

**Korruptio;  
riski  
kahdenvälisen  
kehitysyhteis-  
työn tulokset-  
lisuudelle**

VALTIONTALOUDEN  
TARKASTUSVIRASTO



**Korruptio; riski  
kahdenvälisen  
kehitysyhteis-  
työn tulokselli-  
suudelle**



ISSN 1238-0296

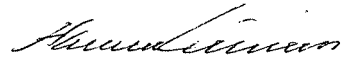
VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 435/54/03  
28.5.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20123) korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos, JHTT

  
Hannu Nieminen

Ylitarkastaja, JHTT

  
Berndt Lindman

---

# SISÄLLYS

---

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	7
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN.....	10
1. JOHDANTO .....	14
2. TARKASTUSASETELMA.....	16
2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus.....	16
2.2 Kehityspoliittinen ohjelma.....	17
2.3 Ulkoasiainministeriön korruption vastaisen toiminnan linjaus.....	18
2.3.1. Korruption vastaisen toiminnan tasot .....	19
2.3.2. Kahdenvälinen dialogi .....	19
2.3.3. Korruption ehkäisyyn keskittyvät hankkeet kehitysmaissa .....	20
2.3.4. Korruptiota ehkäisevä toiminta kehitysyhteistyöhankkeissa .....	21
2.3.5. Kehitysyhteistyöosaston menetelmien ja henkilöstön osaamisen kehittäminen.....	21
2.4 Korruption vastaisen toiminnan käsikirja .....	21
2.4.1. Poliittinen dialogi kehitysmaiden kanssa .....	22
2.4.2. Oikeudelliset ja hallinnolliset keinot ehkäistä korruptiota ja puuttua havaittuihin tapauksiin .....	23
2.5 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastus-kysymykset .....	24
2.6 Tarkastuksen rajaus.....	25
2.7 Tarkastuskriteerit .....	25
2.8 Aineistot ja analyysimenetelmät .....	26
2.9 Korruption määrittely.....	27
3. TARKASTUSHAVAINNOT .....	28
3.1 Toimintapolitiikan ja ohjeistuksen riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus.....	28
3.1.1. Korruptio- ja väärinkäytöstopausten seurantajärjestelmä .....	28
3.1.2. Korruptio- ja väärinkäytöstopausten ilmoittamisen menettelytapaohjeet .....	29
3.1.3. Korruption vastainen lauseke työsopimuksiin .....	29
3.1.4. Eettiset ohjeet.....	30
3.1.5. Henkilöstön osaamisen kehittäminen.....	31
3.2. Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen .....	31
3.2.1. Etiopia.....	32
3.2.3. Sambia.....	44
3.2.4. Nepal .....	51
3.2.5. Vietnam.....	57
3.3. Pohjoismainen vertailu.....	64

3.3.1. Ruotsin kehitysyhteistyöviranomainen SIDA.....	64
3.3.2. Tanskan kehitysyhteistyöviranomainen DANIDA.....	65
3.3.3. Norjan kehitysyhteistyöviranomainen Norad	67

## LÄHTEET

## LIITE

---

# TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksen pääkysymys on, ovatko kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruptionvastaiset järjestelmät riittäviä ja sovelletaanko niitä myös käytännössä? Tarkastuksen perusteella ulkoasiainministeriön korruption vastainen toimintapolitiikka ja ohjeistus ovat pääosin riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Menettelytapojen ja ohjeistuksen edelleen kehittämiseksi tarkastusvirasto antaa kuitenkin seuraavat **suositukset**:

- 1. Ulkoasiainministeriössä tulisi ottaa käyttöön korruptio- ja väärinkäytöstapausten seurantajärjestelmä. (luku 3.1.1.)*
- 2. Ulkoasiainministeriössä tulisi laatia ohjeet korruptio- ja väärinkäytöstapausten ilmoitusmenettelystä. (luku 3.1.2.)*
- 3. Ministeriön palkkaamien erityisasiantuntijoiden ja edustustojen asemamaasta palkatun henkilöstön työsopimukseen tulisi sisällyttää korruption vastainen lauseke. (luku 3.1.3.)*
- 4. Korruption vastaisen toiminnan käsikirjaan sisältyvät hyvän hallinnon eettiset näkökohdat tulisi esittää erillisenä kohtana käsikirjassa. (luku 3.1.4.)*
- 5. Korruption vastaista tiedotus- ja koulutustoimintaa tulisi lisätä ja systematisoida. (luku 3.1.5.)*
- 6. Suomen kehitysmaaedustustojen harjoittamaa yhteistyömaan korruptiotilanteen seurantaa ja raportointia ulkoasiainministeriölle tulisi yhdenmukaistaa siten, että tehtävä sisällytettäisiin näiden edustustojen vuotuiseseen toimintasuunnitelmaan ja raportointiprofiiliin. (luku 3.2.)*
- 7. Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjat tulisi laatia siten, että niistä ilmenee, onko korruptiokysymykset käsitelty neuvotteluman-  
daatin edellyttämällä tavalla. (luku 3.2.)*

8. *Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön puitesopimukset Etiopian, Nepalin, Sambian ja Vietnamin kanssa tulisi uusia ja sisällyttää niihin korruption vastaiset lausekkeet. Lausekkeet tulisi lisätä myös ulkoasiainministeriön ja kansalaisjärjestöjen perustamien säätiöiden välisiin sopimuksiin ja edelleen säätiöiden kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen kanssa tekemiin sopimuksiin. (luku 3.2.)*
9. *Ulkoasiainministeriön tulisi nostaa korruption vastaista profiiliansa siten, että esimerkiksi yhteistyöneuvotteluissa nykyistä enemmän painotettaisiin korruption vastaisen toiminnan tulosten merkitystä eräänä kehitysyhteistyösuhteisiin vaikuttavana tekijänä. (luku 3.2.)*
10. *Ulkoasiainministeriön tulisi selkeyttää päätöksentekonsa perusteita siten, että eri kriteereiden merkitys yhteistyömälle myönnettävän kehitysavun määrään olisi läpinäkyvää. (luku 3.2.)*

## **Johtopäätökset**

Korruptiotilanne Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa Etiopiassa, Mosambikissa, Nepalissa, Sambiassa ja Vietnamin on huono. Viimeisten viiden vuoden aikana se on vielä huonontunut Transparency International'in korruptioindeksin mukaan Etiopiassa, Mosambikissa, Sambiassa ja Vietnamin. Vastaavaa arviointitietoa ei ole Nepalista.

Suomen kehitysyhteistyön keskeisin tavoite on yhteistyömaiden köyhyyden vähentäminen. Muita tärkeitä tavoitteita on edistää demokratiaa, ihmisoikeuksia ja hyvää hallintoa, mukaan lukien korruption vähentäminen. Avun tason määrittely ja sitä koskeva päätöksenteko on kokonaisarviointia, jossa käytettävistä kriteereistä yhteistyömaan sitoutumisella köyhyyden vähentämiseen on aina suuri painoarvo. Muiden kriteerien merkitys ja niiden keskinäinen painoarvo ovat epäselvempiä ja ne vaihtelevat maakohtaisesti. Päätöksentekoa ohjaavia muita tekijöitä ovat Suomen pitkäjänteinen sitoutuminen, avun ennakoitavuuden periaate ja muun avunantajayhteisön tekemät päätökset. Myös yhteistyömaan vahva omistajuus<sup>1</sup> voi vaikuttaa Suomen priorisoimien tavoitteiden toteutumiseen. Etiopiassa, Mo-

---

<sup>1</sup> *Kehitysyhteistyökeskustelussa käytettävä termi, englanniksi ownership.*



sambikissa, Sambiassa ja Vietnamissa yhteistyön edellytysten on katsottu kokonaisuudessaan kehittyneen myönteiseen suuntaan, jonka perusteella kehitysavun vuosittaisia määriä on tarkoitettu lisätä. Edellytyksiä yhteistyön välittömään kasvattamiseen Nepalin kanssa ei sen sijaan ole tällä hetkellä katsottu olevan maassa vallitsevan demokratiakriisin ja korruptio-ongelman johdosta. Tarkastusaineiston perusteella ei ole voinut selkeästi päätellä eri kriteerien painotusta päätettäessä yhteistyömaille myönnettävän kehitysavun määrästä.

Yhteistyömaan määrätietoista pyrkimystä demokratian ja tasa-arvon edistämiseen sekä korruption vähentämiseen on pidetty riittävänä osoituksena maan kehitystahdosta. Käytännössä pyrkimysten ja tulosten välillä on kuitenkin usein suuri kuilu. Yhteistyöneuvotteluisissa on harvoin edellytetty selvityksiä korruption vastaisessa toiminnassa saavutetuista konkreettisista tuloksista tai painotettu niiden merkitystä yhteistyön positiivisen kehityksen eräänä edellytyksenä.

Suomen ja yhteistyömaiden kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä ei ole tähän saakka tullut ilmi korruptiotapauksia. Korruption yleisyydestä ja levinneisyydestä johtuen on tähän mahdollisuuteen kuitenkin syytä varautua ja kiinnittää sen ehkäisemiseen kaikki mahdollinen huomio. Siirryttäessä perinteisistä kahdenvälisistä hankkeista sektoriohjelmiin ja suoraan budjettitukeen Suomen mahdollisuudet ja keinot toiminnan välittömään valvontaan heikkenevät. Tällöin on myös korruption ehkäisyn kannalta oleellisen tärkeätä, että etukäteen varmistetaan yhteistyömaan taloushallinnon eri järjestelmien riittävästä luotettavuudesta. Uudet tukimuodot asettavat lisävaatimuksia myös Suomen yhteistyömaissa toimivien edustustojen seuranta- ja valvontatyölle, jonka hoitaminen edellyttää aikaisempaa enemmän myös kohdemaan makrotalouden tuntemusta.

Suomi rahoittaa yhdessä usean muun maan kanssa Mosambikin opetussektoria. Tällä sektorilla äskettäin esiin tulleen Ruotsin myöntämään apuun kohdistuneen merkittävän väärinkäytöstapauksen johdosta ulkoasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että sen opetussektorille myöntämän tuen käytön seuranta on luotettavaa.

Kehitysyhteistyössä hankinnat ovat erityisen korruptioaltis toimintamuoto. Mosambikissa ja Sambiassa julkisten hankintojen säännöksiin ja prosesseihin liittyy merkittäviä puutteita ja erityispiirteitä. Vietnamissa investointipäätöksiin on katsottu liittyvän merkittävä korruptioriski. Esimerkiksi hankintatoimeen kohdistuvilla erityistarastuksilla voidaan tehostaa hankintatoimen oikeellisuuden varmistamista. Tähän tulisi myös muutoin kiinnittää erityistä huomiota.

---

# REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

---

Huvudfrågan vid revisionen är, huruvida de mot korruption avsedda systemen i det bilaterala utvecklingssamarbetet är tillräckliga och även tillämpliga i praktiken? På basis av revisionen är utrikesministeriets verksamhetspolitik och instruktioner i kampen mot korruption i huvudsak tillräckliga och ändamålsenliga. För ytterligare utvecklande av förfaringssätten och instruktionerna ger revisionsverket emellertid följande **rekommendationer**:

- 1. Vid utrikesministeriet borde ett system för uppföljning av fall av korruption och missbruk tas i bruk. (kapitel 3.1.1.)*
- 2. Utrikesministeriet borde utarbeta instruktioner för anmälningsförfarandet vid fall av korruption och missbruk. (kapitel 3.1.2.)*
- 3. I arbetsavtalen för de av ministeriet anställda specialexperterna och av beskickningarna från stationeringslandet anställd personal borde införas en mot korruption riktad klausul. (kapitel 3.1.3.)*
- 4. De etiska aspekterna på god förvaltning som ingår i ministeriets antikorrup-tionshandbok borde presenteras under en egen punkt i handboken. (kapitel 3.1.4.)*
- 5. Den mot korruption riktade informations- och utbildningsverksamheten borde utökas och systematiseras. (kapitel 3.1.5.)*
- 6. Den av Finlands beskickningar i utvecklingsländerna bedrivna uppföljningen av och rapporteringen till utrikesministeriet om korruptionsläget i samarbetslandet borde förenhetligas så, att uppgiften inkluderas i dessa beskickningars årliga verksamhetsplan och rapporteringsprofil. (kapitel 3.2.)*
- 7. Protokollen vid samarbetsförhandlingarna borde uppgöras så, att ur dem framgår huruvida korruptionsfrågorna har behandlats på det sätt förhandlingsmandatet förutsätter. (kapitel 3.2.)*
- 8. Finlands ramavtal om det bilaterala utvecklingssamarbetet med Etiopien, Nepal, Zambia och Vietnam borde förnyas, och i dem inkluderas klausuler mot korruption. Klausuler borde införas också i avtalen mellan utrikesministeriet*

*och av medborgarorganisationer grundade stiftelser, och vidare i de avtal som stiftelserna ingår med medborgarorganisationer i utvecklingsländerna. (kapitel 3.2.)*

*9. Utrikesministeriet borde höja sin mot korruption riktade profil så, att man t.ex. vid samarbetsförhandlingarna mera än för närvarande betonar betydelsen av resultaten av antikorrupsionsverksamheten som en faktor som inverkar på utvecklingssamarbetsrelationerna. (kapitel 3.2.)*

*10. Utrikesministeriet borde förtydliga grunderna för sitt beslutsfattande så, att de olika kriteriernas betydelse för volymen av den utvecklingshjälp som beviljas samarbetsländerna blir transparent. (kapitel 3.2.)*

## **Slutsatser**

Korruptionsläget i Finlands långvariga samarbetsländer Etiopien, Mocambique, Nepal, Zambia och Vietnam är dåligt. Under de senaste fem åren har det enligt Transparency Internationals korruptionsindex ytterligare försämrats i Etiopien, Mocambique, Zambia och Vietnam. Motsvarande utvärdering finns inte för Nepal.

Det centrala målet för Finlands utvecklingssamarbete är att minska fattigdomen i samarbetsländerna. Andra viktiga målsättningar är att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en god förvaltning, inklusive att minska korruptionen. Definieringen av biståndets nivå och beslutsfattandet gällande den utgör en helhetsbedömning, där av de använda kriterierna samarbetslandets förbindelse att minska fattigdomen alltid har stor vikt. De övriga kriteriernas betydelse och deras inbördes avvägning är oklarare, och de varierar från land till land. Andra faktorer som styr beslutsfattandet är Finlands långsiktiga engagemang, principen om förutsebart bistånd och av det övriga biståndsgivande samfundet fattade beslut. Också ett starkt ägarskap<sup>2</sup> i samarbetslandet kan inverka på hur de av Finland prioriterade målsättningarna förverkligas. I Etiopien, Mocambique, Zambia och Vietnam har förutsättningarna för samarbetet ansetts ha utvecklats som helhet i positiv riktning, varför avsikten är att utöka utvecklingshjälpens årliga volymer. Förutsättningar för en omedelbar utökning av samarbetet med Nepal har däremot inte ansetts föreligga på grund av

---

<sup>2</sup> I utvecklingssamarbetsdiskussionen använd term, på engelska ownership.

den demokratikris och det korruptionsproblem som råder i landet. På basis av revisionen har man inte klart kunnat konstatera de olika kriteriernas betydelse för beslutsfattandet om biståndets volym till samarbetsländerna.

En målmedveten strävan hos samarbetslandet att främja demokrati och jämlikhet samt att minska korruptionen har setts som ett tillräckligt bevis på landets vilja att utvecklas. I praktiken råder emellertid ofta en stor klyfta mellan strävandena och resultaten. Vid samarbetsförhandlingarna har sällan förutsatts utredningar om vilka konkreta resultat som har uppnåtts i kampen mot korruptionen, eller betonats deras betydelse som en förutsättning för en positiv utveckling av samarbetet.

I utvecklingssamarbetet mellan Finland och samarbetsländerna har hittills inte uppdragats fall av korruption. På grund av korruptionens allmänna förekomst och dess utbreddhet är det emellertid skäl att bereda sig på denna möjlighet, och ägna all möjlig uppmärksamhet åt att förebygga den. Vid en övergång från traditionella bilaterala projekt till sektorprogram och direkt budgetstöd försvagas Finlands möjligheter och medel att direkt övervaka verksamheten. Härvid är det också med tanke på förebyggandet av korruption av väsentlig betydelse, att man på förhand försäkras om att de olika systemen i samarbetslandets ekonomiförvaltning är tillräckligt tillförlitliga. De nya stödformerna ställer ytterligare krav också på den uppföljning och övervakning som bedrivs av Finlands beskickningar i samarbetsländerna, vilket också mera än tidigare förutsätter kännedom om ländernas makroekonomi.

Finland finansierar tillsammans med flera andra länder undervisningssektorn i Mocambique. På grund av det nyligen framkomna fallet av missbruk som hänför sig till det av Sverige beviljade biståndet bör utrikesministeriet se till att uppföljningen av användningen av det bistånd ministeriet beviljar åt undervisningssektorn är tillförlitlig.

I utvecklingssamarbetet är upphandling en särskilt korruptionsbenägen verksamhetsform. I Mocambique och Zambia är bestämmelserna och processerna gällande offentlig upphandling behäftade med stora brister och särdrag. I Vietnam har en betydande risk för korruption ansetts vara anknuten till investeringsbesluten. T.ex. med specialrevisioner som riktar sig mot upphandlingsverksamheten kan man effektivisera säkerställandet av en korrekt upphandling. Denna aspekt borde även i övrigt ägnas särskild uppmärksamhet.

# KANNANOTTOJEN PERUSTEET

---

# 1. JOHDANTO

---

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tehnyt tarkastuksen aiheesta "Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle". Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja, JHTT Berndt Lindman.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on rahamääräisesti ulkoasiainhallinnon selvästi suurin menoerä. Valtion vuoden 2004 talousarviossa varsinaiselle kehitysyhteistyölle on myönnetty määrärahoja 410 miljoonaa euroa, mikä on 53 % hallinnonalan kokonaismäärärahoista. Eniten varoja on kohdennettu kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön.

Viime vuosina kansainvälinen yhteisö on yhä enemmän kiinnittänyt huomiota korruptioon ja sen ehkäisyyn, sillä korruptio vaarantaa kehityksen ja uhkaa hyvinvointia monella eri tavalla.<sup>3</sup>

Korruptio uhkaa taloudellista kasvua ja sosiaalista kehitystä, demokratian vakiinnuttamista sekä kansallista moraalia. Siten korruptiolla on laajamittaiset vaikutukset kansallisvaltion rakentamiseen. Korruptio vähentää kansalaisten uskoa julkiseen sektoriin ja vaikuttaa siten negatiivisesti kehitykseen. Julkisten resurssien väärinkäyttö johtaa taloudelliseen tehottomuuteen ja edistää siten taloudellista epätasa-arvoisuutta. Korruptio on myös eräs köyhyyden jatkumisen syitä. Korruptio on esteenä kestäväälle kehitykselle. Pitkäaikaiset taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen kehityksen päämäärät saavutetaan ainoastaan kehittämällä hallintoa ja ehkäisemällä korruptiota.

Korruptio ei ole pelkästään kehitysmaiden ongelma. Siitä on yleensä kuitenkin vakavimmat seuraukset kehitysmaissa, joissa julkinen sektori on usein heikko ja käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ovat muutenkin vähäiset.

Ohjelmayhteistyötä lisätään. Tällä tarkoitetaan yhteistyömaiden köyhyydenvähentämisstrategioiden ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Tämän tukimuodon perusedellytyksiä ovat yhteistyöhallituksen budjettiprosessin avoimuus ja riittävä taloushallintokapasiteetti. Tämä on osa hyvää hallintoa, johon sisältyy myös korruption vastainen toiminta. Suomi käyttää ohjelmayhteistyön maksatusten ehtoina

---

<sup>3</sup>*Korruption vastaisen toiminnan käsikirja, ulkoasiainministeriö 2002.*

yhteistyömaan omiin köyhyysvähentämishjelmiin perustuvia tavoitteita ja edistymistä niiden saavuttamisessa. Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla pohditaan yhteistyössä muiden avunantajien kanssa ohjelmayhteistyön riskejä, sen perustana olevien sopimusmallien kehittämistä ja tuen käytön seurantaan liittyviä kysymyksiä.

