

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua korruptionvastaisesta strategiasta. Valtioneuvoston kanslia on osallistunut asian valmisteluun liitteenä olevalla 15.3. lähetetyllä vastauksella oikeusministeriön tietopyyntöön. Tässä vastauksessaan VNK on keskittynyt asiaan lähinnä VNK:n hankintatoimen näkökulmasta.

Valtioneuvoston kanslian rooli muuttui perustetun valtioneuvoston hallintoyksikön aloitettua toimintansa 1.3.2015. Valtioneuvoston kanslian VNHY:öön keskitettiin hoidettavaksi ministeriöille yhteisiä hallinto- ja palvelutoimintoja. Näiden osalta VNHY toteuttaa ja tarvittaessa hankkii yhteiset palvelut valtioneuvoston kanslian lisäksi myös muille ministeriöille. Näitä ovat esimerkiksi valtioneuvoston toimitilat ja toimitiloihin liittyvät palvelut, turvallisuustoimi, käännös- ja kielipalvelut ja viestintäpalvelut. Tämän lisäksi valtioneuvoston kansliaan keskitettiin valtioneuvoston hankintatoimen ohjaus, koordinointi- ja kehittämistehtäviä. Valtioneuvostotasolla keskeinen toiminnan kehittämisen viiter ryhmä on kanslian hankinta-asiantuntijoiden vetämä ministeriöidenvälinen hankintaverkosto.

1. Korruption esiintyminen

Miten suomalainen korruptio mielestänne ilmenee ja millä alueilla / sektoreilla korruption vastaista työtä mielestäsi tulisi tehostaa?

Strategiassa esitetty kuvaus suomalaisesta korruptiosta on myös VNK:n mielestä uskottava ja kattava kuvaus: Näkyvää, ns. katutason korruptiota/lahjontaa ei Suomessa juurikaan ilmene eikä kansalainen kohtaa korruptiota päivittäisessä toiminnassaan tai viranomaisissa asioidessaan. Kuitenkin, vaikka Suomi on sijoittunut todella hyvin esimerkiksi Transparency Internationalin vertailuissa, Suomi ei kuitenkaan ole korruptiosta vapaa yhteiskunta, vaan korruptiota esiintyy suomalaisen yhteiskunnassa monella alalla ja kontekstissa. Keskeisimmät riskialueet ovat varmasti juuri nuo strategiassa esitetyt rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä

poliittinen rahoitus ja päätöksenteko, ulkomaankauppa ja urheilu. Myös luonnehdinta siitä, että korruptiota ja korruptioriskiä esiintyy elinkeinoelämän ja poliitikkojen tai virkamiesten päätöksenteon rajapinnassa, lienee osuva, samoin kuin se, että Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti.

Korruption vastaista työtä tulisi tehostaa näillä kaikilla mainituilla keskeisimmillä riskialueilla ja myös yleisessä korruptiotietoisuudessa. Kaikille pitäisi olla selvää, ettei korruptiivinen toiminta missään yhteydessä ole hyväksyttävää.

VNK:n tehtäviin kuuluu koordinoita ja kehittää koko valtioneuvoston hankintatointia. Julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut on strategiassakin nostettu esiin korruption riskialueena. Tämän takia asiaan tulee kiinnittää uutta valtioneuvoston yhteistä hankintaohjeistoa laadittaessa (työ alkaa talven 2016 aikana) nykyistä suurempaa merkitystä ja nostaa asiaa esille myös VNK:n koordinoimassa ministeriönvälisessä hankintaverkostossa. On varmistettava, että korruption tunnistamisen, torjunnan ja ennaltaehkäisyn työkaluja otetaan käyttöön kaikkien käytännön työssä.

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

-

2. Korruption vastainen työ

Miten nykyiset korruption torjunnan viranomaisrakenteet mielestäsi toimivat? Miten rakenteita voisi vahvistaa ja yhteistyötä viranomaisten välillä parantaa?

Viranomaisrakenteet toimivat todennäköisesti hyvin silloin, kun havaitaan selvä korruptiotapaus (esimerkiksi lahjuksen antaminen tai ottaminen), ja asia saatetaan oikeuslaitoksen käsittelyyn.

