

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne

Sisäiset tarkastajat ry. kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto.

Tiivistetysti:

1. Korruptiokäsitteen, erityisesti rakenteellisen korruption käsitteellisen tiedostaminen ei ole riittävää yhteiskunnassamme. Tietoisuutta korruption ilmenemismuodoista on siten lisättävä koulutuksin, viestinnän keinoin, ja ennen kaikkea edistettävä korruptiovastaisen kulttuurin luomista organisaatiossa ja yhteiskunnassa.
 2. Korruptiotapausten ilmoittamiseksi on luotava tarpeelliset ilmoituskanavat, jotka mahdollistavat matalan kynnyksen kansalaisten toimesta kuin organisaatioiden työntekijöiden toimesta epäeettisestä/korruptioon viittavasta toiminnasta. Ilmoittamista edistää ilmoittajien suojelu lainsäädännön keinoin.
 3. Korruptiotoiminnan käsittelyprosessi – ilmoitusten tekeminen ja käsittely - on nykyisellään epäselvä ja vaihtelevaa. Ilmiön ja lainsäädännön noudattamisen seuranta tulisi ottaa selkeästi huomioon strategiassa ja sen toimeenpanosuunnitelmassa. Olisi otettava selkeästi huomioon myös se, mikä taho vastaa ilmiön kokonaisseurannasta. Yksi tapa tässä on keskitetty viranomaistoiminta.
- Sisäisen tarkastuksen rooli on edesauttaa eettisen toimintakulttuurin luomisessa organisaatioiden sisällä.
 - Korruptiotapausten havainnoinnissa ja käsittelyssä sisäisen tarkastuksen rooli on haasteellinen ja jokseenkin epäselvä edellä mainitusta syistä johtuen.
 - Sisäinen tarkastus on asemoitu hyvin vaihtelevin tavoin, erityisesti julkisella sektorilla riippumaton sisäinen tarkastus on järjestetty vain murto-osassa julkissektoria, mikä osaltaan vaikuttaa heikentävästi mahdollisuuksiin havaita korruptioon viittaaviin tapauksiin. Sisäinen tarkastus sen sijaan usein saa havaintoja korruptioon mahdollistaviin oireisiin: esim. hankintatoimen

epäselvyyksiin, ei-läpinäkyvään päätöksentekoon, rekrytointiin yms. Näin erityisesti julkisella sektorilla, joka usein linkittyy korruptio-tapauksiin.

1. Korruption esiintyminen

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

Korruptiota esiintyy alustuksessa esiintyvillä alueilla, toisin sanoen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla (rakenteellinen korruptio, hankintatoimen epäselvyydet, ei-läpinäkyvä päätöksenteko, rekrytoinnit).

Suomalaisessa yhteiskunnassa tulisi lisätä korruptiokäsitteen tietoisuutta, ts. se ei ole ainoastaan ”raha ruskeassa kirjekuoressa”, vaan esimerkiksi vallan väärinkäyttöä oman tai toisen edun saamiseksi, julkissektorilla läpinäkymätöntä päätöksentekoa joka mahdollistaa korruptiivisen toiminnan, epäeettistä suosimista, varojen väärinkäyttöä, hankintojen pilkkomista kilpailuttamissäännöksiä kiertämiseksi.

Julkisella sektorilla esiintyy tapauksia, joissa viranhaltija on myös luottamushenkilö eli näin ollen kaksoisroolissa. Tällaisessa tapauksessa viranhaltijalta edellytetty puolueettomuus voi vaarantua ja korruptiivisen toiminnan riski kasvaa.

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

Katsaus on sinällään varsin perusteellinen.

Strategialuonnoksessa ei nosteta esille korruptioon liittyviä sanktioita (esim. varoitus, työsuhteen purkaminen, rikosilmoitus). Työsuhteen aloittamiseen tulisi sisällyttää organisaation eettisten periaatteiden hyväksyminen allekirjoituksella, ja suositeltavaa on myös vuosittainen vahvistuksen uusinta. Periaatteista tulee käydä ilmi, että korruptioepäilyt tutkitaan aina ja todetut tapaukset voi johtaa sanktioihin.

2. Korruption vastainen työ

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

Nykyiset rakenteet ovat hajallaan ja riittämättömät erillistä tilastointia tai muuta vastaavaa seurantaan ilmoituksista tai muista havaintotapauksista ei ole. Viranomaisten ylläpitämää yleistä ilmoituskanavaa ei ole ja ilmoittajien suojelua ei ole lainsäädännöllisesti ratkaistu. Viranomaisen toimintaa tulisi tehostaa nimetyllä, keskitetyllä taholla, mikä tehostaa ja selkeyttää yhteistyötä viranomaisten välillä.