Ulkoasiainministeriössä on tarkastukseen ja sen ajoitukseen suhtauduttu myönteisesti, koska tarkastus kohdistuu myös ohjelmayhteistyön hallinnoinnin keskeisiin kysymyksiin. Niihin kuuluu myös korruptionäkökohtien huomioon ottaminen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 40/2002 vp) hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2003 katsonut, että suoran budjettituen edellytyksenä tulee olla ennen muuta se, että vastaanottajamaan keskus- ja paikallishallinto ovat toimivia ja luotettavia. Ilman tätä avun perillemenon valvonta on mahdotonta. Valiokunta on ilmaissut suhtautuvansa suoraan budjettitukeen käytävissä olevien tietojen perusteella varauksellisesti.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruption vastaisen toiminnan periaatteet, menettelytavat ja soveltaminen käytännössä. Sen tuloksia voitaneen suoraan hyödyntää ministeriön kehitysyhteistyön hallinnointia koskevassa päätöksenteossa. Sen avulla voitaneen myös lisätä eduskunnan saamaa tietoa esimerkiksi eri kehitysyhteistyöinstrumenttien luotettavuudesta.

---

## 2.

# TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus

YK:n vuosituhattulistuksen kehityspäämäärät vuodelta 2000 muodostavat kehitysyhteistyön kansainvälisen viitekehyksen. Suomen kansainvälistä kehityspoliittikkaa ja kehitysyhteistyötä ohjaavat valtioneuvoston linjaukset ja periaatepäätökset. Muita tärkeitä ohjauksen välineitä ovat periaatepäätösten toimeenpanosuunnitelma, hallitusohjelma, talousarvio- ja valtuusmenettely sekä tulosohtaus.

Eduskunta päättää vuosittain talousarvioon otettavista kehitysyhteistyön määrärahoista sekä myöntö- ja sopimusvaltuuksista. Valtuutuksien tarkemmasta kohdentamisesta päättää vuosittain valtioneuvosto. Valtuuspäätösprosessi on keskeinen toiminnan kehityspoliittiselle ohjaukselle ja strategiselle suunnittelulle. Kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien varainmyöntöpäätökset tekee kehitysyhteistyöasioista vastaava ministeri.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla on kokonaisvastuu kehityspoliittikan ja kehitysyhteistyön suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta. Se päättää kehitysyhteistyömäärärahojen yksikkökohtaisesta jakamisesta osaston sisällä ja ministeriön muille osastoille.

Kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavat ministeriön maantieteellisin perustein jaetut osastot ja niiden alaiset yksiköt. Osastot vastaavat niille hallinnoitaviksi jaetuista määrärahoista ja niillä toteutettavasta toiminnasta.

Kehitysmaissa toimivien Suomen edustustojen tehtävänä on muun muassa arvioida kohdemaiden tilannetta Suomen kehitysmaapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta, seurata ja valvoa kehitysyhteistyöhankkeiden valmistelua ja toteutusta sekä raportoida näistä asioista ulkoasiainministeriölle. Paikallisen yhteistyön määrärahasta edustustot rahoittavat yhteistyömaan kansalaisyhteisöjen toteuttamia hankkeita.

Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kuuluu Suomen kehitysyhteistyön keskeisimpiin toteutusmuotoihin. Sen toteuttamisen perustana on Suomen ja kumppanimaan hallituksen välinen yhteistyösopimus. Valtion vuoden 2004 talousarviossa tähän toimintaan kohdennettiin



määrärahoja 128 miljoonaa euroa, mikä on noin 31 % varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoitettujen varojen kokonaismäärästä. Lisäksi saa toimintaan käyttää myöntö- ja sopimusvaltuuksia 134 miljoonaa euroa.

## 2.2 Kehityspoliittinen ohjelma

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kehityspoliittisesta ohjelmasta tammikuussa 2004. Sen mukaan YK:n vuosituhatjulistus luo puitteet Suomen kehityspoliitikalle. Suomi on yhdessä muiden kansakuntien kanssa sitoutunut vuosituhatjulistuksessa muun ohella ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja hyvään hallintoon. Suomen kehityspoliitikan keskeisimpänä päämääränä on vaikuttaa äärimmäisen köyhyyden poistamiseen maailmasta. Tämän päämäärän saavuttamista tukevat ympäristöuhkien torjuminen, tasa-arvon, ihmisoikeuksien, kansanvallan ja hyvän hallinnon edistäminen, maailmanlaajuisen turvallisuuden sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. Nämä muodostuivat Suomen kehitysyhteistyön tavoitteiksi jo 1990-luvulla.

Yhteistyömaiden omat köyhyyden vähentämisohjelmat ohjaavat Suomen tukea toimeenpanna vuosituhatjulistus maatasolla. Näiden ohjelmien tukemisella varmistetaan, että Suomen panokset kanavoituvat yhteistyömaiden itsensä johtamaan ja kunkin maan tilanteen syvälliseen ymmärtämiseen perustuvaan kehittämistyöhön. Tavoitteiden toimeenpano edellyttää kehitykselle suotuisan toimintaympäristön vahvistamista. Onnistuminen edellyttää vahvaa poliittista tahtoa sellaisen toimintaympäristön luomiseksi, jossa kehitys on mahdollista. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen, sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon sekä demokratian edistäminen, hyvä hallinto ja taloudenpito sekä toimivat markkinat ovat välttämätön perusta kehitykselle. Kestävät tulokset edellyttävät turvallisuutta ja rauhantilaa.

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomi vaikuttaa toimintansa kaikilla tasoilla ja osa-alueilla kehitykselle ja yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön syntymiseen. Suomi kohdentaa tukeaan erityisesti kehitysmaiden demokraattisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, paikallishallinnon kehittämiseen ja korruption vastaiseen taisteluun.

## 2.3 Ulkoasiainministeriön korruption vastaisen toiminnan linjaus

Ministeriön kehitysyhteistyöosaston<sup>4</sup> johtoryhmä vahvisti joulukuussa 2001 linjauksen korruption vastaisen toiminnan keskeisiksi toimintatavoiksi. Linjauksen mukaan:

1. Suomi pyrkii yhteisten kansainvälisten suositusten kautta lakien ja hallinnollisten ohjeiden harmonisointiin. Suomi osallistuu aktiivisesti kansainvälisten instituutioiden, erityisesti YK-järjestelmän ja kansainvälisten rahoituslaitosten, kehitystyöhön, jonka kohteena on kansainvälinen ja kansallisen tason korruption ehkäisy.
2. Suomi vaikuttaa kahdenvälisen dialogin kautta korruption vastaiseen toimintaan toteamalla niin positiiviset kuin negatiivisetkin kehityssuunnat.
3. Korruption ehkäisemiseksi yhteistyömaiden julkishallinnossa kiinnitetään erityistä huomiota lain ja järjestyksen toimielimiin sekä taloushallinnon järjestelmiin.
4. Hankkeiden suunnittelu- ja hankintasäännöt ehkäisevät osaltaan korruptiota. Hankkeiden toteutusvaiheessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota hankkeiden taloushallintoon ja tilintarkastukseen. Sektoriohjelmiin ja köyhydenvähentämishjelmiin (ml. budjettituki) osallistumisen ehtona on toimiva ja luotettava taloushallinto.
5. Suomen lainsäädäntö ohjaa sekä suomalaisten virkamiesten että tukipalveluja tarjoavien yritysten toimintaa. Suomen keinot ehkäistä ja puuttua korruptioon kehitysyhteistyössä perustuvat Suomen lainsäädäntöön, kansainväliseen oikeuteen sekä valtio- ja yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Näitä keinoja käytetään tapauksissa, joissa on tarpeen puuttua korruptioon.
6. Ministeriön henkilöstölle ja sidosryhmille järjestetään koulutusta voimassa olevasta lainsäädännöstä ja ohjeista.

---

<sup>4</sup> *Nykyinen kehityspoliittinen osasto.*

### 2.3.1. KORRUPTION VASTAISEN TOIMINNAN TASOT

Linjauksen mukaan korruption vastainen toiminta käsittää seuraavat viisi eri tasoa:

1. Kansainvälisten instituutioiden tukeminen ja osallistuminen kansainvälisten sopimusten ja suositusten valmisteluun.
2. Poliittinen dialogi.
3. Korruption ehkäisyyn keskittyvät hankkeet kehitysmaissa.
4. Korruptiota ehkäisevä toiminta kehitysyhteistyöhankkeissa.
5. Kehitysyhteistyöosaston menetelmien ja henkilöstön osaamisen kehittäminen.

### 2.3.2. KAHDENVÄLINEN DIALOGI

Kahdenvälisessä dialogissa voidaan ilmaista huoli mahdollisesta korruption levinneisyydestä ja sen vaikutuksista yhteiskuntaan. Dialogin luonteeseen kuuluu niin positiivisen kuin negatiivisenkin kehityksen toteaminen. Edustuston tehtävänä on olla perillä ja osallistua yhteistyömaassa tapahtuvaan korruptiota käsittelevään keskusteluun.

Kahdenvälisen dialogin keinoja ovat linjauksen mukaan:

- Korruption ottaminen esille systemaattisesti, näyttöön perustuen, kumppanimaiden kanssa käytävissä yhteistyöneuvotteiluissa. Näyttönä voi olla esimerkiksi Transparency International'in korruptioindeksi, puolueettomat julkishallinnon arvioinnit ja suurten korruptiotapausten käsittely oikeusistuimissa. Erityisesti tulee seurata kehitystä edellisen yhteistyöneuvottelun ajankohdasta nykypäivään trendien paikallistamiseksi.
- Poliittisen tuen antaminen korkean integriteetin<sup>5</sup> omaaville valtioiden johtohenkilöille.
- Aktiivinen osallistuminen Euroopan unionin kokouksiin<sup>6</sup> yhteistyömaissa ja sitä kautta korruption ehkäisyn nostaminen unionin ja yhteistyömaan välisen dialogin asialistalle.

---

<sup>5</sup> *Integriteetti = riippumattomuus.*

<sup>6</sup> *Heads of Missions and Delegations.*

- Aktiivinen osallistuminen neuvoa antavan ryhmän<sup>7</sup> kaltaisiin maakohtaisiin, monen toimijan välisiin policy-tason foorumeihin ja korruption ehkäisyyn nostaminen niiden asialistalle.

### 2.3.3. KORRUPTION EHKÄISYYN KESKITTYVÄT HANKKEET KEHITYSMAISSA

Suomi tukee eri instrumentteja käyttäen hankkeita hyvän hallinnon, hallinnon läpinäkyvyyden, julkisen hallinnon tehokkuuden ja kansalaisten taloudellisten perusoikeuksien edistämiseksi. Linjauksen mukaan on yleensä tarkoituksenmukaista kanavoida tuki kansallisen tason hankkeisiin monenkeskisten toimijoiden kautta koordinoitusti. Tukemisen keinoja ovat:

- Korruption ehkäisyyn kanssa toimivien kehitysmaiden kansallisten julkishallinnon toimielinten kehittäminen. Ensi sijalla tulisi olla keskeiset valtionhallinnon toimielimet (oikeuslaitos, poliisi ja valtiontalouden tarkastus) ja niiden sisäisen korruptoituneisuuden ehkäiseminen. Vasta sen jälkeen kun näillä lain ja järjestyksen toimielimillä on kansalaisten luottamus, korruption vastainen toiminta voi johtaa kestäväään tilanteen paraneamiseen.
- Korruption ehkäisyyn perustettujen erityiselinten (kansallisten korruption vastaisten toimikuntien) tukeminen silloin, kun niiden toimintaohjelma on realistinen ja perustuu hallituksen selkeään sitoutumiseen.
- Yhteistyömaan valtion taloushallinnon kehittämiseen liittyvien aloitteiden tukeminen. Tärkein on valtion budjetin realismi, kattavuus ja luotettavuus. Seurantamekanismien kehittämisen lisäksi tuetaan valtiontalouden hallinnan henkilöstökapasiteettia sekä teknistä valmiutta.
- Kansalaisyhteiskunnan korruption vastaisen toiminnan tukeminen esimerkiksi paikallisen yhteistyön määrärahoihin.

---

<sup>7</sup> *Consultative Group, CG.*

#### 2.3.4. KORRUPTIOTA EHKÄISEVÄ TOIMINTA KEHITYSYHTEISTYÖHANKKEISSA

Erityistoimien lisäksi korruption vastaisia periaatteita tulee noudattaa läpäisyperiaatteella kaikessa kehitysyhteistyössä.

Näiden periaatteiden soveltamista hanketasolla arvioidaan erikseen tämän tarkastuksen toisessa osassa. Siinä pyritään selvittämään korruption ehkäisyyn luotujen mekanismien soveltamista hanketasolla ja siitä tullaan antamaan erillinen tarkastuskertomus.

#### 2.3.5. KEHITYSYHTEISTYÖOSASTON MENETELMIEN JA HENKILÖSTÖN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Kehitysyhteistyön muodot ja ympäristö muuttuvat jatkuvasti. Kehitysyhteistyön on pystyttävä vastaamaan globaalin talouden, reaaliaikaisten taloudellisten siirtojen, kansainvälistyvän rikollisuuden ja yleisen yhteiskunnallisen monimutkaistumisen haasteisiin. Tämä asettaa haasteita myös hallinnollisten toimintatapojen ja itse instrumenttien kehittämiseksi. Linjauksen mukaisia kehittämiskeinoja ovat:

- Suomalaisen lainsäädännön kehityksen seuraaminen ja virkamiesten informointi sen muutoksista.
- Korruption vastaisen toiminnan ohjeistojen päivittäminen.
- Ohjeistoista tiedottaminen ministeriön henkilöstölle ja sidosryhmille ja ohjeistojen pohjalta järjestetyt räätälöidyt koulutus-tilaisuudet kaikille kehitysyhteistyötä tekeville yksiköille ja edustustoille.

### 2.4 Korruption vastaisen toiminnan käsikirja

Kehitysyhteistyöosastolla valmistui vuonna 2002 korruption vastaisen toiminnan käsikirja. Siinä käsitellään ministeriön korruption vastaista linjausta syvällisemmin ja tarkemmin korruption vastaisen toiminnan eri osa-alueita. Käsikirja muodostuu kahdesta eri osasta. Osa 1 käsittelee lähestymistapoja korruption ehkäisyyn kehitysyhteistyössä ja osa 2 oikeudellisia ja hallinnollisia keinoja ehkäistä korruptiota ja puuttua havaittuihin tapauksiin.

#### 2.4.1. POLIITTINEN DIALOGI KEHITYSMAIDEN KANSSA

Suomen ja yhteistyömaan välillä käytävät kahdenvälisen kehitysyhteistyön yhteistyöneuvottelut muodostavat oleellisen osan maiden välisestä poliittisesta dialogista. Säännöllisiä yhteistyöneuvotteluja käydään lähinnä Suomen pitkäaikaisten yhteistyömaiden<sup>8</sup> kanssa. Yhteistyöneuvotteluilla on keskeinen rooli määriteltäessä yksityiskohtaisemmin yhteistyön sisältöä. Neuvottelujen tulokset ohjaavat kehitysyhteistyön sitoumusvaltuuspäätösten tekemistä ja budjettisuunnittelua. Ne ovat pohjana myös yhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien valmistelulle.

Käsikirjan mukaan yhteistyöneuvottelujen tärkeys on korostunut viime vuosina. Tähän on useita syitä. Kehitysyhteistyön hankesuunnittelun vastuuta on omistajuusperiaatteella siirretty yhteistyömaille. Samaan aikaan vahva oikeusvaltio on nähty ennakkoehtona yhteistyön tehokkuudelle. Yhteistyöneuvottelujen tehtävänä on varmistaa, että yhteistyömaa noudattaa hyvän hallinnon periaatteita niin teoriasa kuin käytännössä. Yhteistyöneuvotteluissa on välttämätöntä käyttää hyväksi sekä laadullisia arvioita että erityisiä mittareita maan korruption asteesta. Laadulliset arviot voivat perustua kansallisen tason tutkimuksiin ja selvityksiin korruption vakavuudesta. Näiden lisäksi tulee käyttää Transparency International'in tuottamaa Corruption Perception Index -arvon (CPI) muutosta. CPI-arvo tuotetaan vuosittain. Maan kehityksen kannalta tärkeää ei ole ensisijaisesti maan sijoittuminen kansainvälisessä vertailussa, vaan muutoksen suunta. Siksi arvon heikkenemiseen tulee reagoida selvästi yhteistyöneuvotteluissa. Maan saamaan CPI-arvoon pitää suhtautua analyttisesti ja tarkistaa, miten laajaan otantaan arvo kunakin vuonna perustuu. Arvo on sitä luotettavampi, mitä laajempaan otantaan se perustuu.

---

<sup>8</sup> Pitkäaikaiset yhteistyömaat ovat Afrikassa Etiopia, Kenia, Mosambik, Sambia ja Tansania; Latinalaisessa Amerikassa Nicaragua; sekä Aasiassa Nepal ja Vietnam.

## 2.4.2. OIKEUDELLISET JA HALLINNOLLISET KEINOT EHKÄISTÄ KORRUPTIOTA JA PUUTTUA HAVAITTUIHIN TAPAUKSIIN

### **Suomen lainsäädäntö**

Suomen lainsäädäntö ohjaa niin virkamiesten toimintaa kuin hankkeen tukipalveluja tarjoavien yritysten toimintaa. Keskeisiä korruptiota ehkäiseviä lakeja ovat perustuslaki, hallintolaki, julkisuuslaki, rikoslaki, valtion virkamieslaki, kirjanpitolaki ja tilintarkastuslaki.

### **Kansainväliset sopimukset ja suositukset**

Kansainvälisiä sopimuksia ja suosituksia ovat muun muassa OECD/DAC kehitysapukomitean suositus 7.5.1996 korruption vastaisen lausekkeiden ottamisesta kehitysyhteistyösopimukseen.

### **Kehitysyhteistyösopimusten väärinkäytöksiä estävät kohdat**

Suomen ja yhteistyömaan kehitysyhteistyöhankkeiden juridisen perustan muodostavat hallitusten välillä tehtävät kehitysyhteistyösopimukset. Pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa yhteistyön periaatteet määritellään puitesopimuksessa. Tarkemmin yhteistyön periaatteet, työnjako ja osapuolten tehtävät sovitaan puitesopimusta täydentävässä hanke- tai ohjelmiasopimuksessa. Sopimukset oikeuttavat kummankin osapuolen, Suomen ja yhteistyömaan, puuttumaan väärinkäytöksiin.

Puite- ja hankesopimusten alussa on määritetty yhteistyön perusperiaatteet. Yhteistyön on perustuttava demokraattisiin periaatteisiin, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, hyvän hallinnon edistämiseen ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Perusperiaatteet ilmaisevat yhteisen arvopohjan, jolle hankkeen toteutus rakentuu. Hankesopimuksen keskeyttämisartiklan mukaan perusperiaatteiden noudattamatta jättäminen on sopimusrikos, joka oikeuttaa Suomen tai yhteistyömaan keskeyttämään hankkeen tai maksujen suorittamisen tai irtisanomaan sopimuksen. Ensimmäinen menettelytapa on neuvotella tilanteesta ja pyrkiä tilanteen korjaamiseen lievemmin keinoin.