Kuitenkin, ehkä sen takia, että päivittäinen kansalaisten kohtaama korruptio on Suomessa hyvin harvinaista, ei korruption torjuntaan, tunnistamiseen ja korruptiotietoisuuden lisäämiseen ole Suomessa samanlaisia viranomaisrakenteita, kuin joissakin muussa maassa (esimerkiksi monessa kehittyvässä maassa on omat korruptionvastaiset virastonsa) ja tuntuu, että vastuu asiasta on ehkä liian hajallaan eri viranomaisissa. Koska strategiastakin ilmenee, että Suomessa on kuitenkin etenkin rakenteellista korruptiota, olisi hyvä lisätä viranomaisten tietoisuutta tästä rakenteellisesta korruptiosta ja siitä, miten sitä ehkäistään ja toisaalta, miten sitä havaitaan. Tähän tarvittaisiin selkeä taho, jolla olisi aineelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit korruption vastaisen työn koordinoimiseksi, tukemiseksi, seuraamiseksi ja uusien aloitteiden tekemiseksi.

Yhteiset verkostot, joissa ovat mukana kaikki asiaan osalliset tahot ja joissa tietoisuutta jaetaan, ovat hyviä. Strategiassa kuvattu viranomaisrakenteen vahvistaminen ja selkeä vastuutahon perustaminen vaikuttaa perustellulta.

Onko teillä näkemyksiä siitä, miten muut sidosryhmät (ml. kansalaisjärjestöt) ja kansalaiset voisivat osallistua korruption vastaiseen työhön?

Tietyillä hallinnonaloilla (esim. verotus, kehitysyhteistyö) on toteutettu tietojärjestelmät, joissa kuka tahansa (esim. kansalainen, kansalaisjärjestön edustaja) voi kertoa joko omalla nimellään tai halutessaan anonyymisti väärinkäytösepäilyistään. Voisiko tällaisen tietojärjestelmän kehittää koskien koko valtionhallintoa ja kaikkea viranomaistoimintaa?

Hallinnon avoimuus ja viranomaistoiminnan julkisuus ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon edesauttaa sitä, että kansalaiset voivat valvoa hallinnon lainmukaisuutta ja tehtyjen päätösten oikeellisuutta. Tämä lisää osaltaan ihmisten luottamusta virkatoimintaan ja tehtyihin päätöksiin. Suomessa hallinto on jo varsin avointa ja tehdyt päätökset pitkälti julkisia. Osin EU:n kilpailuoikeuden vaatimuksista julkisia hallintotehtäviä toteutetaan yhä enemmän yksityisillä palveluntarjoajilla, joihin ei lähtökohtaisesti sovelleta hallinnon peruslakeja (julkisuuslaki, hallintolaki yms.). Tämä voi johtaa hallinnon avoimuuden vähenemiseen ja siihen, että yhä useammin päätöksiä tehdään tosiasiallisena hallintotoimintana, eikä perusteltuina, valituskelpoisina päätöksinä. On hyvä varmistaa, että tällaista hallinnon avoimuuden vähenemistä ei tapahdu.

Joissakin maissa julkisten hankintojen avoimuutta on lisätty edellyttämällä, että tiedot tehdyistä hankintapäätöksistä ja hankintasopimuksista julkaistaan säännönmukaisesti internetissä. Hankintalaki lähtee siitä, että EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista tulee toimittaa nämä tiedot EU:n tietokantaan, mutta alle tämän EU-ilmoittamisen kynnysarvon hankinnoista ei ole vastaavaa ilmoittamisvelvoitetta. Tällainen kaikkien hankintapäätöstiетоjen automaattinen julkistaminen vahvistaisi kansalaisten mahdollisuutta hankintapäätösten suhteellisen tehokkaaseen valvontaan, joskin se lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

3. Strategian visio

Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

Korruption vastaisen strategian pitkän aikavälin tavoitteena ja visiona on yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa pysymisen edellytyksiä. Tämä on VNK:n mielestä erittäin kannatettava ja hyvin tiivistetty.

4. Strategialuonnoksen painopistealueet

Strategialuonnoksen luku 4 käsittelee keskeisimpiä kehitys- ja toimenpidetarpeita (4.1–4.6). Mitkä näistä ovat mielestänne tärkeimmät ja kiireellisimmät? Perustele vastauksenne!