Nykyinen toimintamalli, jossa toimivaltakysymykset voivat muodostua haasteeksi, estää tehokkaan korruption vastaisen työn.

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

Organisaatiossa toimivan sisäisen tarkastuksen yhtenä tehtävänä on havainnoida mahdollisia väärinkäytöksiä ja epäeettisiä toimintatapoja. Sisäisen tarkastuksen riippumattoman aseman turvaaminen on keino, jolla mahdollisten väärinkäytösten tai korruptioon viittaavien tapausten esilletuominen turvataan

Sidosryhmien ja kansalaisten kantelut viranomaisista ja kansalaiskirjeet mm. ministereille ovat osa sitä tietopohjaa jota tulisi hyödyntää korruption ilmenemismuotojen havaintojen keräämisessä, siltä osin kuin niissä on kyse korruptiosta. Kanteluita voivat kuitenkin ottaa vastaan hyvin monet viranomaistahot niin kunta- kuin valtiosektorilla.

3. Strategian visio

Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

(s. 3: Korruption vastaisen strategian pitkän aikavälin tavoitteena ja visiona on yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa pysymisen edellytyksiä.)

Visio on hyvä ja kannatettava.

On hyvä tiedostaa, että silloin kun kyse on rakenteellisesta korruptiosta ja sen kitkemisestä, sekä korruptionvastaisen toimintakulttuurin vahvistamisesta, toimenpiteet vaativat pidemmän ajan toteutuakseen.

4. Strategialuonnoksen painopistealueet

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

Korruptiotietoisuuden lisääminen – Tietoisuuden lisääminen on olennainen askel kohti kulttuurin ja asenteiden muutosta. Erityisesti on huomioitava rakenteellinen korruptio, joka käsitteenä on suhteellisen tuntematon ja on olemassa ”maan tapoja”, joita ei mielletä vääräksi, mutta jotka aiheuttavat vahinkoa. Ilman tietoisuuden lisäämistä ei piilokorruptiotapauksia tuoda esille lisää. Myös virkamiesten kykyä ja vastuuta tunnistaa korruptiota on parannettava.

Korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen – Matalan kynnyksen luottamuksellisen ilmoittamiskanavan puuttuminen on oletettavasti yksi syy korruptiotapausten vähäiseen ilmenemiseen.

Viranomaistahon luominen - nykyiset rakenteet ovat hajallaan, epäselvä vastuunjako nostaa ilmoittamiskynnystä ja riski on, että useat tapaukset jäävät piiloon sen vuoksi.

Lainsäädännön kehittäminen, rakenteellisen korruption huomioiminen – selkeä vastuunjako, käsitelmärytykset ovat tärkeitä lainsäädännön keinoja, jotta asiaan voidaan puuttua.

Valvontakysymys olisi huomioitava hyvien periaatteiden, sääntöjen ja ohjeiden lisäksi; miten epäeettisen / korruptiivisen toiminnan muotoja voidaan valvoa ja keiden vastuulla se on organisaatioissa.

Päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen - tämä on tärkeää esimerkiksi julkisen sektorin yhtiöittämisessä ja sidonnaisuuksien ilmoittamisessa. Erityisen riskialtista on kunnallinen yhtiöitetty hankinta/rakentamistoiminta.

5. Ehdotetut toimenpiteet

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

Erittäin tarpeellisia ovat koordinaatiota ja yhteistyötä tehostavan toiminnon keskittäminen oikeusministeriöön ja poliisiin perustettavan yksikön perustamista lienee kiirehdittävä.

Kohta 1.1 Tulisi selkeyttää tarkoitetaanko tällä vain valtiosektoria. Kuten strategialuonnoksessa ilmenee, usein korruptio linkittyy kuntasektorin toimintaan/rajapintaan, joten sen sektorin erityinen huomio korruptiotietoisuuden ja virkamiesten vastuista edistää korruptiovastaista kulttuuria on hyvä ottaa selkeämmin esille. Yhteyshenkilötoiminta tältä osin tulisi täsmentää, mitä se on kuntasektorilla (huom. ja tulevat maakunnat!). Ehdotus on, että kunnissa tehostetaan korruptiovastaista toimintaa nimeämällä tähän vastuutahot ja toimintaperiaatteet. Lisäksi: Koskeeko valtion liikelaitoksia ja niiden omistamia osakeyhtiöitä? Olisi hyvä nekin tuoda esille (Metsähallitus/ Metsätalous Oy)