## **Kansainväliset suositukset kehitysyhteistyön käytäntöjen harmonisoimiseksi**

Kehitysyhteistyön käytäntöjen monimutkaisuus ja erilaisten hallinnollisten käytäntöjen rinnakkaisuus tarjoavat monia mahdollisuuksia korruptiolle. Käytäntöjen harmonisointi on pitkällä tähtäimellä yksi tehokkaimpia keinoja vähentää korruptiota. Käytäntöjen harmonisoinnilla tarkoitetaan tässä sellaisten suositusten laatimista, joissa allekirjoittajina ovat kaikki merkittävimmät toimijat, kuten Maailmanpankkiryhmä, OECD ja EU. Esimerkkinä kansainvälisesti hyväksytyistä säännöstoista ovat kansainväliset tilintarkastusstandardit. Kun useimmat maat tunnustavat ne, tilintarkastus on mahdollista toteuttaa tavalla, joka on luotettava ja helppo ymmärtää.

Kehitysyhteistyössä käytäntöjen harmonisointi on etenemässä, vaikkakin hitaasti. Toisena esimerkkinä käytäntöjen harmonisoinnista käsikirjassa mainitaan Maailmanpankin ja alueellisten rahoituslaitosten pyrkimys yhtenäiseen hankintatoimeen. Hankintatoimen kohdalla on pyrkimystä laajentaa yhteisiä säännöstöjä kattamaan myös muita avunantajia. Hankintatoimen yhtenäiset ohjeet on merkittävä avaus korruption vastaisen toiminnan näkökulmasta katsottuna.

### **Korruption vastaiseen toimintaan annettava koulutus**

Korruption tehokas ehkäisy edellyttää, että niin virkamiehet kuin konsultit ovat perillä lainsäädännöstä ja voimassa olevista sitoumuksista ja pystyvät toteuttamaan niiden kirjainta ja henkeä. Tämä edellyttää koulutusta. Koulutuksen kohderyhmiä ovat kehitysyhteistyötä ulkoasiainministeriössä hoitava henkilökunta, edustustoissa oleva henkilökunta, konsulttiyritysten kohdemaissa oleva henkilöstö, kehitysyhteistyötehtäviin lähtevät suomalaiset asiantuntijat sekä kansalaisjärjestöjen edustajat.

## **2.5 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset**

Tarkastuksen pääkysymys on, ovatko kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruptionvastaiset järjestelmät riittäviä ja sovelletaanko niitä myös käytännössä.



Tarkastuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin konkreettisiin kysymyksiin:

Onko ministeriön korruption vastainen toimintapolitiikka ja ohjeistus riittävää ja tarkoituksenmukaista?

Miten toimintapolitiikan ja ohjeistuksen mukaiset menettelytavat on otettu huomioon Suomen ja yhteistyömaiden kahdenvälisen kehitysyhteistyön poliittisessa dialogissa ja yhteistyösopimuksissa?

Mihin toimenpiteisiin ulkoasiainministeriö voi korruptiotapauksissa ryhtyä tai on ryhtynyt?

## 2.6 Tarkastuksen rajaus

Kahdenvälisellä kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan tässä tarkastuksessa valtion talousarvion momentin 24.30.66 (varsinainen kehitysyhteistyö) käyttösuunnitelman kohtaa 2, maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö.

Tarkastus kohdistuu pääosin vuosien 2001 - 2003 tietoihin, mutta myös joitakin tuoreempia asiakirjoja on käytetty.

Tarkastus suoritetaan kahdessa osassa. Tässä ensimmäisessä osassa arvioidaan ulkoasiainministeriön korruption vastaisen toimintapolitiikan ja ohjeistuksen tarkoituksenmukaisuutta ja riittävyyttä sekä niiden soveltamista Suomen poliittisessa dialogissa ja yhteistyösopimuksissa Etiopian, Mosambikin, Nepalín, Sambian ja Vietnamin kanssa. Toisessa osassa pyritään selvittämään korruption ehkäisemiseen luotujen mekanismien soveltamista hanketasolla. Hanketason tarkastelun kohdemaina ovat Mosambik ja Sambia.

Tarkastus rajataan koskemaan korruptiota siitä luvussa 2.9 annetun määrittelyn mukaisesti. Esiin tulleita väärinkäytöstapauksia käsitellään vain, jos niihin sisältyy korruption viittaavia piirteitä.

## 2.7 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen arviointiperusteina ovat:

- Valtioneuvoston periaatepäätös kehityspoliittiseksi ohjelmaksi.
- Ulkoasiainministeriön toimintapolitiikka ja ohjeistus sekä näiden perustana olevat normit korruption ehkäisyssä.

- Kehitysyhteistyötä koskevat ulkoasiainministeriön yleiset hallinnolliset ohjeet.
- Kansainväliset sopimukset ja suositukset.
- Suomen ja yhteistyömaiden väliset yhteistyösopimukset.

## 2.8 Aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastus perustuu kirjalliseen aineistoon ja sen analysointiin sekä vastuuhenkilöiden haastatteluihin. Ulkoasiainministeriössä haastattelut on tehty sen Afrikan ja Lähi-idän osaston Eteläisen Afrikan ja Itä- ja Länsi-Afrikan yksikössä, Amerikan ja Aasian osaston Aasian ja Oseanian yksikössä sekä kehityspoliittisen osaston evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikössä. Näiden yksiköiden ulkopuolelta haastatteluihin on osallistunut kehityspoliittisen osaston edustajia ja korruptiokysymysten erityisasiantuntijoita.

Tehtyyn pohjoismaiseen vertailuun liittyen on haastateltu Norjan, Ruotsin ja Tanskan kehitysyhteistyöviranomaisten edustajia ja näiden maiden tarkastusvirastojen kehitysyhteistyön tarkastuksesta vastaavia virkamiehiä. Haastattelut ovat perustuneet etukäteen laadittuun kyselyyn.

Konsulttinäkemyksen kuulemiseksi on haastateltu yhden merkittävän suomalaisen kehitysyhteistyöhankkeissa toimivan konsulttiyrityksen edustajia. Myös tämä haastattelu on perustunut etukäteen laadittuun kyselyyn.

Lisäksi on haastateltu Transparency International'in Suomen osaston johtajaa.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto on pääosin saatu ulkoasiainministeriöltä ja edustustoilta sekä mainituilta Pohjoismaiden kehitysyhteistyöviranomaisilta.

Tarkastuksen kannalta olennaisimpia asiakirjoja olivat ulkoasiainministeriön korruption vastaisen toiminnan käsikirja, edustustojen laatimat selvitykset yhteistyömaiden korruptiotilanteesta, yhteistyösopimukset sekä yhteistyöneuvottelujen valmisteluasiakirjat ja pöytäkirjat.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto ja haastatellut tahot ilmenevät kertomuksen lähdeluettelosta.

Haastatteluihin on osallistunut tarkastuspäällikkö, JHTT Jukka Kulonpalo. Kertomuksen kirjoitusvaiheessa tarkastusta on ohjannut tarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 17.5.2004 päivätty lausunto. Lausunnon mukaan tarkastus ja siinä esitetyt kannanotot sisältävät tärkeää ja arvokasta palautetta korruption vastaisen toiminnan kehittämiseksi kehitysyhteistyössä. Lausunto on liitteenä 1. Tarkastuskertomusluonnos on myös ollut kommentoitavana tarkastusviraston vuositilintarkastuksen toimintayksikössä.

## 2.9 Korruption määrittely<sup>9</sup>

Korruptio on julkisen vallan hyväksikäyttöä yksityisiin tarkoituksiin. Joskus tehdään ero vähäisen korruption (petty corruption) ja laajamittaisen korruption (grand corruption) välillä. Vähäinen korruptio on se korruption muoto, jonka kehitysmaiden ihmiset useimmiten arjessaan kohtaavat. Laajamittainen korruptio on tietoista julkisten varojen hyväksikäyttöä yksityisiin tarkoituksiin. Siihen syyllistyvät usein korkean tason virkamiehet ja poliitikot. Tyypillisesti korkea virkamies saa isohkon "korvauksen" siitä, että "auttaa" jonkun yrityksen voittamaan tarjouskilpailun. Pahin korruption muoto on nk. kleptokratia eli institutionalisoitunut varastaminen.

---

<sup>9</sup> *Korruption vastaisen toiminnan käsikirja, s. 6.*

---

## 3.

# TARKASTUSHAVAINNOT

---

### 3.1 Toimintapolitiikan ja ohjeistuksen riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus

Ulkoasiainministeriön korruption vastainen toimintapolitiikka ja ohjeistus ovat pääosin riittäviä ja tarkoituksenmukaisia. Tarkastuksessa on kuitenkin tullut esiin joitakin nykyiseen ohjeistukseen ja menettelytapoihin liittyviä puutteita, joiden poistamisella voitaisiin edelleen kehittää ministeriön kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruption vastaisia menettelytapoja ministeriössä ja edustustoissa. Tarkastuksessa esiin tulleita puutteita olivat:

#### 3.1.1. KORRUPTIO- JA VÄÄRINKÄYTÖSTAPAUSTEN SEURANTAJÄRJESTELMÄ

Ulkoasiainministeriössä ei ole käytössä korruptio- ja väärinkäytöstapausten seurantajärjestelmää. Kehityspoliittisen osaston evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikön tehtäviin kuuluu korruptio- ja väärinkäytöstapausten selvittäminen. Seurantajärjestelmän toimivuuden kannalta merkittävää on muun muassa se, että seurantajärjestelmään rekisteröitäisiin kaikki todetut tai todennäköisin syin epäillyt korruptio- ja väärinkäytöstapaukset, niiden eri käsittelyvaiheet, toimenpiteet ja vaikutukset. Sen lisäksi, että järjestelmän avulla ministeriöllä olisi ajantasainen tieto kaikista korruptio- ja väärinkäytöstapauksista ja niiden seurauksista, liittyy järjestelmän käyttöön myös oppimisfunktio. Tapausten analysoimisella on suuri merkitys pyrittäessä menettelytapojen ja työrutiinien parantamiseen ja siten välttämään vastaavanlaisten tapausten uusiutuminen. Ministeriön muilla yksiköillä tulisi olla järjestelmän selausoikeus. Seurantajärjestelmä muodostaisi myös perustan väärinkäytöstapausten lakiin perustuvaan ilmoittamisvelvollisuuteen tarkastusvirastolle.

### 3.1.2. KORRUPTIO- JA VÄÄRINKÄYTÖSTAPAUSTEN ILMOITTAMISEN MENETTELYTAPAOHJEET

Ulkoasiainministeriössä ei ole menettelytapaohjeita siitä, miten, milloisissa tapauksissa ja kenelle ministeriön ja edustustojen henkilökunnan tulee ilmoittaa havaitsemistaan tai epäilemistään korruptio- ja väärinkäytöstapauksista. Ohjeen tulisi olla sellainen, että se velvoittaa ministeriön ja edustustojen henkilökunnan ilmoittamaan kaikista havaituista tai epäillyistä korruptio- ja väärinkäytöstapauksista evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikköön, joka ylläpitäisi luvussa 3.1.1. tarkoitettua seurantajärjestelmää.

Tällaisen ohjeen tarpeellisuus on tullut esille myös tarkastusviraston tilintarkastusyksikön, KHT-yhteisö KPMG-Widerin ja kehityspoliittisen osaston edustajien välisessä keskustelutilaisuudessa 23.2.2004, jossa käsiteltiin tarkastustoiminnan tuloksia. Tilaisuudesta tehdyn kokousmuistion mukaan ministeriön on syytä laatia selkeät ohjeet siitä, miten hankevirkamiehen tai asiaa hoitavan virkamiehen on toimittava kehitysyhteistyömäärärahojen väärinkäytöstapausten ilmetessä, ja mihin tahoon hänen on tällöin oltava yhteydessä. Ohjeessa on esitettävä selkeät menettelytavat ja vastuusuhteet väärinkäytöstapauksissa. Danida'n<sup>10</sup> korruption vastaiseen toimintaohjelmaan sisältyy tällaisen ohjeen käyttöön ottaminen.

### 3.1.3. KORRUPTION VASTAINEN LAUSEKE TYÖSOPIMUKSIIN

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen tekemissä työsopimuksissa sellaisten henkilöiden kanssa, joilla ei ole virkamiehen asemaa, ei ole korruption vastaista lauseketta. Hyvän hallinnon vaatimus on ilmaistu valtion virkamieslaissa, ensinnä siten, että virkamiehen on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Toiseksi virkamiehen tulee myös pidättäytyä kaikesta sellaisesta käyttäytymisestä, joka voi heikentää yleistä luottamusta virkatoimintaan. Hallintolaisissa hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö.

---

<sup>10</sup> *Tanskan kehitysyhteistyöviranomaisen, Danish International Development Assistance.*

Virkavelvollisuus ei koske ministeriön palkkaamia erityisasiantuntijoita eikä edustuston asemamaasta palkattua henkilökuntaa, koska he eivät ole virkamieslain tarkoittamia virkamiehiä. Danida'n korruption vastaisen toimintaohjelman mukaan korruption vastainen lauseke tullaan sisällyttämään Danida'n palkkaamien asiantuntijoiden työ-sopimuksiin.

#### 3.1.4. EETTISET OHJEET

Ministeriön tulee huolehtia oman sisäisen toimintansa korkeasta laadusta ja moitteettomuudesta, jotta se voi toimia ulospäin mahdollisimman uskottavasti korruption vastaisessa taistelussa ja edellyttää yhteistyömailta toimenpiteitä korruption kitkemiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamista voidaan edesauttaa eettisillä ohjeilla, joiden avulla henkilöstöä pidetään jatkuvasti tietoisina korruptioon liittyvistä riskeistä ja hyvän hallinnon edellyttämistä menettelytavoista. Danida'n korruption vastaiseen toimintaohjelmaan kuuluu eettisten ohjeiden laatiminen. Myös Sida'ssa<sup>11</sup> tällaiset ohjeet on tekeillä.

Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa<sup>12</sup> selvitetään muun ohella hyvään hallintoon liittyviä eettisiä näkökohtia. Ne eivät muodosta erillistä kohtaa käsikirjassa. Ohjeiden esittäminen omana kohtana käsikirjassa korostaisi asian tärkeyttä ja helpottaisi niihin perehtymistä. Erillisten eettisten ohjeiden laatiminen ei liene ulkoasiainministeriössä tarpeellista. Eettiset ohjeet vastaavat tarkoitustaan vain, kun niiden merkitys sisäistetään organisaation kaikilla tasoilla.

Kehitysyhteistyöhankkeissa toimivat merkittävät suomalaiset konsulttiyritykset ovat sitoutuneet noudattamaan niiden kattojärjestöjen määrittelemiä eettisiä ohjeita<sup>13</sup> ja korruption vastaisen toiminnan menettelytapoja<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

<sup>12</sup> *Kohta 5, Suomen lainsäädäntö.*

<sup>13</sup> *The International Federation of Consulting Engineers, FIDIC – Code of Ethics.*

<sup>14</sup> *EFCA Position Paper on Business Integrity.*

### 3.1.5. HENKILÖSTÖN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Korruption vastaisen toiminnan käsikirjan mukaan korruption tehokas ehkäisy edellyttää, että niin virkamiehet kuin konsultit ovat perillä laillisista sitoumuksistaan ja pystyvät toteuttamaan niiden kirjainta ja henkeä. Tämä edellyttää koulutusta. Korruption vastaiseen toimintaan liittyvää koulutusta on annettu ulkoasiainministeriön uusille virkamiehille tarkoitettulla valmennuskurssilla sekä kehitysyhteistyöhön lähteille asiantuntijoille ja kehitysmaaedustustoihin siirtyville järjestettävän valmennuskurssin yhteydessä. Myös edustustojen aluekokousten yhteydessä sekä kansalaisjärjestöpäivillä on järjestetty tällaista koulutusta.

Tarkastuksen yhteydessä ministeriön taholta on todettu, että korruption vastaiseen toimintaan liittyvä koulutus- ja tiedotustoiminta on tähän saakka ollut riittämätöntä ja epäsystemaattista. Sitä on tarkoitus lisätä. Tähän on aikaisempaa paremmat edellytykset, kun ministeriöön on palkattu toinen korruptiokysymysten erityisasiantuntija.

Danida'n korruption vastaisen toiminnan koulutusohjelma on käynnistetty huhtikuussa 2004. Se kohdistetaan koko henkilökunnalle. Opiskelu tapahtuu päätetyöskentelynä, mikä helpottaa järjestelyjä ja alentaa koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia

## 3.2. Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa kansalliset köyhyden vähentämishjelmat muodostavat yhteistyön perustan. Näissä maissa Suomen tuki keskitetään korkeintaan kolmelle sektorille tai kehitysohjelmalle. Lisäksi voidaan tukea yhteistyömaan köyhyden vähentämishjelman toteuttamista budjetituella.

Ulkoasiainministeriö seuraa pitkäaikaisen yhteistyön edellytyksiä kaikissa maissa jatkuvasti käyttäen vuonna 2001 hallituksen periaatepäätöksessä määriteltyjä kriteerejä. Kriteerit ovat:

- Avun tarve.
- Kehitystahto.
- Suomen kyky antaa apua.
- Yhteistyön tuloksellisuus.

Avun tarvetta arvioitaessa on keskeisellä sijalla maan köyhyys ja sitoutuminen sen vähentämiseen kansallisen köyhyysvähentämisohjelman avulla.

Kehitystahdolla tarkoitetaan muun muassa sitä, että maalla on määrätietoinen pyrkimys demokratian ja tasa-arvon edistämiseen sekä korruption vähentämiseen.

Yhteistyöedellytysten kehittymistä käsitellään säännöllisesti yhteistyömaan hallituksen kanssa käytävässä vuoropuhelussa. Seuranan ja vuoropuhelun johtopäätökset vaikuttavat määräraha- ja valtuuspäätöksiin. Pitkäjänteisen sitoutumisen ja ennakoitavuuden periaate ohjaa päätöksentekoa.

Hallitusten välistä, lahjan muotoista yhteistyötä lisätään niissä pitkäaikaisissa yhteistyömaissa, joissa yhteistyön edellytykset kehittyvät myönteiseen suuntaan. Kehitysavun määrää kasvatetaan siten, että kaikissa maissa saavutetaan asteittain 10 miljoonan euron vähimmäistaso/vuosi. Edellytyksiä yhteistyön välittömään kasvattamiseen Nepalín kanssa ei tällä hetkellä ole, koska maassa vallitsee demokratiakriisi ja sillä on vakava korruptio-ongelma.

Luvuissa 3.2.1. - 3.2.5. arvioidaan Etiopian, Mosambikin, Sambian, Nepalín ja Vietnamin korruptiotilannetta, korruptiokysymyksen käsittelyä yhteistyöneuvotteluissa ja asian mahdollisia vaikutuksia yhteistyön edellytyksiin ja rahoituksen määrään, yhteistyösopimusten sisältöä sekä yhteistyön nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä.

### 3.2.1. ETIOPIA

#### **Korruptiotilanne**

Transparency International'in (jäljempänä myös TI) korruptioindeksin<sup>15</sup> mukaan on Etiopian korruptiotilanne 2000-luvulla kehittynyt huonompaan suuntaan. Indeksiluku oli 3,2 vuosina 2000 ja 2002 sekä 2,5 vuonna 2003.

Suomen Etiopian suurlähetystön maan korruptiotilanteesta tarkastusta varten laatiman, 27.2.2004 päivätyn selvityksen mukaan muutokset Etiopian luvuissa eivät välttämättä johdu tilanteen pakenemi-

---

<sup>15</sup> Vuoden 2003 luku perustuu TI:n käyttämien riippumattomien instituutioiden tekemiin viiteen selvitykseen eri yhteiskuntasektoreiden näkemyksistä maan korruptiotilanteesta. Indeksiluvun julkistaminen edellyttää vähintään kolmea selvitystä.



sesta vaan tutkimusaineiston rajallisuudesta. TI:n paikallisosasto perustettiin Etiopiaan vuonna 2002. Eräiden paikallisosaston edustajien mukaan Etiopian korruptiotilanne on parantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana ja kehitysnäkymät ovat positiiviset.

