



Lausunto

13.10.2016

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne

Espoon kaupungin lausunto Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi -dokumentista (jäljempänä strategialuonnos):

Espoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua strategialuonnoksesta. Pidämme korruption torjuntaa erittäin tärkeänä ja kannatettavana asiana.

Lausuntomme on koottu kaupungin konserniesikunnassa Hallinto ja lakiasiat -yksikössä. Mielestämme strategialuonnoksessa on hyvin kuvattu nykytilannetta ja aiheeseen liittyviä ongelmia sekä torjunnan kehittämistä. Strategialuonnoksesta on tiedotettu kaupungin sisällä varsin laajalla jakelulla: strategialuonnos annettiin tiedoksi kaupungin ylimmälle johdolle ja vastauksen valmisteluun osallistettiin mm. kaupungin terveen kilpailun edistämisen verkosto, kaupungin juristiverkosto, hankinnan avainhenkilöitä sekä tarkastustoimen edustajia.

1. Korruption esiintyminen

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

Näemme, että korruptio ilmenee Suomessa eniten juuri rakenteellisena korruptiona: epäeettisenä suosimisena ja muuna vallan väärinkäyttönä kuitenkin lakia noudattaen. Hiljainen yhteisymmärrys

tavasta toimia mahdollistuu, koska kyseessä on pieni maa, ns. pienet piirit ja melko lailla vakiintuneet verkostot.

Rakennus- ja saneerausalalla on viime vuosina asian eteen tehty paljon töitä, mutta siellä on syntymässä koko ajan uusia epäterveen kilpailun ja rikollisen toiminnan muotoja, joita on entistä vaikeampi havaita. Näihin aloihin kohdistuvaa työtä tulisivikin huomattavasti vielä tehostaa. Myös julkisissa hankinnoissa on yhä kehitettävää. Vaikuttaa siltä, että tietyissä tilanteissa, usein kiireeseen vedoten, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimusta ei ymmärretä tai ei haluta ymmärtää ja kilpailun valmistelu tai tarjouspyyntö suosii jollain lailla jotain tahoja.

Kuntia koskevat yhtiöittämisvelvoitteet luovat myös tulevaisuudessa enenevässä määrin erilaiset toimintaympäristöt etenkin hankintojen ja läpinäkyvyyden kannalta. Maakunta- ja aluehallintouudistuksen myötä sosiaali- ja terveystalouksia tuottavien toimijoiden kirjo lisääntyy ja tuo uuden toimintakulttuurin yhtiöittämisineen. Korruptio julkisella sektorilla ja liike-elämässä näyttää mahdollisesti samankaltaisena tai lähenee luonteeltaan toisiaan.

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

Strategialuonnos on kattava katsaus ja toisaalta hyvin yksityiskohtainen ja esittää ratkaisuja ja kehittämiskohteita. Ns. sote-uudistus tarkoittaa valtavaa rakenteellista muutosta ko. sektorille ja synnyttää uusia rajapintoja julkisen vallan käytön ja yksityisten toimijoiden välille. Julkisen vallan käyttöön liittyvä rajanveto itsessään vaatii täsmällisen lainsäädännön ja ohjeistuksen ja saattaa väärin toteutuneena luoda olosuhteet korruptiolle/korruption kaltaiselle toiminnalle. Samoin korruptionäkökulmasta on tärkeää luoda selkeät ohjeet/lainsäädäntö koskemaan tilanteita, joissa henkilö siirtyy julkiselta sektorilta yksityisen sektorin palvelukseen.

Meillä keskustelua herättivät myös korruption julkisyhteisölle vähemmän perinteiset kansainväliset ulottuvuudet. Kunnillakin on kokemusta esim. rakennusalan kansainvälistymisen haasteista, mutta tietoisuutta on kasvatettava myös kasvavan kansainvälisen yhteistyön kautta syntyvistä riskeistä. Espoon kaupunki ylläpitää suhteita ystävyyskaupunkien kanssa ja osallistuu aktiivisesti monenlaisiin kaupunkiverkostoihin ja organisaatioihin. Kansainvälisessä toiminnassaan kaupunki tekee yhteistyötä monien paikallisten opetus-, kulttuuri-, tiede-, yhteiskunta- ja taloustoimijoiden kanssa. Erilaiset toimintakulttuurit voivat tuoda mukanaan esim. lahjontaan liittyviä riskitilanteita kuten kansainvälisessä kaupassakin; lisäksi rikolliset voivat yrittää käyttää kaupunki- ja yliopistoyhteistyötä porttina Suomeen. Tästä toivomme lisää tietoa, tutkimusta ja viime kädessä eväitä havaita ja torjua ko. toimintaa.