Kohta 1.1.1. "Viranomaisia kehoitetaan nimeämään korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn yhteyshenkilöitä" (ministeriöt ja virastot). Tämän osalta tulisi pohtia tarkemmin miten se tulisi käytännössä toteuttaa ja miten tällaisiin nimettyihin yhteyshenkilöihin mahdollisesti virastoissa suhtaudutaan ja mikä on yhteyshenkilön/-henkilöiden asema. Organisaatioiden toimintakulttuuri ei välttämättä tue tällaista organisoitumistapaa, ellei organisaatioissa ole mm. sisäistä tarkastusta, tai sitä ei ole asemoitu riippumattomasti. Ottaen kuitenkin huomioon ettei sisäistä tarkastusta ole järjestetty kovinkaan monessa julkishallinnon organisaatioissa, voi yhteyshenkilöiden rooli ja käytännön toimet vaihdella suurestikin valitusta yhteyshenkilöstä johtuen. Lisäksi yhteyshenkilöille tulisi järjestää koulutusta. Useimmiten korruptiota esiintyy myös korkeissa päätäntävaltaa omaavien virkamiesten keskuudessa. Olisikin ratkaistava, mitkä ovat yhteyshenkilöiden oikeat toimintaedellytykset ja mikä tässä yhteydessä on sisäisen tarkastuksen rooli. Jos sisäinen tarkastus on perustettu, olisi luontevaa, että se toimisi tällaisena yhteistyötahona. Sisäisen tarkastuksen päätehtävänä tulee kuitenkin olla voida tarkastaa riippumattomasti korruption ennaltaehkäisyn ja muun torjunnan prosessia kokonaisuutena ml. yhteishenkilöydet

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

Ehdotamme, että sanamuotoa terävöitetään ja tarkennetaan. Sen sijaan, että toimenpiteenä ehdotetaan "tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan" esitämme uudeksi sanamuodoksi "osaavat tunnistaa korruption".

Kohdat 2.1 & 2.2 Sisältääkö kaikki toimijat, myös liikelaitokset? Puhutaan vain virastoista ja valtiomisteisista yhtiöistä monessa kohtaa.

Kohta 2.2 korruptioaiheisesta koulutuksesta, suunnattu virkamiehille. Onko kunnan virkamiehet, viranomaiset, luottamushenkilöt myös kohderyhmänä, voivatko hyödyntää tätä sivustoa? Entä muut, yksityisetkin yritykset?

Kohta 2.4. Selkeämmin, sisältääkö liikelaitokset kuten Senaatti ja Metsähallitus ja niiden omistamat yhtiöt

Kohta 2.2.1. Tärkeää on huomioida kuntasektorin tietoisuuden lisääminen, virkamies- ja luottamustaso, myös kuntakonserni -toimintaan liittyvät riskit. Koulutus ja perehdytys virkamiesjohdolle ja luottamushenkilöille. Kuntakentässä monet riskit: hankintatoimi, rakennuttaminen, poliittinen päätöksenteko, rahoitus. Kyvykkyyttä ja osaamista havainnoida, tuoda esille ja käsitellä korruptiota on merkittävästi parannettava.

Korruptiovastaisen toiminnan –ohjeet/ käytännön toimintaperiaatteet, veloitetaan tehtäväksi kaikissa kuntasektorin ja kuntakonsernin organisaatioissa. Esim. code of ethics – tyyppistä ohjeistetusta on yksityisillä sektorilla. Julkisella sektorilla ei voida enää toimia luottamuksen ja virkamieslainsäädännön varassa.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

Verorahoitteen toiminnan päätöksenteon läpinäkyvyys on oltava tehokkaampaa, ja sen toteutuminen on oltava valvottavissa. Päätöksenteon läpinäkyvyys vaarantuu, kun toimintoja julkisella sektorilla, kuten kunnissa, yhtiöitetään. Tietojensaanti kuntakonsernien tytäryhteisöistä ym. pitäisi turvata lainsäädännöllä ja organisaatioiden omilla ohjeilla/säännöillä. Hankintatoimen ja rakennuttamisen osalta toimenpiteiden pitäisi olla järeämpiä päätöksenteon läpinäkyvyyden osalta. Esim. sisäisen tarkastuksen oikeutta saada tietoja tytäryhteisöistä voisi laajentaa.

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

Kohta 4.2 Tässä on syytä varoa julkisen puolen hallinnon kasvattamista; onko jo joku instanssi, joka voisi hoitaa tätäkin asiaa ilman erillistä uutta valvovaa viranomaista tms? On hyvä huomioida myös toiminnan kustannustehokkuus.