Etiopiassa lahjuksien vastaanottaminen on lainvastaista. Pääasiallinen vastuu korruption vastaisista toimista on oikeusministeriöllä. Etiopian hallitus aloitti toukokuussa 2001 korruption vastaisen kampanjan. Se antoi julistuksen korruption vastaisista säännöistä ja menettelytavoista sekä perusti korruption vastaisen komission. Kampanjan aikana on useita julkisen ja yksityisen sektorin edustajia pidätetty, syytetty ja tuomittu korruptiosta. Komissio on raportointivelvollinen parlamentille, jonka jäsenistä 95 % kuuluu valtapuolueeseen (EPRDF). Komissio toimii kuitenkin pääasiassa valtapuolueen vastustajien leimaamiseksi ja eliminoimiseksi. Puolue puolestaan katsoo puolueen arvostelijoiden ja vastustajien olevan korruptoituneita.

Tutkimustietoa korruptiosta Etiopiassa ei sanottavasti ole. Seuraavassa esitetään joitakin esimerkkejä maassa esiintyvistä korruptiomuodoista.

- Etiopiassa järjestetyissä tarjouskilpailuissa on ilmennyt säännöllisesti ongelmia, eikä niitä hoideta riittävän läpinäkyvästi. Esimerkiksi maan erään sähköyhtiön tarjouskilpailu syksyllä 2003 peruttiin epämääräisin perustein ja kilpailu uusittiin. Tämä tehtiin ilmeisesti, jotta kiinalainen tarjoaja voitaisiin valita. Tarjouskilpailussa olivat mukana myös suomalainen, portugalilainen ja espanjalainen yritys. Näiden maiden suurlähetystöt esittivät hallitukselle valittelunsa tarjouskilpailun epäonnistumisesta. Muitakin vastaavia tapauksia on ilmennyt. Yhdysvaltain Etiopian suurlähetystön korruptioanalyysin mukaan on yleinen käsitys, että ulkomaiset yritykset lahjoavat hallituksen virkamiehiä tarjouskilpailuissa. Alueellisissa tarjouskilpailuissa etniset kiistakysymykset vaikuttavat myös mahdollisuuksiin menestyä kilpailussa.
- Virkamiehet ovat käyttäneet hyväkseen meneillään olevaa valtionyritysten yksityistämismisprosessia. Korruption vastainen komissio on puuttunut eräisiin yksityistämishankkeisiin.
- Hallitusta lähellä olevilla yrityksillä on kohtuuton osuus yksityissektorista sekä suosituimmuusasema esimerkiksi lainojen saannissa ja tarjouskilpailuissa, mikä vääristää muutenkin vähäistä kilpailua.

- Poliisi ja oikeuslaitos ovat ehkä tunnetuimpia korruptoituneista käytännöistä. Oikeuslaitoksen korruptio on oletettavasti säännöllisempää kuntatasolla kuin liittovaltiotasolla.
- Rahaa ja palveluksia pyydetään esimerkiksi yrityksen rekisteröinnin yhteydessä.
- Yksityishenkilöt ja yritykset voivat menettää maan käyttöoikeuden saamatta reaalihintaista korvausta.
- Etiopian hallituksen politiikka, jonka mukaan aluehallinto on jaettu etnisillä perusteilla, mahdollistaa etnisyyteen perustuvan syrjinnän virkanimityksissä, tarjouskilpailuissa jne.
- Etiopian pääministeri käyttää korruptio-termiä myös poliittisena välineenä.
- Valtapuolueeseen kuuluvat virkamiehet käyttävät asemaansa hyväkseen eivätkä anna tarvittavia asiakirjoja, lupia, tms. ilman "vastapalvelusta".

Suurlähetystön selvityksessä Etiopian taloushallintojärjestelmää pidetään suhteessa vertaismaihinsa melko hyvänä ja maan budjettikuri on kohtuullisen hyvä. Meneillään oleva hallinnon hajauttamishanke siirtää valtaa ja vastuuta taloushallinnosta liittovaltiotasolta lääni- ja kuntatasolle. Kapasiteetti kuntatasolla vaatii vielä vahvistamista.

Suurlähetystön selvityksen mukaan Suomen kehitysyhteistyöhankkeissa Etiopiassa ei ole tullut esiin korruptiotapauksia tai epäilyksiä.

### **Korruption seuranta**

Edustuston tehtävänä on olla perillä maassa tapahtuvasta korruptiosta käsittelevästä keskustelusta ja osallistua siihen.

Suomen Etiopian suurlähetystössä korruption seuranta ei ole kuulunut keskeisiin tehtäväalueisiin, koska lähetystön mukaan maan korruptiotilannetta ei ole pidetty kovin vakavana. Korruption seuranta ei sisälly edustuston toimintasuunnitelmaan omana kohtanaan eikä siten myöskään edustuston ulkoasiainministeriölle toimittaman vuosiraportoinnin raportointiprofiiliin. Korruptiokysymystä ei ole myöskään viime aikoina käsitelty esimerkiksi EU:n tai konsultatiivisen ryhmän kokousten yhteydessä.

Yleisenä periaatteena on ollut, että korruptioasioista raportoidaan harkinnan mukaan tapauskohtaisesti.

## **Korruption vähentämisen edellytysten tukeminen**

Korruption vähentämisen edellytyksiä yhteistyömaassa ovat muun muassa:

- Keskeisten julkishallinnon toimielinten, kuten oikeuslaitoksen, poliisin ja valtiontalouden tarkastuksen kehittäminen.
- Valtion taloushallinnon kehittäminen.
- Vapaa media ja läpinäkyvä vaalijärjestelmä.
- Kansalaisjärjestöjen vapaa toiminta.
- Korruption vastaiset ohjelmat.

Suomi voi tukea näitä uudistuksia ja ohjelmia ainakin seuraavin keinoin:

- Kahdenvälisenä suorana tukena tietyille uudistuksille.
- Osana hanketoteutusta.
- Monenkeskisellä tuella.

Etiopiassa edellä tarkoitetun kaltainen Suomen antama suora kahdenvälinen tuki on painottunut edustuston paikallisen yhteistyön määrärahoista rahoitettaviin hankkeisiin. Ne ovat olleet pienimuotoisia hyvä hallinto-, demokratia-, ihmisoikeus- ja kulttuurihankkeita. Tämän yhteistyömuodon maksatukset olivat vuonna 2003 noin 200.000 euroa.

Osallistuva kehitys ja hyvä hallinto sisältyvät poikkileikkaavana teemana yleisesti Suomen kahdenvälisiin hankkeisiin. Tässä tarkastuksessa ei lähemmin käsitellä tällä tavalla eikä myöskään monenkeskisellä tuella tapahtuvaa hyvän hallinnon tukemista.

## **Yhteistyöneuvottelut**

Suomen valmistautumisesta kehitysmaiden kanssa käytäviin yhteistyöneuvotteluihin on ulkoasiainministeriö antanut ohjeen 4.6.2001. Sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa yhteistyöneuvottelujen valmistelu.

- Tavoitteena on varmistaa kehityskaupoliittikan tavoitteiden saavuttaminen tehokkaalla, tuloksellisella ja vaikuttavalla yhteistyöllä.

- Valmistelun kannalta relevanttien osapuolten näkemykset voidaan hyödyntää prosessissa parhaalla mahdollisella tavalla ja optimaalisessa vaiheessa.
- Vastuut valmistelun eri vaiheista selkiintyvät.
- Kehitysmaapoliittisille tavoitteille tärkeät kysymykset tulevat valmistelussa kattavasti ja tehokkaasti huomioon otetuiksi.

Ohje sisältää yhteistyöneuvottelumandaatin sisällön määrämuodon, mandaattia perustelevalta taustamuistion sisältöohjeen ja kuvauksen yhteistyöneuvottelun valmisteluprosessista.

Yhteistyöneuvottelumandaatti määrittelee Suomen neuvottelijoiden valtuudet. Mandaatin allekirjoittaa pääsääntöisesti kehitys yhteistyöministeri. Mandaatti sisältää:

- Yhteistyöneuvottelun 3-4 päätavoitetta.
- Katsauksen edellisissä yhteistyöneuvotteluissa sovittujen toimenpiteiden toteutuksesta.
- Informaation ajankohtaisesta kehityksestä ja kysymyksistä Suomessa.
- Suomen näkemyksen maiden välisten suhteiden perustasta.
- Suomen näkemyksen edellytyksistä maiden välisten suhteiden edistämiseksi ja yhteistyölle.
- Suomen näkemyksen maiden välisten suhteiden edistämisen ja yhteistyön tavoitteista ja keinoista.
- Katsauksen käynnissä olevaan yhteistyöohjelmaan ja Suomen näkemyksen tulevasta ohjelmasta, mukaan lukien kehitys yhteistyön volyymi tulevina vuosina.

Mandaattiin liittyy taustamuistio, jossa on tilannekatsaus ja johon on kirjattu maan ja Suomen välisten suhteiden edistämisen ja yhteistyön tavoitteet ja keinot. Lisäksi siinä on kuvaus maiden välisestä käynnissä olevasta ja suunnitellusta yhteistyöstä.

Viimeisimmät Etiopian ja Suomen väliset yhteistyöneuvottelut on käyty lokakuussa 2003 ja toukokuussa 2002. Neuvottelujen valmisteluasiakirjat on tehty ohjeiden mukaisesti.

Vuoden 2003 neuvottelujen taustamuistiossa on todettu kohdassa Demokratia, hyvä hallinto ja ihmisoikeudet, että perinteinen korruptio on Etiopiassa vähäisempää kuin Afrikan maissa keskimäärin. Korruption vähentämisen edellytyksinä olevista tekijöistä on todettu, että oikeuslaitos toimii kohtuuttoman hitaasti ja että valmisteilla ole-

va lehdistölaki tulisi toteutuessaan kiristämään valtion otetta lehdistöstä ja vapaasta mediasta. Neuvottelumandaattiin korruptiokysymystä ei ollut nostettu, eikä sitä pöytäkirjan mukaan ollut neuvotteiluissa myöskään käsitelty.

Vuoden 2002 yhteistyöneuvottelujen taustamuistiossa on todettu kohdassa Maitten väliset suhteet, että hyvän hallinnon kehittäminen on välttämätöntä. Kohdassa Etiopian kehityssuunnitelmat on arvioitu, että eräänä hitaamman talouskasvun syynä on korruptio.

Neuvottelumandaatin kohdassa Suomen näkemys edellytyksistä maitten välisten suhteiden edistämiseksi ja yhteistyölle on esitetty tiedusteltavaksi, miten Suomi voisi parhaiten tukea hyvän hallinnon ja avoimuuden edistämistä.

Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjan liitteenä olevassa Suomen delegaation johtajan avauspuheenvuorossa on korruption vastaisen taistelun ja hyvän hallinnon merkitys tuotu esiin kaupan ja investointien kehittämisen edellytyksinä. Pöytäkirjan kohdassa Kahdenväliset kysymykset on mainittu, että Etiopian hallitus on sitoutunut köyhyden vähentämiseen harjoittamalla politiikkaa, joka kannustaa toiminnan läpinäkyvyyteen ja korruption vastustamiseen.

Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjojen ja tausta-aineistojen perusteella Etiopian korruptiotilannetta ei ollut pidetty kovin vakavana ja asian painoarvo on ollut vähäinen arvioitaessa maiden välisen yhteistyön edellytysten kehittämistä ja rahoituksen tasoa.

## **Yhteistyösopimus**

Suomen ja Etiopian välinen kehitysyhteistyön puitesopimus on vuodelta 1989. Puitesopimuksessa määritellään yhteistyön peruserätyt. Sopimukseen ei ole sisällytetty korruption vastaisia lausekkeita. Tämä on puute, sillä tällaiset lausekkeet antavat osaltaan signaalin siitä, että korruption kitkemiseen kiinnitetään kaikilla tasoilla asianmukaista huomiota.

## **Yhteistyön nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät**

Suomen ja Etiopian välinen kehitysyhteistyö on sitten Eritrean vuoden 1998 sodan ollut melko vähäistä. Ainoana merkittävänä hallitusten välisenä hankkeena on ollut käynnissä Amharan läänin Maaseudun vesihuolto- ja ympäristöhanke. Tämän lisäksi on paikallisen yhteistyön määrärahoista pyritty vahvistamaan maan kansalaisyhteis-

kunnan rakenteita. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön maksatukset olivat vuonna 2003 noin 4,5 miljoonaa euroa. Joulukuun 2002 avunantajakokouksessa kuitenkin sekä EU että sen useimmat jäsenmaat ja muut suuret avunantajat (USA, Maailmanpankki ja UNDP<sup>16</sup>) ilmoittivat lisäävänsä merkittävästi tukeaan Etiopialle sillä perusteella, että maan hallitus oli saanut valmiiksi köyhyysvähentämishjelmansa ja sitoutunut sen toteutukseen. Lisääntyneestä avusta huolimatta useimmat avunantajat, Suomi mukaan lukien, seuraavat huolestuneena maan demokratia- ja ihmisoikeustilanteen kehitystä.

Suomi on päättänyt seurata EU:n ja muiden merkittävien avunantajien linjausta, jonka mukaan avunantajilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa Etiopian hallinnon ongelmakohtiin, mikäli tukea jatketaan ja siten pystytään osallistumaan dialogiin hallituksen kanssa.

Perinteisen hankerahoituksen lisäksi Suomi on lähtenyt mukaan opettajakoulutuksen korirahoitukseen yhdessä Belgian, Englannin, Irlannin, Hollannin ja Ruotsin kanssa. Budjettituen antamista maan köyhyysohjelman toteuttamiseksi harkitaan parhaillaan. Mikäli kehitys jatkuu suotuisana ja avunantajayhteisön kokemukset budjettituesta ovat myönteisiä, Suomen tavoitteena on vuoteen 2007 mennessä nostaa Etiopian kahdenvälisen kehitysyhteistyön vuosittaiset maksatukset 10 - 12 miljoonaan euroon eli tasolle, jolla tuki oli ennen Eritrean sotaa.

### 3.2.2. MOSAMBIK

#### **Korruptiotilanne**

Mosambikin korruptiotilanne on Transparency International'in korruptioindeksin<sup>17</sup> mukaan jonkin verran huonontunut viimeisen viiden vuoden aikana. Se oli 3,5 vuonna 1999, 2,2 vuonna 2000 ja 2,7 vuonna 2003.

Suomen Mosambikin suurlähetystön mukaan perinteisessä hankesyhteistyössä, missä toteutus- ja raportointivastuu on ollut suomalaisella konsulttiyrityksellä, korruptio ja väärinkäytökset ovat olleet suhteellisen pieniä. Suurin mahdollisuus väärinkäyttöksiin on liittynyt hankintoihin. On saatettu suosia sukulaisen yritystä tai projektia on

---

<sup>16</sup> *United Nation's Development Programme.*

<sup>17</sup> *Indeksiluvun laskeminen vuodelle 2003 perustui viiteen selvitykseen.*

laskutettu tekaistuilla laskuilla. Siirryttäessä sektori- ja budjettitukeen riskit kasvavat. Tämän johdosta edustusto tulee ilmoituksensa mukaan vastaisuudessa seuraamaan ja raportoimaan hyvään hallintoon liittyvistä asioista aikaisempaa tiiviimmin.

## **Korruption seuranta**

Maan korruptiotilanteen seuraaminen sisältyy edustuston toimintasuunnitelmaan. Keskeiset seurantamuodot ovat avunantajien yhteiset kokoukset sekä eri avunantajien tekemät tilintarkastukset ja niistä tiedottaminen. Sisäpolitiikan raportointiprofiili kattaa hyvän hallinnon ja korruption.

Raportointi on toistaiseksi keskittynyt eri yhteyksissä ilmitulleisiin tapauksiin. Esimerkkinä raportoinnista on Ruotsin tekemän opetusministeriön tilintarkastuksen herättämien kysymysten seuranta ja raportointi.

Ruotsi teetti vuoden 2003 joulukuussa opetussektorille opetusministeriön kautta antamansa suoran tuen erillistarkastuksen. Tarkastuksen kohteena oli vuosina 2000 - 2003 annettu tuki, jonka määrä oli 100 miljoonaa SEK. Tuki oli projektitukea, jota opetusministeriö hallinnoi.

Alustavan tilintarkastuskertomuksen keskeisimmät havainnot olivat:

- Opetusministeriön (MINED) varojen kontrollisysteemi on heikko, mikä mahdollistaa varojen väärinkäytökset. Erityisesti kiinnitettiin huomiota ministeriön korkeimman talousjohdon välinpitämättömään asenteeseen seurantajärjestelmän ylläpitoon ja sen merkitykseen.
- MINED ei ole noudattanut Sida'n hankintaohjeita eikä myöskään Mosambikin valtion hankintaohjeita.
- Ruotsin varoja on käytetty 1,7 miljoonaa SEK vastoin ohjelman tavoitteita opiskeluapurahoihin ulkomailla. Tästä määrästä 80 % oli suunnattu ministeriön ulkopuolisille henkilöille, muun muassa opetusministerin ja ministeriön suunnittelupäällikön sukulaisten opiskeluun Yhdysvalloissa.
- Kuitteja tai dokumentteja ei löytynyt 7,8 miljoonan SEK:n menoille.
- Koulukirjojen toimittamisesta ei ollut kirjanpitoa maakunnissa eikä ministeriöissä.

Vaikka tilintarkastuskertomus on vasta alustava, Sida on julkistanut sen Ruotsissa ja päättänyt jäädyttää uuden apunsa valmistelun. Tämän avun määrä on 50 miljoonaa USD viiden vuoden kuluessa. Ruotsi on syvästi huolissaan tarkastuskertomuksen havainnoista, vaikka ne eivät olekaan aivan odottamattomia yllätyksiä. Odottamatonta oli ruotsalaisten mukaan valvonnan puuttumisen laajuus sekä johdon välinpitämätön asenne.

Yleinen avunantajien yhteinen mielipide on ollut, että tilintarkastuksesta tulisi ottaa opiksi ja keskittää huomio tulevaan yhteistyöhön. Vaikka tilintarkastuksen löydökset kohdistuvat suoranaisesti bilateraaliin hankkeen taloushallintoon ministeriössä, ne koskettavat kaikkia opetussektorin avunantajia eli myös Suomea.

Saadun tiedon mukaan Sida ei ainakaan vielä 10.3.2004 ollut tehnyt päätöstä, mihin toimenpiteisiin se aikoo tapauksen johdosta ryhtyä.

### **Hankintalainsäädännön mahdollistamat provisiot**

Avunantajamaat ovat kiinnittäneet huomiota Mosambikin julkisen hankintalainsäädännön heikkouksiin ja niistä johtuvaan korruption mahdollisuuteen. Erityisesti avunantajayhteisöä on puhuttanut hankintalainsäädäntöön vuodesta 1996 sisältynyt säännös, joka oikeuttaa hankintoihin osallistuvia virkamiehiä saamaan provision hankinnoista maksettavista välityspalkkioista. Aiheesta on vuoden 2004 alussa keskusteltu maan pääministerin kanssa. Asiasta laaditusta muistiosta ilmenee, että kyseisen säännöksen pikaista poistamista ja hankintalainsäädännön uudistamista muutoinkin pidetään erittäin tärkeänä, jotta Mosambikin yksityisen sektorin ja kansainvälisen yhteisön luottamus maan uudistusprosesseihin säilyy. Kyseisen hankintasäännöksen olemassaolo antaa vaikutelman hallituksesta, joka uudistuksiin sitoutumisen sijasta hyväksyy institutionaalisen korruption. Säännöksen poistaminen olisi maan hallituksen puolelta voimakas ja julkinen signaali siitä, että se on sitoutunut kamppailuun korruptiota vastaan.

