Ethics and Integrity in Governance: European Perspectives. *Public Integrity* 8:1, 5–9.
- Moroff, Holger (2004). A polychromatic turn in corruption research? *Crime, Law and Social Change* 24:1, 83–97.
- OECD (2008). Avoiding Conflict of Interest in Post-Public Employment: Comparative Overview of Prohibitions, Restrictions and Implementing Measures in OECD Countries. OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Paris.
- Park, Hoon (2003). Determinates of Corruption: A Cross-National Analysis. *Multinational Business Review* 11:2, 29–48.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1993). Which Bureaucracies Are Less Corruptible? Teoksessa: *Political Corruption: A Handbook*, s. 803–825. Toim. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston ja Victor T. LeVine. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinämäki & Rinna Ikola-Norrbacka (2007). Control of Corruption in Finland. *Administration and Public Management Review* 9/2007, s. 81–96. Academy of Economic Studies, Bucharest.
- Shamsul Haque, M (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* 6:1, 65–82.
- Taylor, Martyn (1999). The Australian department of Defence's Interface with the Private Sector. Teoksessa: *Integrity at the Public-Private Interface*, s. 85–98. Toim. Leo Huberts & Hans van den Heuvel. Maastricht: Shaker.
- Treviño, Linda K., Laura Pincus Hartman & Michael Brown (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42:4, 128–142.
- United States Government Accountability Office (2006). Contract Management: DoD Vulnerabilities to Contracting Fraud, Waste, and Abuse. July 7, 2006. Washington, DC.
- United States Department of Justice (2008). *Post-Employment Restrictions*. Saatavissa internetistä: <http://www.usdoj.gov/jmd/ethics/leavingc.htm>
- Yesilkagit, Kutsal A. & Jouke de Vries (2002). The Unanticipated Consequences of Decentralization and Reinvention: The Case of the Province of South Holland. *International Review of Administrative Sciences* 68:4, 579–597.
- Viinämäki, Olli-Pekka (2008). *Julkisen sektorin arvo-ympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 283, Hallintotiede 35. Vaasa.