Kohta 4.3.2; Oikeus, eikä pitäisi olla velvollisuus.

Kohta 4.3.2 Sisältyykö esim. Metsähallituksen omistamat osakeyhtiöt (Metsätalous Oy, Fin Forelia Oy, Siemen Forelia OY ja MH_Kivi Oy) tähän ryhmään.

Luottamuksellisen ilmoituskanavan perustaminen on tarpeellista. On hyvä selvittää virkavastuun laajentaminen kuntien/valtion tytäryhtiöihin.

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

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?

f) Korruptiotutkimuksen edistäminen

Tutkimushankkeiden ja selvitysten toteutuskenttää on syytä laajentaa ja edistää. Tätä kautta myös tietoisuus leviää.

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

Kautta linjan strategia ja toimenpiteet kaipaavat tarkennusta ja terävöittämistä. Passiivisten ja epämääräisten tekemisten ("havaitaan, edistetään, tehostetaan") sekä näiden yhteisomistajuuden ("kaikki toimijat") sijaan tulee määritellä yksi päävastuullinen omistaja ja selkeät toimenpiteet. Vaikka tekeminen jakautuu useiden eri viranomaisten kesken on tärkeää että on määritelty yksi omistajataho, joka valvoo toimintaa ja varmistaa että se toteutuu.

Korruption yhtenä riskialueena mainitaan urheilu, mutta se ei näy toimenpidesuunnitelmassa.

Sisäisen tarkastuksen roolin täsmentäminen organisaatioissa/viranomaisyhteistyössä, erityisesti julkisen sektorin organisaatioissa, huomioiden sisäisen tarkastuksen toiminta hallituksen ja ylimmän johdon alaisuudessa, tukitoimintona.

Sisäisen tarkastuksen rooli ottaa tarkastuksissaan huomioon mahdollisia korruptioriskejä ja tunnistaa niihin liittyviä merkkejä (ns. red flags).

Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?

Sisäisen tarkastuksen rooli, ks. edellinen vastaus.

Kuntasektorin toimintavastuita olisi vielä selkeytettävä ja huomioitava tuleva maakuntauudistus. Verorahoitteisten palveluiden tuottamistavat tulevat laajentumaan merkittävästi ja tuottamiseen osallistuvat myös osakeyhtiöt ja kolmas sektori. Olisi huomioitava, miten näiden osakeyhtiömuodossa toimivien palvelutuotantoa, joiden järjestämisestä julkinen taho (maakunta) vastaa, pystytään valvomaan korruption ehkäisemisen näkökulmasta

6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

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

Kuntasektorilla (kunnat, kuntayhtymät) on hyvin vaihtelevia käytänteitä mm. etuuksien vastaanottamisen ohjeistamisessa, ja vielä kirjavampaa on näiden ohjeiden valvonta. Ylätason

velvoittavuutta ohjeistaa korruptionvastaisuutta on lisättävä, mutta samalla mietittävä, miten asiat ovat valvottavissa

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

Sisäiset tarkastajat ry. on sisäisten tarkastajien yhteistyöjärjestö, joka edistää sisäisen tarkastuksen ammattikunnan osaamista ja kehittämistä. Sisäisten tarkastajien ammatillinen viitekehys ja kv. standardit velvoittavat ammattikuntaa tunnistamaan ja havainnoimaan väärinkäytösriskejä, epäeettistä ja yleisesti säädösten vastaista (korruptoitunuttakin) toimintaa. Sisäisen tarkastuksen toiminta on organisaation sisäistä, johtoa tukevaa toimintaa, joten korruptioriskien havainnointi ulottuu pääasiassa vain organisaation sisäpuolelle. Haasteellista onkin toimintaedellytysten rajoittuminen useimmiten organisaation sisälle ja myös viranomaisyhteistyön puuttuminen.

Sisäinen tarkastus voi antaa suosituksia ja kehittämissuhteita korjaaviksi toimenpiteiksi korruptiota ennaltaehkäisevien toimintatapojen luomiseksi, mutta viime kädessä vastuullinen johto päättää hyvän hallinnon ja eettisten sääntöjen käytännön merkityksen.

7. Muut huomiot

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

Strategian ja toimenpiteiden toteutumista tulee seurata, esimerkiksi säännöllisillä kyselytutkimuksilla sekä tutkimalla korruptioepäilyistä tehtyjä ilmoituksia.

Vaasan yliopiston tutkimusta koskien korruptiotapauksia olisi hyvä hyödyntää korruptiostrategian ja toimenpiteiden toteuttamisessa.

Heikkala Jani
Sisäiset tarkastajat ry