Pohjoismaiden suurlähetystöjen korkeat virkamiehet saivat valtiovarainministeriön varaministeriltä 26.3.2004 järjestetyssä tapaamisessa asiakirjan, jolla välityspalkkiot kumotaan ja tehdään laittomiksi ja rangaistaviksi. Lisäksi valtiovarainministeriö oli laatinut kirjallisen selvityksen välityspalkkiokäytännön soveltamisesta sekä yritysten valtiolle maksamista summista. Käytäntöä noudatettiin Mosambikin sisäisissä hankinnoissa. Valtiovarainministeriön mukaan yritykset olivat vuodesta 1999 maksaneet välityspalkkiota yhteensä noin



62.700 USD. Ne jaettiin siten, että 50 % jäi valtiolle, 35 % suoraan hankintaa hoitaville virkamiehille sekä 15 % hankintaa hoitavan viraston muille virkamiehille.

Tapaamisessa esitettiin ajatus, että välityspalkkioiden kumoamisesta voitaisiin kertoa suuremmissa tiedotusvälineissä, jotta yritykset eivät enää tarjoaisi palkkioita. Varaministeri ei kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi viedä asiaa julkisuuteen. Tapaamisessa sovittiin, että tulevissa hankinnoissa tarjouspyyntöihin liitetään tieto välityspalkkiokäytännön kumoamisesta ja sen lainvastaisuudesta.

## **Hyvän hallinnon tukeminen**

Paikallisen yhteistyön määrärahasta suurlähetystö myönsi vuonna 2003 Etica-nimiselle kansalaisjärjestölle avustusta yhteensä 100.000 euroa. Tuettavan ohjelman tavoitteena on kansalaisten käsityksen ja asenteiden muuttaminen korruption suhteen sekä tiedon levittäminen siitä, mikä on korruptiota.

## **Yhteistyöneuvottelut**

Suomen ja Mosambikin väliset viimeisimmät yhteistyöneuvottelut pidettiin lokakuussa 2003 ja helmikuussa 2002. Neuvottelujen valmisteluasiakirjat on laadittu ministeriön ohjeistuksen mukaisesti.

Neuvottelumandaatin taustamuistion kohdassa Keskeiset kehityshaasteet on todettu, että Mosambikin taloutta rasittavat puutteellinen ja vanhentunut lainsäädäntö sekä korruptiota ruokkiva byrokratia. Korruptio on maan julkisen hallinnon keskeinen ongelma, eikä valtiokoneisto nauti kansalaisten luottamusta. Julkisen hallinnon ja oikeuslaitoksen uudistaminen ovat välttämättömiä demokratian ja maan talouden kehitykselle.

Taustamuistion kohdan Demokratia, hyvä hallinto ja ihmisoikeudet mukaan Mosambikin parlamentti on hyväksynyt yleisen korruption vastaisen lain. Oikeusministeriöön on perustettu korruption vastainen yksikkö, joka tutkii korruptioilmiantoja ja ryhtyy tarvittaessa oikeustoimiin. Korruption vastaisen strategian sisältöä uudistetaan vuonna 2003 tehdyn kansalaiskyselyn pohjalta. Tämä laaja mielipidetiedustelu rahoitettiin avunantajien tuella. Korruption vastainen toiminta on siis tehostumassa.

Oikeusministeriö, korkein oikeus ja yleisen syyttäjän virasto ovat saaneet valmiiksi vuodet 2003 - 2006 kattavan strategisen suunnitel-

man, johon kuuluu muun muassa oikeuslaitoksen hajauttaminen perustamalla oikeusistuimia maaseudulle. Merkittävänä haasteena on lainsäädännön uudistaminen.

Kohdassa Mosambikin köyhyiden vähentämisstrategia<sup>18</sup> on todettu, että hyvä hallinto, erityisesti kysymykset tilivelvollisuudesta, läpinäkyvyydestä sekä julkishallinnon tehokkuudesta ja kapasiteetista, on yksi keskeisiä ennakkoehtoja maan köyhyiden vähentämisen toteutumiselle.

Keskeisiä edellytyksiä Suomen osallistumiselle budjettitukiyhteistyöhön ovat Mosambikin hallituksen sitoutuminen kansallisen köyhyiden vähentämisstrategian toimeenpanoon sekä maan julkisen taloushallinnon toimivuus ja luotettavuus.

Maan julkisessa taloushallinnossa on tapahtunut myönteistä kehitystä, erityisesti budjetointiprosesseissa sekä valtion varojen suunnittelussa ja seurannassa. Taloushallinnon kehittäminen paikallishallinnon tasolla on suuri haaste. Budjettitukea myöntävällä avunantajaryhmällä on merkittävä rooli taloushallinnon kehittämisessä. Avunantajien ja Mosambikin hallituksen edustajien välillä käydään avointa keskustelua köyhyiden vähentämisstrategiasta ja yhteiskunnallisista uudistusprosesseista, kuten julkishallinnon tehostaminen, oikeusjärjestelmän kehittäminen ja korruption vastainen työ. Neuvottelumandaatin kohdassa Suomen näkemys maiden välisten suhteiden perustasta on Mosambikin hallitusta kannustettu määrätietoisesti ponnistelemaan demokratian, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistämiseksi. Korruption vastaiselle taistelulle on annettu erityinen painoarvo. Hallitusta on kannustettu jatkamaan hallinnon uudistamista, erityisesti hajauttamista ja paikallishallinnon vahvistamista.

Kohdassa Suomen näkemys maiden välisten suhteiden edistämiseksi ja yhteistyölle on todettu Mosambikin kuuluvan Suomen pitkäaikaisiin yhteistyömaihin, joille on tarkoitus lisätä yhteistyön määrärahoja, mikäli maa osoittaa sitoutumistaan köyhyiden vähentämiseen, hyvään hallintoon ja demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Lisäksi on pidetty korruption kitkemistä ja lainsäädännön uudistamista toimenpiteinä, joihin Mosambikin hallituksen olisi ryhdyttävä otollisen ilmapiirin luomiseksi yksityissektorin toiminnalle.

Neuvottelujen pöytäkirjasta, johon sisältyy molempien maiden delegaatioiden avauspuheenvuorot, ei ilmene, että korruptiokysymystä olisi käsitelty mandaatin edellyttämällä tavalla. Sama koskee edellis-

---

<sup>18</sup> PARPA.

ten neuvottelujen pöytäkirjaa, jonka kohdassa Tuleva yhteistyö on kuitenkin todettu, että Suomi voi lisätä yhteistyötään Mosambikin kanssa, mikäli maa osoittaa sitoutuvansa täysin köyhyyden vähentämiseen, hyvään hallintoon, demokratiaan ja ihmisoikeuksiin.

## **Yhteistyösopimus**

Suomen ja Mosambikin välinen yhteistyösopimus on vuodelta 2001. Se sisältää korruption vastaiset lausekkeet.

## **Yhteistyön nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät**

Suomen ja Mosambikin kahdenvälisen kehitysyhteistyön maksatukset olivat 13 miljoonaa euroa vuonna 2002 ja 17 miljoonaa euroa vuonna 2003. Vuoteen 2005 mennessä maksatusten arvioidaan kohtavan 20 miljoonaan euroon. Yhteistyön lisäämisen perustana on maan köyhyys yhdistettynä maan osoittamaan kehitystahtoon ja myönteisiin tuloksiin.

Yhteistyön vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi Suomi panostaa entistä harvempiin ja suurempiin ohjelmakokonaisuuksiin. Budjettituen ohella ollaan kulkemassa kohti sektoriohjelmaa terveydenhoidossa ja opetuksessa. Tämä on useimpien avunantajamaitten yhteinen kehityssuunta. Prosessin kuluessa avunantajat pyrkivät varmistamaan, että Mosambik tekee parhaansa apuriippuvuuden vähentämiseksi ja omien voimavarojensa käyttöönottamiseksi. Nykyisillä hankkeilla pyritään pehmentämään siirtymistä sektoriohjelmiin. Kahdenväliset kehityshankkeet ovat kuitenkin edelleen tärkein väline Suomen ja Mosambikin välisessä yhteistyössä. Vuonna 2004 budjettituen osuus kokonaismäärärahoista on 23 % ja sektorituen osuus 16 %.

Paikallisen yhteistyön määrärahan yleisenä kehitystavoitteena on vähentää köyhyyttä, edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa ja tasa-arvoa sekä vahvistaa kulttuuri-identiteettiä. Vuonna 2003 tämän rahoituksen määrä oli 750 000 euroa.

Mosambik on avunantajien suosiossa. Mosambikin konsultatiivisen ryhmän kokouksessa lokakuussa 2003 avunantajat lupasivat yhteensä USD 790 miljoonaa rahoitusta Mosambikille vuonna 2004. Tästä summasta noin 40 % on suoraa budjettitukea. Mosambik oli esittänyt rahoitustarpeekseen USD 680 miljoonaa, joten tarvearvio

ylittyi 110 miljoonalla. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että samalla tavoitellaan Mosambikin apuriippuvuuden vähentämistä.

### 3.2.3. SAMBIA

#### **Korruptiotilanne**

Transparency Internationalin korruptioindeksin<sup>19</sup> mukaan on Sambian korruptiotilanne vuosien 1998 - 2003 aikana huonontunut:

1998	1999	2000	2001	2002	2003
3,5	3,5	3,4	2,6	2,6	2,5

Suomen Sambian edustuston maan korruptiotilanteesta tarkastusta varten laatiman selvityksen mukaan korruptio on erittäin yleistä kaikilla tasoilla poliisia ja oikeuslaitosta myöten. Maan presidentin ja uuden hallituksen toimet muun muassa hyvän hallinnon edistämiseksi ja korruption vastaisessa taistelussa ovat olleet näkyviä. Varapresidentti ja valtiovarainministeri on erotettu väärinkäytösten vuoksi. Erityisesti retoriikan tasolla maan presidentti on korostanut korruption vastustamisen olevan keskeisellä sijalla hallinnossaan.

Presidentti on nimennyt erillisen Task Force'n tutkimaan edeltäjänsä aikaisen hallinnon väärinkäytöksiä. Ryhmässä on edustus Sambian huumekomissiosta, korruption vastaisesta komissiosta, turvallisuuspoliisista ja poliisista. Lukuisia henkilöitä on pidätetty. Heidän joukossaan on muun muassa entinen turvallisuuspoliisin päällikkö, entinen valtiovarainministeri ja entisen presidentin lehdistöavustaja. Lisäksi on pankkitilejä jäädytetty ja omaisuutta takavarikoitu. Todelliset tulokset kuitenkin puuttuvat. Viime aikoina kansalaisyhteiskunta on kritisoinut maan presidenttiä Task Force'n tehostomuksesta sekä siitä, että sen toiminta ei perustu mihinkään lakiin tai säädökseen, vaan Task Force on yksin presidentin nimeämä ja raportointivelvollinen ainoastaan presidentille.

<sup>19</sup> Indeksiluvun laskeminen vuodelle 2003 perustui 5 selvitykseen.

Maan entistä presidenttiä syytetään ainakin noin 40 miljoonan USD:n varastamisesta. Oikeusprosessi asiassa on alkanut, mutta se on äärettömän hidas ja tehoton.

Toinen korruptiota vastaan taisteleva taho on oikeusministeriössä toimiva Governance Development Unit (GDU). Sen tavoitteena on koordinoida hyvän hallinnon edistämiseen tähtävää toimintaa ja korruption vastaista taistelua. Toistaiseksi yksikön toiminta on kuitenkin ollut näkymätöntä ja tehotonta.

Poliisien väärinkäytösten (mm. korruptio) tutkimiseksi on perustettu Police Public Complaints Authority, joka kuitenkin kärsii resurssien puutteesta. Näin ollen sen toiminta on ollut hyvin vähäistä ja toistaiseksi merkityksetöntä.

Meneillään olevat perustuslain ja vaalilain muutosprosessit ovat erittäin tärkeitä myös demokratian kehityksen ja korruption kitkemisen näkökulmasta. Vaaleihin liittyvä korruptio on erittäin yleistä. Esimerkiksi vuoden 2001 parlamenttivaalien aikana valtapuolue MMD käytti räikeästi hyväksi valtion varoja muun muassa ostamalla jokaisen kunnan puolueyhdistykselle auton, kuljettamalla valtapuolueen presidenttiehdokasta valtion varoin helikopterilla ympäri maata ja rajoittamalla oppositiopuolueiden mahdollisuuksia tulla kuulluksi valtakunnan mediassa. Myös oppositiopuolueiden vaalikampanjoita ja kokouksia rajoitettiin. Vaaleista tehtiin noin 40 valitusta, joista suurimman osan käsittely on vielä kesken. Oikeusprosessissa on kuultu lukuisia todistajia, jotka ovat muun muassa todistaneet valtion sähkölaitoksen varojen käytöstä valtapuolueen vaalikampanjaan.

Maa- ja kauppatieteiden tutkimuskeskuksen uuden Sambian avustusstrategian<sup>20</sup> mukaan on Sambian julkisen taloushallinnon laatu 1990-luvun puolivälin jälkeen huonontunut. Julkisten varojen käyttö on huonoa. Julkisten varojen vaikutus köyhyyden vähentämiseksi on vähäistä. Apustrategian mukaan julkishallinnon läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden toteutumisen esteinä ovat:

- Läpinäkymätön ja tehoton budjetoitintjärjestelmä.
- Läpinäkymätön ja tehoton julkinen hankintatoimi. Hankintaprosessien tehottomuus ja hankintasäännösten vaihteleva soveltaminen ovat mahdollistaneet tuhlauksen ja korruption. Pankin vuonna 2002 tekemässä hankinta-arvioinnissa esitetään

---

<sup>20</sup>Strategia on ollut pankin johtokuntakäsittelyssä 9.3.2004. Strategian yhteenveto on saatu ulkoasiainministeriöstä.

tehtäväksi joukko keskeisiä uudistuksia julkisen hankintatoimen kehittämiseksi. Tärkeimmät uudistusehdotukset koskevat hankintalainsäädännön kehittämistä, hankintojen hajauttamista, valitusten käsittelyjärjestelmää ja korruption vastaisen komission toiminnan tehostamista.

- Julkisten varojen käytön läpinäkyvyys ja tilivelvollisuuden toteutuminen ovat riittämättömiä. Budjetin toteuttaminen, seuranta ja raportointi ovat epäsystemaattisia. Julkisten varojen tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumista valvovat elimet ovat heikkoja. Maan valtionalouden tarkastusviraston<sup>21</sup> suuret resurssi- ja henkilöstöongelmat ovat esteenä viraston tehokkaalle toiminnalle. Valtion tilejä ei ole pystytty päättämään maan lakien edellyttämässä aikataulussa. Parlamentin budjetti-valvonta on ollut heikkoa. Korruption vastainen taistelu on huonosti integroitu julkisen sektorin kehittämisohjelmaan. Korruptio jäytää koko julkisen hallintojärjestelmän uskottavuutta. Se nielee kansalaisten perustarpeiden tyydyttämiseen kipeästi kaivattuja resursseja ja estää yksityiset investoinnit.

Transparency Internationalin Sambian osaston maan vuoden 2002 korruptiotilanteesta laatiman selvityksen mukaan korruptiotilanteesta ei juuri ole tapahtunut kehitystä. Mitään merkittävää uudistusta ei ollut vuoden aikana tehty. Korruption vastaista retoriikkaa on jatkettu, mutta korruption vastaista lainsäädäntöä tai edes valvontaelinten toimintaedellytyksiä ei ollut vahvistettu. Poliittinen korruptio jatkui entisellään.

TI:n selvityksessä on viitattu korruption vastaisen komission selvitykseen, jonka mukaan korruptio on syvälle juurtunutta maan yhteiskunnassa. Viimeksi mainitun selvityksen mukaan erityisen korruptoituneita olivat poliisilaitos, verohallinto ja maahanmuuttoviranomainen. Korruptiota esiintyi yleisesti myös opetus- ja terveyssektoreilla. Opetussektori kuuluu Suomen tuen painopistealueisiin.

Hankintatoimesta viimeksi mainitussa selvityksessä todetaan, että huolimatta Sambian hankintalainsäädännöstä ja muista täydentävistä säädöksistä vaikuttaa siltä, kuin julkisten hankintojen tarjouskilpailumenettely olisi täydellisesti romahtanut.

---

<sup>21</sup> *The Office of the Auditor General.*

## Korruption seuranta

Korruption seuranta sisältyy edustuston toimintasuunnitelmaan. Korruptiotilannetta seurataan perehtymällä korruption vastaista työtä tekevien kansalaisjärjestöjen sekä ns. puolivaltiollisten instituutioiden raportteihin, lausuntoihin ja tiedotteisiin. Tärkeimpiä järjestöjä, joiden pääasiallisena tavoitteena on korruption vastainen toiminta, ovat Transparency International'in Sambian toimisto, Korruption vastainen komissio<sup>22</sup>, Huumekomissio<sup>23</sup> sekä presidentin vuonna 2002 nimittämä Task Force. Lisäksi moni kansalaisjärjestö sivuaa toiminnassaan myös korruptioiteemoja läpileikkaavina tavoitteina. Esimerkkeinä mainittakoon maakysymyksiensä parissa toimiva Land Alliance ja ihmisoikeusjärjestö HURID<sup>24</sup>.

Järjestöjen edustajien kanssa järjestetään myös kahden- ja monenkeskisiä tapaamisia, joissa maan korruptiotilanteesta ja esille tulleista korruptiotapauksista keskustellaan usein hyvin avoimesti.

Suomen asiainhoitaja osallistuu EU-maiden ja EU:n edustustojen päälliköiden kokouksiin, joissa keskustellaan ja analysoidaan ajan-kohtaisia poliittisia tapahtumia korruptio mukaan lukien. PYM<sup>25</sup>-koordinaattori osallistuu suurlähetystön edustajana useisiin avunantajien yhteistyöryhmiin. Korruptiokysymyksiä käsitellään muun muassa seuraavissa ryhmissä: Donor Co-ordination Group on Citizens' Participation sekä Donor Co-ordination Group on Human Rights and Administration of Justice. Lähinnä korruptioiteema nousee esille keskusteltaessa maan poliittisesta tilanteesta.

Esille tulleiden ja tutkimusten alla olevien korruptiotapausten seuranta tapahtuu myös paikallisten tiedotusvälineiden, erityisesti lehdistön, kautta. Itsenäinen sanomalehti "Post" raportoi korruptiotapauksista hyvin avoimesti, joskin usein sensaatiohakuisesti.

Suurlähetystö tekee omia analyysseja lähinnä suurlähetystön vuosiraporteissa ja -suunnitelmissa (esim. PYM-suunnitelma).

Raportointi ministeriöön tapahtuu vuosiraportointina sekä tärkeiden kokousten ja tapahtumien yhteydessä. Esimerkkinä mainittakoon konsultatiivisen ryhmän kokous ja Transparency International'in Sambian toimiston korruptioraportin julkaisu. Ministeriölle lähete-

---

<sup>22</sup> *Anti Corruption Commission, ACC.*

<sup>23</sup> *Drug Enforcement Commission, DEC.*

<sup>24</sup> *Institute of Human Rights, Intellectual Property and Development Trust.*

<sup>25</sup> *PYM = paikallisen yhteistyön määräraha.*

tään myös kopiot tärkeimmistä korruptiotilannetta analysoivista paikallisista dokumenteista.

## **Hyvän hallinnon ja korruption vastaisen toiminnan tukeminen**

Suomi tukee Sambian valtion hyvän hallinnon instituutioita, muun muassa Huumekomission rahanpesuyksikköä. Hyvää hallintoa Sambiassa tuetaan myös paikallisen yhteistyön määrärahan puitteissa. Viime vuosina yhteensä kuudelle järjestölle on osoitettu tukea mainittuun tarkoitukseen. Sen määrä on järjestöittäin vaihdellut 45.000 eurosta 168.000 euroon. Tukea on annettu esimerkiksi paikallisten kansalaisjärjestöjen kampanjoille sekä perustuslain että vaalilain muuttamiseksi. Transparency International'in Sambian toimistoa on tuettu vuodesta 2001 alkaen. Lisäksi Suomi osallistuu vuoropuheluun sekä hallitukseen että kansalaisyhteiskuntaan päin yhdessä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa.