Kaikki ehdotetut kehittämistoimenpiteet vaikuttavat tärkeiltä ja perustelluilta. Tärkeintä olisi poistaa lainsäädännöstä strategiassa esiintuodut puutteet, jotta havaittuun korruptioon puuttumiseen olisi tehokkaat keinot. Samoin tärkeää olisi lisätä korruptiotietoisuutta ja korruptio-osaamista, sillä

Suomessa esiintyy yleisenä käsitys, jonka mukaan Suomessa ei juuri olisi korruptiota. Kolmanneksi olisi erityisen tärkeää, että korruption vastaisen työn rakenteita Suomessa vahvistettaisiin ja selkiinnytettäisiin, ja että tarvittaisiin selkeä taho, jolla olisi aineelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit korruption vastaisen työn koordinoimiseksi, tukemiseksi, seuraamiseksi ja uusien aloitteiden tekemiseksi.

5. Ehdotetut toimenpiteet

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? a) korruption torjuntaa tukevien rakenteiden vahvistaminen

Kaikki ehdotetut kehittämistoimenpiteet vaikuttavat tärkeiltä ja perustelluilta.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? b) tietoisuuden lisääminen ja asenteiden muuttaminen

-

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

-

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? d) Korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen

Kohdassa 2. kuvattu tietojärjestelmä koskien koko valtionhallintoa ja kaikkea viranomaistoimintaa, jonka kautta voisi nimellä tai anonyymisti ilmoittaa havaitsemistaan epäilyistä, voisi mahdollisesti olla tehokas. Edellyttää kuitenkin, että on olemassa henkilöitä, jotka käsittelevät kaikki ilmoitukset ja tarvittaessa saattavat tapauksia esitutkintaan. Tämä edellyttäisi siis viranomaisrakenteen vahvistamista.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? e) Lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen

-

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? f) Korruptiotutkimuksen edistäminen

-

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

Ehkä jossakin kohdassa voisi ottaa esille myös sen, että korruption ehkäisemisessä on myös keskeistä kaiken julkisen rahoituksen seuraaminen myös sen jälkeen, kun rahoituspäätös (esimerkiksi valtionavustuspäätös tai hankintapäätös ja sopimus) on tehty.

Usein viranomaisella on hyvät ja tehokkaat toimenpiteet ja mekanismit, joilla esimerkiksi valtionavustukset myönnetään tai hankintamenettely tehdään, mutta sen jälkeen ei enää kiinnitetä samalla tavalla huomiota siihen, että myönnetty avustus todella käytetään siihen tarkoitukseen, kun

mihin se on myönnetty. Tai että tehdyllä sopimuksella todella saadaan se palvelu tai tuote, mikä on tilattu. Tässä olisi keskeistä päätöksenjälkeinen valvonta, jossa on luotu selkeät menettelyt sille, minkälaista raportointia ja muuta seurantaa edellytetään, ja miten puututaan havaittuihin epäkohtiin tai epäselvyyksiin.

Tähän liittyy myös tehokkaiden sopimushallinnan ja avustushallinnan työkalujen ja sähköisten järjestelmien olemassaolo.

Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?

-

6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

Onko teillä kommentteja/lisättävää korruption vastaiseen työhön osallistuvia viranomaisia ja toimijoita koskevaan osioon (liite 1)?

Valtioneuvoston kansliaa koskevaan osuuteen voisi lisätä maininnan siitä, että valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) ministeriöille yhteisistä hallinto- ja palvelutoiminnoista ja hoitaa näihin liittyvät hankinnat valtioneuvoston kanslian lisäksi myös muille ministeriöille. VNK myös koordinoi ja ohjeistaa ministeriöitä näiden omissa hankinnoissaan. Tavoitteena on luoda yhteiset, selkeät ja johdonmukaiset ohjeet, joiden perusteella hankintoja tehdään kaikissa ministeriöissä. Tätä varten on perustettu ministeriöidenvälinen hankintaverkosto ja myös VNK:n sisäinen hankintaverkosto. Ohjeistuksessa ja yhteistyöverkostoissa otetaan huomioon myös ne käytännön toimet, joilla voidaan ehkäistä ja tunnistaa korruption liittyvät riskitekijät ja –tilanteet julkisissa hankinnoissa.

Onko teillä tai edustamallanne organisaatiolla/järjestöllä liityntäpintoja korruption ehkäisemiseen? Millaisia?

Ks. Edellinen vastaus.

7. Muut huomiot

Onko teillä muita strategialuonnokseen tai yleensä korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä kommentteja?

-

Korpela Sini
Valtioneuvoston kanslia - VNHY