2. Korruption vastainen työ

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

Suomessa lähtökohtana on pitkään ollut se, ettei suomalaisessa yhteiskunnassa esiinny juurikaan korruptiota. Viranomaisten yhteistyötä ei ole rakennettu tästä näkökulmasta. Korruption torjunnan viranomaisrakenteet ovatkin kohtalaisen hajanaiset, eikä niiden toiminta ole kovin näkyvää.

Oikeusministeriön vetovastuu koordinaatioviranomaisena ja panostus viranomaisten yhteistyöhön on tärkeä. Myös kansallisen tason seurannan ja raportoinnin koordinointi olisi hyvä olla tällä taholla.

Mikään ei periaatteellisesti estä sitä, että lakimuutoksella mahdollistettaisiin parempi yhteistyö viranomaisten välille. Lainsäädäntöä on mahdollista kehittää siten, että se tukee viranomaisten välistä tietojen vaihtoa korruption torjumiseksi.

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

Järjestöjen ja kansalaisten tietoisuutta ja yhteisvastuullisuutta on pyrittävä lisäämään. Näitä sidosryhmiä on yhä enemmän aktivoitava osallistumaan yhteiskunnan toimintaan, esim. asuinalueiden erilaisissa rakennushankkeissa asukkaita kutsutaan prosessin kuluessa ottamaan kantaa menettelyihin.

Kaikkia on kannustettava ilmoittamaan asiallisista epäilyksistä viranomaiselle. Ilmoittamisen kynnyks pitäisi tehdä matalaksi esim. anonyymien ilmoituskanavan, poliisin tai viranomaisen vihjepuhelimen avulla; mahdollisissa jatkotutkimuksissa ilmoittajaa on turvattava.

3. Strategian visio

Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

Se on hyvä, kirkas päämäärä, jonka saavuttamiseen vaikuttaa olennaisesti kaikenlaisten prosessien läpinäkyvyys. Toivoaksemme se myös johtaa konkreettisiin toimenpiteisiin ja työkaluihin, mikä edellyttää asianmukaista resursointia eri toimijoiden tahoilla.

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 linjaukset tässä osiossa ovat hyviä ja tärkeitä. Kaikista tärkeimmät ja kiireellisimmät ovat:

4.1 Korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyyn viranomaisrakenteet, toiminnan koordinointi ja toimijoiden välinen yhteistyö

- Tunnistamalla korruption esiintymismuodot ja ennaltaehkäisevä, yhteistyössä tehty työ mahdollistavat todelliset ongelman vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet.
- Toiminnasta ei saada kaikkia tehoja irti, mikäli se on pirstaleista ja kommunikaatio viranomaisten väliltä puuttuu.
- Perusrakenteiden on oltava kunnossa asian edistämiseksi ja kehittämiseksi.

- Strategiaa toteuttavien käytännön toimien toteuttaminen koordinoitusti on äärimmäisen tärkeää, esim. ohjeiden luominen ja koulutusten järjestäminen

sekä

4.3 Läpinäkyvyyden lisääminen

- Kaikenlainen prosessien ja päätöksenteon läpinäkyvyys itsessään toimii jo korruption vastaisena toimenä. Se ennaltaehkäisee ja lisää kiinnijäämisen riskiä.

5. Ehdotetut toimenpiteet

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

Tässä osiossa keskitytään ministeriöiden ja muiden kuin kuntien ja kuntaviranomaisten toimiin; rakenteellisia toimenpiteitä ei suoranaisesti uloteta kuntiin. Kuntien osalta tilannetta kuvataan muutenkin "ohuesti": vasta liitteen sivulla 56 kuvataan kuntien ja kuntayhtymien korruption vastaista toimintaa, jota toteutetaan lähinnä ohjeistuksen ja viestinnän avulla. Seuraavassa kohdassa asiaa tosin lähestytään tietoisuuden kasvattamisen kautta.

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

Ohjeistukset ja niiden levittäminen sekä koulutus julkisella sektorilla ovat oleellisessa asemassa asian edistämiseksi. Panostus rakennusalan tietoisuuden lisäämiseen yksityisellä sektorilla on erityisen kannatettavaa ja sitä on ulotettava myös julkisen rakentamisen toimijoihin.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

Virkamiesten liike-elämän palvelukseen siirtymisen karenssiäikää koskevan sääntelyn luominen ja vakiinnuttaminen on tärkeää ja tulee toteuttaa nopealla aikataululla. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on myös tärkeää, se on tällä hetkellä vähäistä.

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

Emme aivan ymmärtäneet, mistä viimeisessä toimenpiteessä kohdassa 4.3.2 "Selvitetään virkavastuun laajentamista kuntien ja valtion osakeyhtiöiden toimintaan" tarkalleen ottaen on kyse. Kokonaisuudessaan aihe on monisäikeinen. Maininta, että aihetta on käsitelty tilannekatsauksen kohdassa 2.3 ei auttanut, koska kyseistä kohtaa ei löytynyt.