## **Yhteistyöneuvottelut**

Sambian ja Suomen välillä käytiin viimeisimmät yhteistyöneuvottelut vuosina 1999 ja 1997. Seuraavat neuvottelut on aikomus käydä toukokuussa 2004. Neuvottelutauon syynä on ollut muun muassa maan huonosta hallinnosta johtuva yhteistyön vähäisyys. Vuoden 2004 neuvottelujen tausta-aineisto ei ollut käytettävissä tarkastusta tehtäessä. Vuosien 1999 ja 1997 neuvotteluissa käsitellyt aiheet ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset eivät kaikilta osin ehkä vastaa maiden välisten yhteistyösuhteiden nykytilannetta.

Vuoden 1999 yhteistyöneuvottelujen mandaatin kohdassa Yleistä on todettu, että hallituksen muodostamien riippumattomien ihmisoikeus-, vaali- ja antikorruptiokomissioiden todelliset toimintamahdollisuudet on typistetty olemattomiin. Dialogin aiheista mandaatissa on mainittu, että Sambian ajankohtaisimpia ja tärkeimpiä haasteita ovat hyvän hallinnon rakennesopeutusohjelman hidastuminen ja lisääntyvä köyhyys. Edelleen on lausuttu, että Sambiaa on jatkuvasti syytetty lisääntyvästä korruptiosta ja ihmisoikeuksien loukkauksista. Ja että Suomi pitää entistä tärkeämpänä suunnata määrärahoja demokratian vahvistamiseen, ihmisoikeuksien parantamiseen ja sosiaaliinseen kehitykseen.

Tulevasta kehitysyhteistyöstä on todettu, että Suomi on huolissaan Sambian hallinnon tasosta ja demokratiakehityksestä sekä ihmisoikeus-



keustilanteesta. Mikäli sama kehitys jatkuu, Suomi tulee vähentämään kehitysyhteistyöhön Sambialle suunnattuja varoja. Apua kannavoidsaan vastaisuudessa entistä enemmän hyvää hallintoa, demokrati-aa, ihmisoikeuksia ja sosiaalista kehitystä edistävään toimintaan. Allokoidessaan varoja Suomi ottaa huomioon Sambian ihmisoikeusti-lanteen sekä demokratian ja hallinnon kehityssuunnan.

Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjan mukaan Sambian delegaation johtaja korosti hallinnon kehittämässä saavutettuja tuloksia. Suo- men delegaation johtaja puolestaan korosti niitä haasteita, joita Sam- bialla on edessään köyhyyden vähentämisessä ja hallinnon kehittämi- sessä. Suomen delegaation johtaja kertoi Suomen kehitysyhteistyön tavoitteista, joita ovat muun muassa ihmisoikeuksien, demokratian ja lainmukaisuuden kunnioittamisen edistäminen. Hän ilmoitti Suomen tukevan niitä maita, jotka ovat sitoutuneet näihin tavoitteisiin. Ihmis- oikeuksien, demokraattisten periaatteiden, lainmukaisuuden ja hyvän hallinnon kunnioittamista ei voida painottaa liikaa. Suomi seuraa kiinteästi maan demokratiakehitystä, mikä on luonnollista, koska Suomi painottaa sellaisia asioita, kuten demokratia, ilmaisunvapaus, ihmisoikeudet, hyvä hallinto, läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja lain- mukaisuus.

Kohdassa Hallinto molemmat osapuolet korostivat hyvän hallin- non merkitystä. Tässä yhteydessä Suomi toi esiin halukkuutensa tu- kea sekä hallituksen ohjelmia että kansalaisjärjestöjä, joiden tavoit- teena on hyvän hallinnon, demokratian ja ihmisoikeuksien paranta- minen Sambiassa.

Pöytäkirjasta ei ilmene, että mandaatin edellyttämät asiat olisi kaikilta osin tuotu esiin neuvotteluissa. Tämä koskee varsinkin koh- taa, jossa Suomen tulevan avun taso sidotaan hyvän hallinnon, de- mokratian ja ihmisoikeustilanteen positiiviseen kehitykseen.

Neuvottelun tausta-aineiston perusteella ei vuodesta 1997 vuoteen 1999 ollut tapahtunut olennaista kehitystä Suomen keskeisinä aja- missa asioissa.

## **Yhteistyösopimus**

Suomen ja Sambian välinen kehitysyhteistyön puitesopimus on vuo- delta 1988. Se ei sisällä korruption vastaisia lausekkeitä. Sopimus on tarkoitus piakkoin uusia, jolloin siihen on ilmoitettu liitettävän myös korruptionvastaiset lausekkeet.

## Yhteistyön nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät

Valtion vuoden 2003 talousarvion sopimuksentekovaltuuksien perustelumuistion mukaan Sambian kehitystahdon voidaan arvioida viime aikoina parantuneen. Uusi hallitus on ottanut tavoitteekseen korruption vastaisen taistelun ja talouden tervehdyttämisen. Laajalle levinneeseen korruptioon on pyritty puuttumaan. Ongelmia ovat muun muassa poliisin tekemät ihmisoikeusloukkaukset ja puutteet oikeuslaitoksen toimivuudessa. Julkishallinto ei toimi hyvin muun muassa resurssien niukkuudesta johtuen. Muutoksen pysyvyys on epävarmaa.

Suomen ja Sambian välisen yhteistyön painopistealueet ovat pitemmän aikaa olleet opetus- ja maataloussektoreilla. Sambian vuonna 2002 hyväksytyssä köyhyyden vähentämishjelmassa ne on tunnistettu avainalueiksi, joilla on tarkoitus jatkaa Suomen tukea strategian puitteissa.

Opetusalalla Suomen tuki on vähitellen muuttunut perinteisestä projektituesta kohti sektoritukea. Köyhyydenvähentämishjelmaan pohjautuvan opetussektoristrategian laatiminen, yhteistyön periaatteet määrittelevän Memorandum of Understanding -asiakirjan allekirjoittaminen, Sambian harmonisointialoitteelle<sup>26</sup> antama tuki sekä varainkäytön hallinnon ja hankintatoimen ohjeiden valmistuminen ovat mahdollistaneet Sambian opetusalalle annettavan tuen muuttamisen sektoritueksi. Suomi tukee Sambian opetussektoristrategian toteutusta vuosina 2004 - 2005 yhteensä 6 miljoonalla eurolla.

Sambian julkishallinto toimii huonosti ja maan korruptiotilanne on vakava. Kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti Suomen tukea Sambialle on kuitenkin tarkoitus vähitellen kasvattaa siten, että vuosittaisissa maksatuksissa saavutetaan 10 miljoonan euron taso. Tuki kohdistetaan pääosin opetus- ja maataloussektoreille. Lisäksi tuetaan metsäsektoria sekä paikallisen yhteistyön kautta hyvää hallintoa, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistämistä sekä kulttuuria.

Sambiassa on meneillään ulkoisen avun harmonisoinnin kokeilu-prosessi, johon on hallituksen ohella sitoutunut seitsemän rahoittajamaata: Englanti, Hollanti, Irlanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska. Tavoitteena on yhteistyön kehittämisen ja prosessien yhtenäistämisen keinoin parantaa avun tehokkuutta köyhyyden vähentämisessä ja YK:n vuosittuhattavoitteiden saavuttamisessa. Harmonisointiproses-

---

<sup>26</sup> *Kehitysyhteistyökäytäntöjen yhtenäistämishanke, HIPC.*

sin tuottama toimintaohjelma luo yhtenäisillä periaatteillaan mahdollisuudet avunantajien yhdensuuntaisille toimille. Toimintojen harmonisointi nähdään myös eräänä mahdollisuutena vähentää korrup-tiota.

Prosessiin liittyy myös Englannin, Hollannin ja Norjan tarkastusvirastojen aloitteesta käynnistetty kehitysyhteistyön tarkastuksen harmonisointityö.<sup>27</sup> Suomen valtiontalouden tarkastusvirasto on mukana hankkeessa tarkkailijana. Tavoitteena on määritellä Sambian sektori- ja budjettituen tarkastuksen minivaatimukset, jotka kaikki avunantajamaat ja Sambian hallitus voisivat yhteisesti hyväksyä. Tarkoituksena on, että Sambian valtion tarkastusvirastolla olisi ainakin pitemmällä aikavälillä keskeinen asema tässä tarkastustyössä.

#### 3.2.4. NEPAL

##### **Korruptiotilanne**

Nepal ei ole mukana Transparency International'in tuottamalla Corruption Perception Index -listalla riittämättömän selvitystiedon vuoksi.

Suomen Nepalilain edustuston voimassa olevan toimintasuunnitelman mukaan edustuston toiminnan painopiste on kehitysyhteistyön keinoin pyrkiä estämään konflikteja maassa. Kehitysyhteistyön toteuttamiseen liittyy Nepalilain taloudellisen tilanteen seuranta. Toimintasuunnitelman mukaan Nepalilain taloutta vaivaavat rakenteelliset ongelmat. Julkishallinto ja erityisesti verohallinto ovat pahasti korruptoituneet. Veroista pääsee eroon yksinkertaisesti maksamalla verottajalle lahjuksia. Tilanteeseen on osasyynä valtion palkkojen heikko taso. Hallituspuolueen riidellessä keskenään yksituumaisuutta ongelmien ratkaisuun ei löydy. Tehokas köyhyyden vähentäminen Nepalissa edellyttäisi julkisen sektorin saneerausta, virkamiesten määrän supistamista ja palkkojen nostoa, aggressiivista korruption vastaista ohjelmaa, valtionyritysten yksityistämistä ja talouselämän sääntelyn vähentämistä sekä yksityisen sektorin toimintaedellytysten parantamista. Edustuston kapasiteetti seurata Nepalilain taloudellista tilannetta kohentuu kesällä 2004 opetus- ja paikallishallintokysymys-

---

<sup>27</sup> *Harmonisation in Overseas Audit Practice, HOAP.*

ten erityisasiantuntijan aloittaessa kolmen vuoden määräaikaisessa virassa.

Maan korruptiotilanne ei ole erikseen mainittuna seurannan kohteena edustuston toimintasuunnitelmassa.

Transparency International'in Nepalín osasto teki vuoden 2002 lopussa haastattelututkimuksen kotitalouksien näkemyksistä maan korruptiotilanteesta. Siihen osallistui 3070 kotitaloutta. Omiin kokemuksiinsa perustuen haastateltavat pitivät poliisia kaikkein korruptoituneimpana viranomaisena. Seuraavaksi korruptoituneimpana pidettiin maan oikeuslaitosta.

### **Väärinkäytös paikallisen yhteistyön määrärahasta rahoitetussa hankkeessa**

Suomen Nepalín suurlähetystö teetti kesällä 2002 tilintarkastuksen rahoittamistaan demokratia-, hyvä hallinto ja ihmisoikeushankkeista. Viisi kuudesta tarkastetusta hankkeesta selviytyi tarkastuksesta kohtalaisen hyvin, mutta yhden hankkeen kohdalla suurlähetystöä oli tilintarkastuskertomuksen mukaan harhautettu. Hanke oli kyllä toteuttanut sille asetetut tavoitteet, mutta aivan ilmeisesti liian kalliisti. Hankkeeseen kuuluneesta kirjojen sitomisesta oli pyydetty vain yksi tarjous ja sekin yhtiöltä, jonka toimialaan sidontapalvelu ei kuulu. Ylihinnan maksaminen mahdollisti sidonnan yhteydessä 300.000 rupian (lähes 4000 euroa) siirtämisen hankkeen toteuttajien omiin taskuihin. Tilintarkastus osoitti myös muita taloudellisia rikkeitä.

Suurlähetystö lähetti 2.9.2002 hanketta toteuttaneelle seuralle kirjeen, jossa siltä pyydettiin selvitystä tilintarkastuksessa havaituista puutteista. Seuran puheenjohtajan ja pääsihteerin antamassa vastauksessa hyökättiin tilintarkastustoimiston toimintaa vastaan ja kiistettiin sen esittämät havainnot. Seuran antama selvitys ei tyydyttänyt suurlähetystöä.

Seuran puheenjohtaja ja pääsihteerit ovat molemmat luvanneet suurlähetystölle, että seura järjestää johtokunnan kokouksen, jossa tilintarkastuskertomus voidaan lävitse ja sen tuloksista tehdään johtopäätökset. Kokousta ei ole pidetty ja koko tarkastus on näin pyritty pitämään seuran kahden puuhamiehen omana tietona. Tämän johdosta suurlähetystö postitti 9.10.2002 kaikille seuran johtokunnan jäsenille mainitun tilintarkastuskertomuksen todeten sen osoittavan, että hankkeen varoja on käytetty väärin. Kirjeessä pyydetään seuraa myös järjestämään johtokunnan kokous, jossa kertomuksesta keskustellaan

ja tehdään tarvittavat päätökset. Toistaiseksi seura ei ole reagoinut kirjeeseen.

Suurlähetystö on odottanut seuran taholta toimintaa. Tarkoituksena on ollut pitäytyä linjalla, jonka mukaan seuran johtokunnan on todettava hankkeen talousrikkeet, jonka jälkeen niihin syyllistyneitä vaaditaan maksamaan kavalletut varat takaisin. Toistaiseksi suurlähetystö ei ole aikonut turvautua asiassa maan oikeuslaitokseen.

Ulkoasiainministeriön mukaan seura ei ole vastannut viimeisimpään edustuston sille lähettämään kirjeeseen, jossa vaaditaan varojen takaisinmaksua. Koska kirjeen lähettamisestä on kulunut yli vuosi, asiassa tulisi ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

## **Korruption seuranta**

Nepalin korruptiotilannetta seurataan pääasiallisesti ulkoisten toimijoiden laatimien analyysien avulla. Tällaisia ovat esimerkiksi Transparency International'in selvitykset sekä Nepalin hallituksen ja Maailmanpankin yhdessä laatimat raportit<sup>28</sup>. Lisäksi seurataan paikallista mediaa. Mahdollisuuksia omien, erityisesti maan korruptiotilanteeseen keskittyvien, analyysien laatimiseen ei ole ollut johtuen edustuston rajallisista resursseista.

Edustuston raportointi ministeriölle tapahtuu vuosikertomuksen muodossa, loppuraporttina ja raportointina eri tapahtumista. Korruptio ei ole ollut erityinen raportoinnin osa. Ministeriön mukaan on yleisessä tiedossa, että Nepalissa esiintyy korruptiota. Hankkeita valvotaan tämän tiedon valossa, valppaana mahdollisten korruptioyritysten varalta.

Viimeisimmässä Nepal Development Forum'in<sup>29</sup> kokouksessa helmikuussa 2002 käsiteltiin muun muassa Nepalin uudistuksia. Tätä koskeneen keskustelun avanneessa puheenvuorossa Suomi totesi, että Nepalin talouden ongelmat ovat paljolti samanlaisia kuin muissa kehitysmaissa, mutta ne eivät ole eristyksissä maan poliittisesta todellisuudesta. Toimiva demokratia on paras vakuus rauhallisiin oloihin ja sillä voidaan voittaa korruptio. Nepalin hallituksen prioriteettina tu-

---

<sup>28</sup> *Country Financial Accountability Assessment, (CFAA) ja Country Procurement Assessment Report, (CPAR).*

<sup>29</sup> *Konsultatiivisen ryhmän kokousta (CG-kokous) vastaava monenvälisen poliittisen dialogin foorumi.*

lee nyt olla sellaisten keinojen etsiminen, joilla se voittaa takaisin kansan luottamuksen.

### **Hyvän hallinnon kehittämiseen tähtäävät uudistukset ja niiden tukeminen**

Vuoden 2002 CFAA-raportissa todetaan Nepalín julkishallinnon oikeudellisten ja sääntelyä koskevien puitteiden olevan pitkälle vietyjä. Financial Procedures Act (FAR) vuodelta 1999 määrittelee menettelyt muun muassa budjetin valmistelulle ja hyväksynnälle sekä talousraportoinnille. Erilaisia seurantaelimiä on perustettu. Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA) tutkii ja suosittelee toimenpiteitä korruptioepäilytapauksissa. Public Accounts Committee (PAC) on julkisen taloushallinnon parlamentaarinen seurantaelin.

Ongelmana kuitenkin on, ettei lakeja noudateta eivätkä edellä mainitut tahot toimi tehokkaasti. Tuomioita säännösten noudattamattomuudesta ei toimeenpanna. Vaikka FAR kattaa myös julkiset hankinnat, on merkillepantavaa, ettei Nepalilla kuitenkaan ole varsinaista julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Sen kehittäminen olisi tärkeätä myös avunantajan näkökulmasta siirryttäessä yhä painokkaammin sektoriohjelmien tukemiseen.

Joitakin konkreettisia tuloksia korruption vastaisessa toiminnassa ja laajemmin hyvän hallinnon kehittämisessä on viime vuosina kuitenkin myös saatu aikaan. Vuoden 2000 Nepal Development Forumissa maan hallitus julkisti kattavan köyhyyden vähentämiseen ja hallinnon kehittämiseen keskittyvän uudistusohjelman. Tämän pohjalta valtion viisivuotisten kehityssuunnitelmien rinnalle on luotu rahoituskehityskonsepti<sup>30</sup> sekä vuosittain laadittava toimintasuunnitelma<sup>31</sup>, jotka auttavat rahoitusprioriteettien asettamisessa ja tuovat realismia valtion taloussuunnitteluun. Budjettivuoden 2002/2003 IAP:n tavoitteena oli muun muassa korruption vastaisen strategian laatiminen.

Osana reformiohjelmaa on rahoitussektorin uudistaminen, joka on johtanut kahden selvitystilaa lähennelleen pankin johdon ja hallinnon saneeraukseen.

Vuoden 2002 CFAA:n julkistamisen jälkeen Nepalín hallitus laati toimintasuunnitelman arvioinnissa esitettyjen suositusten toimeenpanemiseksi. CIAA on tämän myötä saanut korruptioepäilyjen tutkimis-

---

<sup>30</sup> *Medium Term Expenditure Framework, MTEF.*

<sup>31</sup> *Immediate Action Plan, IAP.*

seen selkeästi vahvemmat valtuudet, muun muassa pidätysoikeuden ja oikeuden jäädyttää epäiltyjen omat varat. Budjettivuonna 2002/2003 CIAA rekisteröi 154 epäilytapausta. Näistä on saatu 55 tuomioistuimen päätöstä. Niistä 43 oli CIAA:lle myönteisiä.

Suomen Nepalín edustuston hallinnoimasta paikallisen yhteistyön määrärahasta tuetaan Transparency International'in Nepalín osaston hanketta, jossa selvitetään suurimpien valtion yritysten hankintakäytäntöjä ja tutkitaan, miten Nepalín hallitus on ottanut huomioon CIAA:n, Auditor General'in<sup>32</sup> ja Public Service Commission'in suositukset. Tuella vahvistetaan myös osaston institutionaalista asemaa Nepalissa. Hanke on kolmivuotinen ja Suomen rahoitusosuus on 90.800 euroa.

### **Yhteistyöneuvottelut**

Suomen ja Nepalín väliset viimeisimmät yhteistyöneuvottelut on pidetty huhtikuussa 2003 ja marraskuussa 2000.

Vuoden 2003 yhteistyöneuvottelujen taustamuistion kohdassa Demokratia ja hyvän hallinnon kehitys on todettu, että maan hallitus mielletään rehelliseksi ja sen yksi näkyvä tehtävä on korruption kitkeminen. Korruption kitkeminen on kuitenkin vaikeaa, ellei mahdollista. Niin syvälle korruptio on jo edennyt Nepalín hallinnossa.

Nepalín kehityssuunnitelmaa on arvioitu siten, että se on toteuttamiskelpoinen, mutta vaatii huomattavan suuren priorisoinnin ja toimeenpanon varmistamisen. Tähän ei ole toistaiseksi pystytty huonon hallinnon ja korruption johdosta.