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

Erityisesti sote-uudistuksen myötä on tarpeen kiinnittää huomiota lahjusrikoksiin liittyvään lainsäädäntöön ja sen soveltuvuuteen tulevassa toimintaympäristössä.

Onko teillä kommentteja toimitasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?

f) Korruptiotutkimuksen edistäminen

Erittäin tärkeää. Tavoitteena on pidettävä, että tutkimustuloksia pystytään hyödyntämään rikollisuuden kitkemisen menettelytapoihin.

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

Keskeinen puute luvussa 4 oli kansainvälisen verkottumisen korruptioaspekti ja kansainvälisen yhteistyön mainitsematta jättäminen (sivutaan kyllä lyhyesti luvussa 5). Kansainvälisen viranomaisyhteistyön merkitystä ei mielestämme voi liikaa korostaa. Se on aivan ensiarvoisen tärkeää, koska etenkin rakennusalaan liittyvä rikollisuuskin on kansainvälistä.

Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?

Maakunnat, kunnat ja kuntayhtymät: pitäisikö näille suunnitella enemmän roolia?

6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

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

Korruption vastaiseen työhön osallistuvaksi toimijaksi tulisi lisätä maakunnat. Kuntien tulee merkittävinä julkisen vallan käyttäjinä huolehtia päätöksenteossaan kaiken läpileikkaavasta läpinäkyvyydestä. Sama koskee tulevien maakunta- ja aluehallintouudistuksen toimijoita.

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

Kaupunki on työstänyt eettisistä periaatteistaan ja sisäisen valvonnan keskeisimmistä toimintaohjeistaan selvyuden vuoksi koko henkilöstölle lyhyen koosteen. Tämä Espoon eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat -kooste koskee kaikkea kaupungin toimintaa määrittäen asemasta tai työtehtävistä riippumatta kaikkien luottamushenkilöiden, johtajien, viranhaltijoiden ja työntekijöiden tapaa toimia. Kooste sisältää linkit mm. kaupungin vieraanvarausohjeeseen, matkustusohjeeseen, hyvä hallintotapa -ohjeeseen ja hankintaohjeeseen.

Ohjeistusta on työn alla myös Espoo-konsernia varten, mm. vastaavat eettiset periaatteet ovat valmistumassa kaupungin tytäryhtiössä Espoon Asunnot Oy:ssä. Espoon kaupungin uusi konserniohje on valmisteilla ja siinä linjataan tarkemmin, miten avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisätään. Tulevaan konserniohjeeseen valmistellaan linjausta, jonka mukaan strategisesti merkittävimmät tytäryhteisöt laativat myös julkisen koosteen hallituksen päätöksistä.

Espoon kaupungin hankintojen yksi painopistealueista on harmaan talouden torjunta, mikä näkyy käytännön tasolla hankintamenettelyissä, mm. asiakirjavaatimuksissa. Kaupunki tekee yhteistyötä verottajan ja vakuutusyhtiön kanssa sekä pitää yllä terveen kilpailun verkostoa, jonka tehtävänä on

mm. jakaa ajankohtaista tietoa ja löytää lisää käytännön keinoja epärehellisten toimijoiden torjumiseksi.

Lisäksi kaupunki on tekee yhteistyötä eri viranomaistahojen kanssa tarpeen mukaan. Poliisin kanssa tehtävä yhteistyö on osoittautunut kaupungille keskeiseksi monessa tilanteessa. Tätä yhteistyötä tehostamassa kaupungilla on poliisikoordinaattori, joka toimii yhdyshenkilönä Espoon kaupungin ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen välillä.

7. Muut huomiot

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

Kokonaisuudessaan strategialuonnos on hyvä ja kattava. Etenkin korruptionvastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat sekä näiden tehtäväkentät on kuvattu hyvin. Aivan käytännön ruohonjuuritasolla tapahtuvaa kansainvälistä viranomaisyhteistyötä painottaisimme enemmän; nyt painopiste on kansainvälisten järjestöjen Suomelle osoittamien suositusten kuvaamisessa.

Vastaajiamme huoletti luvun 5 toimintasuunnitelmassa kuvattujen tärkeiden toimenpiteiden resursointi ja rahoitustarve. Onko realistista, että asiat todella etenevät, miten suuriin panostuksiin valtiovalta pystyy?

Lopuksi toteamme, että strategialuonnos on kattavuudessaan varsin mittava ja suhteellisen pitkän perehtymisajan vaativa dokumentti, kaikkiaan 63 sivua liitteineen. Suositamme lyhyen kiteytyksen koostamista nykyisestä materiaalista, tarvitaan ns. Executive Summary ja/tai viestintäkelpoinen esitys, joka sisältää tiiviisti korruption määrittelyn, vision sekä toimenpiteet.

Majuri Jouni
Espoon kaupunki

Kattelus Johanna
Espoon kaupunki