Neuvottelumandaatin mukaan alustavaan asialistaan kuuluvat muun muassa ihmisoikeudet sekä demokratian ja hyvän hallinnon kysymykset.

Mandaatin mukaan kohdassa Suomen näkemys edellytyksistä, tavoitteista ja keinoista yhteistyölle ja maiden välisten suhteiden edistämiseksi

- todetaan hyvän hallinnon ja korruption vastaisen taistelun huomioiminen kehityssuunnitelmissa ja positiivinen kehityskulku eräissä asioissa

---

<sup>32</sup> Nepalín tarkastusviraston pääjohtaja.

- pyydetään selvitystä konkreettisista toimista, jolla hyvää hallintoa on kehitetty samoin kuin siitä, mitä on konkreettisesti tehty korruption poistamiseksi.

Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjan mukaan hyvän hallinnon kehittämistä ja korruptiokysymystä käsiteltiin maiden delegaatioiden johtajien avauspuheenvuoroissa. Nepalilaisella delegaation johtajalla selosti viimeaikaisimpia hyvän hallinnon kehittämisen ja korruption vastaisia toimenpiteitä. Suomi selvitti nepalilaisille kehitysyhteistyön toiminnallistamispäätöksen mukaisia tuen kriteerejä ja tuen antamisen edellytyksiä. Suomi ilmoitti kiinnittävänsä erityistä huomiota hallituksen sitoutumiseen demokraattisiin periaatteisiin, ihmisoikeustilanteen parantamiseen sekä sellaisten reformien tehokkaaseen toteutukseen, jolla edistetään hyvää hallintoa ja kitketään korruptiota.

Pöytäkirjan mukaan neuvottelumandaatissa edellytetyt asiat tuotiin melko hyvin esille. Edellisten neuvottelujen pöytäkirjaan verrattuna asiat esitettiin selvästi paremmin.

## **Yhteistyösopimus**

Suomen ja Nepalilain välinen kehitysyhteistyön puitesopimus on vuodelta 1988. Se ei sisällä korruption vastaisia lausekkeita. Tämä on puute, sillä tällaiset lausekkeet antavat osaltaan signaalin siitä, että korruption kitkemiseen kiinnitetään kaikilla tasoilla asianmukaista huomiota.

## **Yhteistyön nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät**

Suomen tuki Nepalille on pääosin ollut projektimuotoista lahja-apua. Alkuvaiheen yhteistyösektoreina olivat metsätalous, vesihuolto ja sähköistys. Sitten tuli muun muassa kartoitus. Kehitysyhteistyön yleisten linjausten mukaisesti ovat ohjelmat vuodesta 1999 alkaen siirtyneet uusille aloille, kuten ympäristö, opetus sekä demokratia, hyvä hallinto ja ihmisoikeudet. Kahdenväliset hankkeet tulevat vastaisuudessaakin olemaan Suomen antaman avun pääasiallisina keinoina, koska tällaisia hankkeita pidetään Nepalilain tilanteessa avunantajien kannalta kontrolloiduinna. Budjettituen myöntäminen ei ole ajankohtaista, mutta siitä käytävää keskustelua seurataan.

Valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että edellytyksiä yhteistyön kasvattamiseen Nepalilain kanssa vertaismaiden



vähintään 10 miljoonan euron vähimmäistasolle ei tällä hetkellä ole. Syyinä tähän ovat maan demokratiakriisi ja korruptio-ongelma.

### 3.2.5. VIETNAM

#### **Korruptiotilanne**

Transparency Internationalin Corruption Perception Index<sup>33</sup> listalla on Vietnamin tilanne viimeisen viiden vuoden aikana kehittynyt seuraavasti:

1998	1999	2000	2001	2002	2003
2,5	2,6	2,5	2,6	2,4	2,4

Indeksilukujen valossa Vietnamin korruptiotilanne on pysynyt lähes muuttumattomana. Vuoden 2001 jälkeen tilanne on kuitenkin jonkin verran huonontunut.

Suomen Vietnamin suurlähetystön maan korruptiotilanteesta tarkastusta varten laatiman, 18.2.2004 päivätyn selvityksen mukaan Vietnamin luokitus on kansainvälisissä vertailuissa keskitason alapuolella. Korruptiota esiintyy eri tasoilla. Suurimmat huolen aiheet ovat julkiset investoinnit sekä verotus. Korruptioon on ottanut julkisesti kantaa niin parlamentti kuin kommunistisen puolueen puheenjohtaja. Korruption ehkäisy on noussut korkeaan asemaan poliittisessa keskustelussa, mutta tehokkaiden keinojen löytäminen on vaikeaa. Korruptiosta otetaan säännöllisin väliajoin kiinni muutamia korkearvoisiakin henkilöitä ja näyttävät oikeudenkäynnit sekä kovat rangaistukset toimivat pelotteina muille.

Yksityiskohtaiset analyysit valtiontalouden luotettavuudesta löytyvät esimerkiksi Maailmanpankin julkistalouden arvioinneista<sup>34</sup> ja julkishallinnon luotettavuusarvioinneista<sup>35</sup>. Viimeksi mainittujen tärkeimpiä havaintoja ovat olleet:

<sup>33</sup> Vuoden 2003 indeksiluvun laskeminen perustui 8 selvitykseen.

<sup>34</sup> Public Expenditure Review, PER.

<sup>35</sup> Country Financial Accountability Assessment, CFAA.

- Budjetin julkisuus on parantunut huomattavasti. Tietoa jaetaan kansainvälisille yhteistyötahoille kiitettävästi.
- Riittävät ohjeistot on luotu rahoituslaitosten kontrolloimiseksi.
- Tilintarkastuksen menettelytapoja on ohjeistettu.
- Valtiontalouden tehokasta ja tarkoituksenmukaista hallintaa koskevia lakeja ja asetuksia on hyväksytty.
- Hankintatoimen ohjeistoja on kehitettävä edelleen.
- Valtiontalouden tarkastuselinten toimenkuvia on selkiytettävä.
- Valtionyhtiöiden talousraportointia ja tilintarkastusta on kehitettävä.

Yksityisen sektorin korruptoituneisuudesta ei ole tehty yhtä yksityiskohtaisia analyysejä. Suuntaa antavia ovat tiedot, että suurin osa yksityisistä ja valtionyhtiöistä tekee varainsiirrot voittopuolisesti käteisellä. Työntekijöistä arviolta 90 %:lla on työsopimus. Työnteko ilman työsopimusta ja käteismaksut voivat periaatteessa olla hyvinkin luotettavia osapuolten välillä. Sen sijaan suhteessa verottajaan ne sisältävät korruptionriskin. Ulkomaankauppaan liittyy myös korruptionriskejä, koska pitkät rajat tarjoavat mahdollisuuksia salakuljetukseen sekä tariffien ja verojen vaihtelevaan perimiseen.

Edustuston keinot ehkäistä korruptiota ovat vähäiset. Hanketason pienimuotoinen ylihinnoittelu ja välistävedot ovat vaikeasti todennettavissa. Ministeriön esitys (osana ns. harmonisoinnin toimintaohjelmaa) sisällyttää yhteistyötahon taloushallinnon kapasiteetin vahvistaminen systemaattisesti osaksi kahdenvälisten hankkeiden tavoitteenasettelua on tervetullut.

Hankemuotoisessa kehitysyhteistyössä mahdollisuudet esittää kehitysyhteistyön panokset osana paikallisia (valtion ja läänien) budjetteja lisäävät läpinäkyvyyttä. Lisäksi ne pienentävät kaksoislaskutuksen myötä tapahtuvaa korruptiota. Varsinaisen varainhallinnan ja hankintatoimen antaminen yhteistyötahon taloushallinnon hoidettavaksi tulee vastaisuudessakin arvioida tapauskohtaisesti.

Sektoriohjelmissa ja budjettituissa taloushallinnon seurantakapasiteetti on huomattavasti laajempaa kuin kahdenkeskisissä hankkeissa, koska seurantaan voidaan hyödyntää eri avunantajien yhteisiä henkilöresursseja.

## Korruption seuranta

Suurlähetystön toimintasuunnitelmaan kuuluu raportointi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Korruptiosta tehdään vuosittain erillinen temaattinen raportti. Valtion taloushallinnon toimintatavoista ja luotettavuudesta tehdään lisäksi erillinen selvitys. Myös CG-kokouksista<sup>36</sup> raportoidaan ministeriölle. Viimeisimmässä vuosiraportissa on muun muassa maininta siitä, että oikeusjärjestelmän toimivuudessa on suuria puutteita ja että korruptio on iso ongelma.

Tärkeimpiä tietolähteitä korruption seurannassa ovat Maailmanpankin ja EU:n sekä muiden bilateraalisten avunantajien raportit, avunantajien temaattiset kokoukset, asiantuntijavierailut ja viranomaistapaamiset. Omat analyysit perustuvat primäärilähteiden tulintaan ja keskusteluihin.

Korruptiota ehkäisevä toiminta kehitysyhteistyöhankkeissa tapahtuu siten, että valittaessa hankeinstrumentteja suunnitteluvaiheessa arvioidaan, onko yhteistyötahon kanssa mahdollista toimia siten, että rahoitus kanavoidaan paikallisen toimijan kautta vai tuleeko se kanavoida suomalaisen konsultin tai toisen avunantajan kautta. Edustusto ja ministeriö seuraavat sektoriohjelmien, valtiontalouden kirjanpidon ja seurantamekanismien sekä hankintalainsäädännön kehittymistä. Solmitut hankesopimukset sisältävät systemaattisesti korruption vastaiset lausekkeet. Kahdenvälisissä hankkeissa on tehty määräajoin tilintarkastuksia käyttämällä kansainvälisiä tilintarkastajia.

Hanketason seurannan johtopäätöksinä todetaan suurlähetystön tarkastusta varten laatimassa selvityksessä, että:

- Tilintarkastuskertomukset osoittavat konsulttiyritysten raportoidun yleensä talousraporteissaan riittävällä tarkkuudella ja luotettavuudella omista kustannuksistaan ja maksatuksistaan.
- Hankkeiden toteutus sisältää hyvin paljon erilaisia pieniä toimintoja, jotka hankitaan käyttäen paikallisia hankintamenettelyjä.
- Paikalliset hankintamenettelyt eivät aina edellytä avointa kilpailutusta. Hankkeita ohjataan käyttämään avointa tai kohdennettua kilpailutusta paikallisessa hankintatoimessa aina, kun se on hankinnan kokoon nähden tarpeen.

---

<sup>36</sup> *Consultative Group.*

- Paikallinen maksuliikenne perustuu lähinnä manuaaliseen maksatukseen. Siksi ei ole pankkien tositteita, joista saisi ajan tasalla olevaa tietoa maksatuksista ja maksujen perillemenosta.
- Toiminnan ja hankintojen tarkoituksenmukaisuutta seurataan kausiraportoinnin ja väliarviointien avulla.
- Hankkeissa on vaikea saada tietoa paikallisten viranomaisten omasta laskutuksesta. Se mahdollistaa kaksinkertaisen laskutuksen.
- Paikallisten viranomaisten käsitys omasta panoksesta hankkeen yhteiseen budjettiin on hyvin luova. Käytännössä paikalliset viranomaiset ilmoittavat myös oman toimintansa tavanomaisia menoja omaksi panoksekseen hankkeeseen.

### **Hyvän hallinnon kehittämiseen tähtäävät uudistukset ja niiden tukeminen**

Vietnamin hallituksella ja avunantajilla on käynnissä useita hankkeita valtiontalouden luotettavuuden kehittämiseksi. Ne käsittävät esimerkiksi valtiontalouden kirjanpitojärjestelmien ja maksatusjärjestelmien tietokoneistamisen, verohallinnon uudistamisen sekä valtion omaisuuden ja velkojen seurantajärjestelmät. Avunantajat osallistuvat aktiivisesti talousarviolain, korruptiolainsäädännön ja hankintalain kehittämiseen ja toimeenpanoon. Valtiontalouden hallintojärjestelmien kehittämisen tulokset ovat lupaavia. Vietnam on allekirjoittanut YK:n korruption vastaisen julkilausuman.

Vietnamin oikeusjärjestelmä ei ole täysin erillään lainsäädännön ja toimeenpanon elimistä. Oikeusjärjestelmän kapasiteetti puuttua talousrikoksiin on hyvin rajallinen. Korruptiosta voidaan tuomita kuolemaan. Useat avunantajat ovat vastustaneet kuolemanrangaistuksen käyttämistä muun muassa korruptiorikoksissa. Oikeussektorilla lainsäädännölliset uudistukset ovat lupaavia. Sen sijaan oikeuslaitoksen laajempi kehittämissuunnitelma etenee toivottua hitaammin. Isoihin infrastruktuurihankkeisiin liittyvien korruptiotapausten käsittelyä varten on perustettu erityiselin.

Uusi korruptiolaki on valmisteilla. Maailmanpankin budjettituen maksatuksen ehtona tulee olemaan se, että Vietnamin valtio uudistaa korruptiolainsäädäntöään, uudistaa hankintalain sekä luo kanavan julkisen sektorin hankintojen tarjouskilpailujen julkistamiselle. Todennäköistä on, että nämä muutokset toteutetaan vuoden 2004 aikana.

Suomen ja Vietnamin välisessä kehitysyhteistyössä paikallisen yhteistyön määräraha on keskeinen instrumentti hyvän hallintotavan edistämiseksi. Vuoden 2004 PYM-suunnitelma sisältää varauksen hyvän hallinnon edistämiseen ja korruption ehkäisyyn keskittyvään hankkeeseen. Suunnitelmassa on myös varaus harmonisointihankkeeseen, jonka tavoitteena on kehitysyhteistyöhallinnon selkeyttäminen ja investointipäätösten läpinäkyvyyden lisääminen yhteistyöhankkeissa.

Hyvä hallinto sisältyy poikkileikkaavana teemana kaikkiin hankkeisiin. Niissä paikallistason henkilöstölle on annettu koulutusta investointisuunnittelussa ja hankintatoimessa. Investointipäätöksiin liittyy suuri korruptionriski.

### **Mahdolliset korruptio- ja väärinkäytöstapaukset**

Suoranaisia korruptiotapauksia ei ole ilmennyt edustuston nykyisen henkilökunnan aikana. Tilintarkastuskertomuksiin kirjattuihin virheellisyyksiin ja epäkohtiin on puututtu edellyttämällä välittömiä toimenpiteitä sekä toimenpiteitä ennen seuraavaa vuosiraportointia.

### **Yhteistyöneuvottelut**

Suomen ja Vietnamin viimeisimmät yhteistyöneuvottelut käytiin kesäkuussa 2003 ja kesäkuussa 2001.

Yhteistyöneuvottelujen valmisteluasiakirjat on laadittu ministeriön ohjeistuksen mukaisesti.

Neuvottelumandaatin mukaan yhteistyöneuvottelujen eräänä pää tavoitteena on muistuttaa siitä, että kehitysyhteistyön suotuisa kasvattaminen edellyttää suotuisaa kehitystä myös Vietnamin. Mikäli demokratia- ja ihmisoikeuskehityksessä olisi negatiivista, saattaisi sillä olla merkitystä Suomen antamaan tukeen.

Kohdassa Ihmisoikeudet ja hyvä hallinto on painotettu hyvän hallinnon merkitystä. Suomen huolenaiheina on mainittu korruption aiheuttamat ongelmat. Vietnamiä on kannustettu korruption vastaiseen toimintaan.

Suomen näkemyksessä edellytyksistä maiden välisten suhteiden edistämiseksi ja yhteistyölle on tuotu esille Suomen käsitys, jonka mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuudessa on paljon toivomisen varaa. Tyydytyksellä on todettu, että Vietnamin poliittinen johto vaikuttaa olevan voimakkaasti sitoutunut korruption vähentämiseen ja julkisen hallinnon kehittämiseen.

Suomen näkemyksestä maiden välisten suhteiden edistämisen ja yhteistyön tavoitteista ja keinoista on lausuttu, että kahdenvälinen vuoropuhelu ihmisoikeuksista, hyvästä hallinnosta, oikeusvaltion periaatteista ja kansalaisyhteiskunnasta on tärkeä osa maiden välisten suhteiden syventämistä.

Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjan mukaan molemmat delegaatiot olivat yhtä mieltä siitä, että ihmisoikeusasioiden puolesta on edelleen työskenneltävä ja että niistä pitää keskustella. On myös tärkeää edistää hyvää hallintoa. Pöytäkirjasta ei ilmene, että korruptiokysymys olisi mandaatin edellyttämällä tavalla tuotu neuvotteluissa esille.

Lausunnossa, joka ei sisälly pöytäkirjaan, Suomen delegaation puheenjohtaja totesi kohdassa Demokratia ja ihmisoikeudet seuraavaa: "Olemme kaikkien yhteistyömaidemme kanssa käydyissä neuvotteluissa jatkuvasti ja toistuvasti käsitelleet demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Myös korruption vastainen taistelu on Suomessa korkealla agendalla. Mielestämme korruptio on vakava ongelma, jota vastaan tulisi taistella lujasti. Tuemme Vietnamia sen pyrkimyksissä korruption kitkemiseksi. Hyvä hallinto muodostaa erään keskeisen tekijän tässä työssä ja Suomi on valmis jatkossakin tukemaan Vietnamia sekä korruption vastaisen toiminnan että hyvän hallinnon edistämisessä."

Kohdassa Muutokset Suomen ja Vietnamin välisessä yhteistyössä edellä mainitussa lausunnossa sanottiin, että Suomi on halukas tukemaan hyvän hallinnon ja demokratian kehittämistä yhteishankkeiden muodossa. Kehitysyhteistyövarojen kasvattaminen on riippuvainen suotuisasta kehityksestä Vietnamissa. Negatiivisella kehityksellä saattaisi olla vaikutusta kehitysyhteistyöhön.

Lausunnon sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, että neuvotteluissa on käsitelty kysymyksiä hyvästä hallinnosta ja korruptiosta mandaatin edellyttämällä tavalla. Läpinäkyvyyden parantamiseksi olisi kuitenkin paikallaan, että keskeiset mandaatin edellyttämät asiat kirjataan joko suoraan pöytäkirjaan tai siihen sisältyviin liitteisiin.

Vuoden 2001 neuvottelujen pöytäkirjatietojen mukaan hyvää hallintoa ja korruptiota on käsitelty varovaisesti yleisellä tasolla.

## **Yhteistyösopimus**

Suomen ja Vietnamin välinen yhteistyösopimus on vuodelta 1992. Sopimus ei sisällä korruption vastaisia lausekkeita.

Yhteistyösopimus on suunniteltu korvattavaksi EU:n puitesopimuksella, johon sisällytetään korruption vastaiset lausekkeet. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä tämä ei kuitenkaan liene mahdollista, koska sen perustana on nimenomaan avunantajan ja yhteistyömaan välinen sopimus.

## **Yhteistyön nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät**

Infrastruktuurihankkeiden merkityksen pienentyttyä on kehitysyhteistyön painopiste viime vuosina ollut osaamisen ja organisaatioiden kehittämisessä, pääsektoreina maaseutukehitys, vesihuolto ja metsä.

Vuonna 2002 järjestetyssä Suomen ja Vietnamin viranomaisten välisessä kehitysyhteistyöohjelman suunnitteluseminaarissa sovittiin tulevan yhteistyöohjelman pääsektoreista ja todettiin avun kasvattamisen tavoite. Keskeisimpänä kehitystavoitteena on köyhyyden vähentäminen. Seminaarin tuloksena pyritään kehitysyhteistyöohjelmaan, joka mahdollisimman hyvin vastaa Suomen kehitysyhteistyön linjauksia ja joka tukee ja vahvistaa Vietnamin omia kehitysprosesseja. Apua pyritään kasvattamaan linjausten mukaisesti siten, että vuosittaisissa maksatuksissa saavutetaan 10 miljoonan euron vähimmäistaso.

Yksittäisistä hankkeista pyritään yhdessä muiden avunantajien kanssa vähitellen siirtymään kokonaisvaltaisten ohjelmien tukemiseen. Avun keskittäminen kolmelle sektorille ja pyrkimys ohjelmaapuun tukee myös tavoitetta keventää sekä Suomelle että Vietnamille kehitysyhteistyöstä aiheutuvaa hallinnollista kuormitusta

Paikallisen yhteistyön määräraha on keskeinen keino demokration, ihmisoikeuksien ja hyvän hallintotavan sekä kansalaisyhteiskunnan edistämiseksi. Hanoi edustuston laatimassa PYM-strategiassa vuodelle 2004 esitetään 471.000 euron suuruista määrärahaa. Vuosien 2005 - 2007 toimintaohjelman rahoittamiseksi esitetään noin kahden miljoonan euron budjettia.

Vietnamia pidetään esimerkkinä maasta, jossa eri avunantajien toimintatapojen yhtenäistäminen on edennyt pitkälle. Harmonisointiprosessit ohjaavat myös Suomen yhteistyötä Vietnamissa. Suomi tukee harmonisointitoimenpiteitä lähinnä EU:n ja samanmielisten apu antavien maiden ryhmän<sup>37</sup> työn puitteissa.

---

<sup>37</sup> LMDG-ryhmä, jossa Suomi on mukana.

Köyhyyden vähentymisen myötä pitkäaikaisissa yhteistyömaissa voidaan siirtyä asteittain lahjaperusteisesta kehitysyhteistyöstä kohti monipuolisempaa maiden välistä kanssakäymistä. Valtioneuvoston uuden kehityspoliittisen ohjelman mukaan Vietnaminassa on näköpiirissä tällaisia mahdollisuuksia.

### 3.3. Pohjoismainen vertailu

Tarkastuksen kuluessa on ulkoasiainministeriön korruption vastaista toimintapolitiikkaa ja ohjeistusta verrattu Norjan, Ruotsin ja Tanskan kehitysyhteistyöviranomaisen vastaaviin menettelyihin. Vertailu on tehty näiden maiden kehitysyhteistyöviranomaisilta saadun aineiston perusteella. Aiheesta on myös keskusteltu näiden maiden kehitysyhteistyöviranomaisen ja ulkoisten tarkastusviranomaisen vastuuvirkamiesten kanssa Kööpenhaminassa, Oslossa ja Tukholmassa.

Vertailun mukaan eri Pohjoismaiden kehitysyhteistyöviranomaisen korruption vastaisen toiminnan järjestelyt ja menettelytavat ovat varsin samanlaiset. Muiden Pohjoismaiden resurssit tähän toimintaan ovat kuitenkin ulkoasiainministeriön vastaavia resursseja suuremmat. Viranomaisasolla tämä näkyy muun muassa laajempina ja kattavampana ohjeistuksena ja koulutuksena sekä edustustojen parempina edellytyksinä tehdä esimerkiksi myös omia analyysejä yhteistyömaiden korruptiotilanteesta. Kehitysyhteistyötoiminnassa muut Pohjoismaat tukevat Suomea enemmän yhteistyömaitaan niiden hyvään hallintoon ja korruption vähentämiseen tähtäävissä uudistuksissa. Toisaalta myös muiden Pohjoismaiden kehitysyhteistyöhön käytettävissä olevat kokonaisresurssit ovat moninkertaiset Suomen tämänhetkisiin resursseihin verrattuna.

Norjan, Ruotsin ja Tanskan rahoittamassa kehitysyhteistyössä ei ole ilmennyt varsinaisia korruptiotapauksia. Kertomuksen luvussa 3.2.2. käsiteltyä asiaa on pidetty rajatapauksena.

#### 3.3.1. RUOTSIN KEHITYSYHTEISTYÖVIRANOMAINEN SIDA

Sida'n korruption vastaisen toiminnan keskeiset säännöt ja ohjeet ilmenevät seuraavista asiakirjoista:

- Antikorruptionsregeln.



- Handledning för tillämpning av Sidas antikorrupsionsregel.
- En vägledning för misstanke om korruption.

Antikorrupsiosäännössä konkretisoituu maan hallituksen Sida'lle annettava tehtävä vastustaa korruptiota. Säännössä edellytetään, että Sida'n palveluksessa olevat henkilöt soveltavat sääntöä kaikissa oleellisissa työprosesseissa ja yhteistyössä avun vastaanottajatahon ja muiden avunantajien kanssa.

Valmisteilla oleviin eettisiin toimintaohjeisiin on tarkoitus kirjata Sida'n näkemys siitä, miten henkilöstön tulee suhtautua erilaisiin vaikeisiin tilanteisiin erityisesti yhteistyömaissa.

Valmistumassa on myös ohje yhteistyömaan taloushallinnon ohjausjärjestelmien arvioimiseksi.

Koulutusohjelma sääntöjen ja ohjeiden soveltamisesta tullaan järjestämään vuoden 2004 aikana.

Sida:ssa ja edustustoissa on vuoden 2004 alusta otettu käyttöön järjestelmä, jolla meneillään olevien hankkeiden riskejä säännöllisesti ja systemaattisesti arvioidaan. Järjestelmää sovelletaan yli kolmen miljoonan kruunun hankkeisiin.

Sida'n suhtautuminen korruptioon ja korruptioepäilyihin on kiteytetty seuraavaan kolmeen lauseeseen: Älä koskaan hyväksy. Toimi aina. Tiedota aina. Tämä on Sida'n mielestä tärkeä perustavaa laatua oleva johtamis- ja arvokysymys. Organisaation eri tasoilla toimivan johdon asiana on jatkuvasti muistuttaa tästä suhtautumistavasta kaikessa toiminnassa.

### 3.3.2. TANSKAN KEHITYSYHTEISTYÖVIRANOMAINEN DANIDA

Tanskan kehitysyhteistyössä sovelletaan nollatoleranssia korruption suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, että Tanskan rahoittamassa kehitysyhteistyötoiminnassa ei hyväksytä korruptiota, ja että korruptiosta on automaattisesti seuraamuksia.

Danida:ssa on valmistunut korruption vastaisen taistelun toimintasuunnitelma. Se kattaa vuodet 2003 - 2008, jonka aikana suunnitelmaan sisältyviä eri komponentteja on tarkoitus ryhtyä toteuttamaan. Suunnitelma on varsin konkreettinen. Siinä on määrääjat eri toimenpiteiden toteutukselle ja niistä vastuussa olevat tahot on selkeästi määritetty. Toimintasuunnitelman tavoitteena on korruption vastaisen toiminnan tehostaminen kolmella eri tasolla, joita ovat:

1. Korruption ehkäisy Tanskan antaman kehitysavun jakelujärjestelmässä.<sup>38</sup>
2. Korruption ehkäisy Tanskan antaman kehitysavun käytössä.
3. Korruption vastustamisen tukeminen Tanskan kehitysapua vastaanottavissa maissa.

Kullekin komponentille on määritelty seuraavat kolme tuotosta (outputs):

1. Korruption ehkäisyn kannalta relevanttien sääntöjen ja menettelytapojen kehittäminen.
2. Korruption vastaisen toimintakapasiteetin vahvistaminen.
3. Korruption vastaisten toimenpiteiden tehostaminen.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää useita eri toimenpiteitä.

Komponenttiin 1 sisältyvinä toimenpiteinä voidaan mainita eettisten ohjeiden laatiminen koko henkilöstölle ja niiden käyttöönotto Danidassa ja edustustoissa vuoden 2004 heinäkuun alusta. Korruption vastaisen toiminnan ohjeistuksen ja eettisten ohjeiden soveltamiseen tarkoitettu koko henkilöstön kattava koulutusohjelma on käynnistetty huhtikuussa 2004. Koulutus tapahtuu verkkopäätetyöskentelynä koulutettavalle sopivina aikoina ja opetusjaksojen pituuksina. Tällainen toteuttaminen helpottaa huomattavasti koulutukseen osallistumista ja alentaa siitä aiheutuvia kuluja.

Komponenttiin 2 sisältyy toimenpide, jonka mukaan Tanskan kehitysyhteistyövarojen käytössä ilmenevien korruptiotapausten seuraamuksia selvennetään ja täsmennetään. Asia otetaan esille maaohjelmaneuvotteluissa ainakin kerran ennen 1.1.2005 ja tämän jälkeen tarpeen mukaan.

Komponenttiin 3 sisältyy toimenpide, jonka mukaan korruptiokysymyksen profiilia nostetaan vuosineuvotteluissa ja sektoriarvioinneissa ja edistetään aiheen sisällyttämistä konsultatiivisten ryhmien ja vastaavien kokousten asialistalle. Asia otetaan esille vuosineuvot-

---

<sup>38</sup> *Jakelujärjestelmällä tarkoitetaan muun muassa Danida'a, kehitysmaissa toimivia Tanskan edustustoja sekä Danida'n hankkeissa työskenteleviä kehitysyhteistyökonsultteja.*

teluissa ainakin kerran ennen 1.1.2005 ja sen jälkeen tarpeen mukaan.

Komponentin 3 puitteissa kartoitetaan myös yhteistyömaiden hyvän hallinnon edistämisen ja korruption vastaisen toiminnan nykytilanne ja arvioidaan siihen liittyviä tukitarpeita.

Komponenttiin 3 sisältyy myös tavoite, jonka mukaan yhteistyömaan riittämättömät keinot vakavan, jatkuvan ja järjestelmällisen korruption kitkemiseksi vaikuttavat sen mahdollisuuksiin harjoittaa pitkäaikaista kehitysyhteistyötä Tanskan kanssa. Asia otetaan esille vuosineuvotteluissa ainakin kerran ennen 1.1.2005 ja sen jälkeen tarpeen mukaan.

### 3.3.3. NORJAN KEHITYSYHTEISTYÖVIRANOMAINEN NORAD<sup>39</sup>

Myös Norjan kehitysyhteistyössä sovelletaan nollatoleranssia korruption suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, että maan rahoittamassa kehitysyhteistyötoiminnassa ei hyväksytä korruptiota ja että korruptiosta on automaattisesti seuraamuksia.

Norad'in hyvän hallinnon edistämisen ja korruption vastaisen toiminnan toimintasuunnitelma toteutettiin vuosina 2000 ja 2001. Suunnitelman päätavoitteena oli vahvistaa Norjan antamaa tukea yhteistyömaiden ponnisteluille korruption torjumiseksi osana hyvän hallinnon kehittämistä. Suunnitelman kolme tavoitetta olivat:

1. Lisätä Norjan tukea hyvän hallinnon kehittämiseksi ja korruption torjumiseksi yhteistyömaissa.
2. Lisätä kehitysyhteistyöhallinnon korruption ehkäisyyn liittyvää tietämystä ja osaamista Norjan kaikessa kehitysyhteistyössä.
3. Laatia mekanismeja korruption ehkäisemisestä ja torjumisesta saatujen kokemusten järjestelmälliseksi keräämiseksi, analysoimiseksi ja levittämiseksi.

Toimintasuunnitelman tavoitteiden saavuttamista arvioitiin Norad'issa huhtikuussa 2002. Arvioinnin mukaan yli 2/3 Norad'in henkilökunnasta oli tyytyväinen suunnitelman tuloksiin. Tärkeimpänä asiana

---

<sup>39</sup> *Norjan kehitysyhteistyöviranomaisen, Norwegian Agency for Development Cooperation*

pidettiin henkilöstön lisääntyntä korruptiotietoisuutta. Enemmistö henkilökunnasta oli myös tyytyväinen Norad'in kasvaneeseen tukeen yhteistyömaiden hyvän hallinnon edistämiseksi ja korruption torjumiseksi.

## **Lähdeluettelo:**

### **1. Kirjalliset lähteet**

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 2004

Kehitysyhteistyö: Korruption vastaisen toiminnan linjaus.  
Ulkoasiainministeriö 2001

Korruption vastaisen toiminnan käsikirja. Ulkoasiainministeriö 2002

Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation.  
Ulkoasiainministeriö 1997

Kehitysyhteistyösopimuskäsikirja. Ulkoasiainministeriö 2002

OECD/DAC suositus 7.5.1996 korruption vastaisten lausekkeiden  
ottamisesta kehitysyhteistyösopimukseen

Transparency International'in korruptioindeksit vuosilta 1998-2003

Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön puitesopimukset Etiopian,  
Mosambikin, Nepalin, Sambian ja Vietnamin kanssa

Ohje Suomen valmistautumisesta kehitysmaiden kanssa käytäviin  
yhteistyöneuvotteluihin. Ulkoasiainministeriö 2001

Etiopian kanssa 6.10.2003 ja 22.5.2002 käytyjen yhteistyöneuvotte-  
lujen mandaatit, taustamuistiot ja pöytäkirjat

Mosambikin kanssa 29.10.2003 ja 26.2.2002 käytyjen yhteistyöneu-  
vottelujen mandaatit, taustamuistiot ja pöytäkirjat

Nepalin kanssa 10.4.2003 ja 20.11.2000 käytyjen yhteistyöneuvotte-  
lujen mandaatit, taustamuistiot ja pöytäkirjat

Sambian kanssa 18.2.1999 ja 2.10.1997 käytyjen yhteistyöneuvotte-  
lujen mandaatit, taustamuistiot ja pöytäkirjat

Vietnamin kanssa 10.4.2003 ja 12.6.2001 käytyjen yhteistyöneuvottelujen mandaatit, taustamuistiot ja pöytäkirjat

Antikorrupsionsregeln. Sida 2003

Hanledning för tillämpning av Sidas antikorrupsionsregel. Sida 2004-05-27

En vägledning vid misstanke om Korruption. Sida 2003

NORAD's Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000 - 2001.  
Norad 2000

Danida Action Plan to Fight Corruption 2003 - 2008. Danida 2003.

## **2. Haastattelut**

Ulkoasiainministeriö 8.3, 11.3, 17.3 ja 5.4.2004

Jaakko Pöyry Group Oyj 5.4.2004

Transparency International'in  
Suomen yksikkö 7.4.2004

Sida ja Riksrevisionen 10.3.2004

Norad ja Riksrevisjonen 14.4.2004

Danida ja Rigsrevisionen 15.4.2004

# LIITTEET



17.05.2004

KEO-08 Sakari Eräpohja

Saapunut 19.05.2004

VTV Dnro 435/54/03

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 Helsinki

H. Nieminen  
B. Lindman

Viite  
VTV:n lausuntopyyntö 4211/30.4.2004

Asia  
**Korruption vastainen toiminta kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä;  
Ulkoasiainministeriön vastine Valtiontalouden tarkastusvirastolle**

Ulkoasiainministeriö lähettää oheisena Valtiontalouden tarkastusvirastolle pyydetyn lausuntonsa tarkastuskertomuksesta "Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle". Lausunnon on laatinut vastuuosastona kehityspoliittinen osasto.

Kehityspoliittinen osasto toteaa, että VTV:n tarkastus sekä siinä esitetyt kannanotot sisältävät tärkeää ja arvokasta palautetta korruption vastaisen toiminnan kehittämiseksi kehitysyhteistyössä. Seuraavassa kehityspoliittisen osaston kannanotot VTV:n suosituksiin:

#### **Suosituksat:**

*1. Ulkoasiainministeriössä tulisi ottaa käyttöön korruptio- ja väärinkäytöstapausten seurantajärjestelmä.*

Kehityspoliittinen osasto katsoo, että korruptio- ja väärinkäytöstapausten seurantajärjestelmän luominen on hyvä suositus ja tavoitteena tulisi neuvoa-antavan työkalun luominen. Sikäli kuin ns. mustien listojen kohdalla kysymykseen voisivat tulla henkilötiedot, on hyvä muistaa henkilöiden yksityisyyden suoja ja lainsäädännössä määrätyt rajoitukset. Voimassaoleva henkilötietolaki (22.4.1999/523) saattaa estää tai rajoittaa julkisyhteisöä kokoamasta ja ylläpitämästä rekisteriä, joka sisältäisi henkilöitä koskevaa, ei-hyväksyttävää toimintaa koskevaa tietoa. Henkilötietolaki sisältää mm. lähtökohtaisen *arkaluonteisten tietojen käsittelykiellon*. Arkaluonteisia tietoja ovat lain 11 §:n mukaan esim. rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevat tiedot. Edellytykset käsitellä tällaisia tietoja on laissa rajattu tiukasti. Tästä huolimatta järjestelmä voisi sisältää kuvauksen minkälaisesta korruptio- ja väärinkäytöstapauksesta on sisällöllisesti kysymys ja seurantajärjestelmästä voisi olla apua korruption vastaisen toiminnan kehittämisessä *lessons learned* mielessä.



2. *Ulkoasianministeriön tulisi laatia ohjeet korruptio- ja väärinkäytöstapausten ilmoitusmenettelystä.*

Kehityspoliittinen osasto katsoo, että suositus hyvä ja ohjeistusta tarvitaan, erityisesti tulee kiinnittää huomioita virkamiesten velvollisuus-kysymykseen epäilyjen ilmoittamisessa.

3. *Ministeriön palkkaamien erityisasiantuntijoiden ja edustustojen asemamaasta palkatun henkilöstön työsopimuksiin tulisi sisällyttää korruption vastainen lauseke.*

Kehityspoliittinen osasto yhtyy suositukseen.

4. *Korruption vastaisen toiminnan käsikirjaan sisältyvät hyvän hallinnon eettiset näkökohdat tulisi esittää erillisenä kohtana käsikirjassa.*

Kehityspoliittinen osasto katsoo, että suositus on hyvä ja hyvän hallinnon eettiset näkökohdat voidaan esittää erillisenä kohtana käsikirjaa päivitettäessä.

5. *Korruption vastaiseen toimintaan liittyvää tiedotus- ja koulutustoimintaa tulisi lisätä ja systematisoida.*

Kehityspoliittinen osasto yhtyy suositukseen ja toteaa, että korruptiosta ja kehitysyhteistyöstä on keväällä 2004 ollut julkisuudessa useaan otteeseen kirjoituksia sekä hyvän hallinnon neuvonantajan haastatteluja. Koulutustoimintaa tullaan lisäämään siten, että korruptioteema sisällytetään osaksi kehitysyhteistyön parissa työskentelevien virkamiesten osaamisprofiilia. Lisäksi tullaan järjestämään erillisiä seminaareja ajankohtaisista kysymyksistä kuten budjettituen riskienhallinnasta korruption vastustamisen näkökulmasta.

6. *Suomen kehitysmaaedustustojen harjoittamaa yhteistyömaan korruptiotilanteen seuranta ja raportointia ulkoasianministeriölle tulisi yhdenmukaistaa siten, että tehtävä sisällytettäisiin näiden edustustojen vuotuisen toimintasuunnitelmaan ja raportointiprofiiliin.*

Kehityspoliittinen osasto yhtyy suositukseen ja toteaa, että joidenkin edustustojen kohdalla asiaa on ruvettu jo toteuttamaan. Kyse on useinmiten korruptioteemaan liittyvän tietoisuuden ja tärkeyden sisäistäminen sekä ohjeistaminen.

7. *Yhteistyöneuvottelujen pöytäkirjat tulisi laatia siten, että niistä ilmenee, onko korruptiokysymykset käsitelty neuvottelumandaatin edellyttämällä tavalla.*

Kehityspoliittinen osasto yhtyy suositukseen ja toteaa, että asiasta on keskusteltu alueosastojen kanssa neuvottelumandaattia laadittaessa. Lisäksi kyse on delegaation osaamisen tasosta, jota voidaan lähtöbrieffauksella täydentää. Näin on esimerkiksi toimittu viimeksi huhtikuussa 2004 Sambian neuvottelumandaattia valmisteltaessa.

8. *Suomen Etiopian, Nepalin, Sambian ja Vietnamin väliset kahdenvälisen kehitysyhteistyön puitesopimukset tulisi uusia ja sisällyttää niihin korruption vastaiset lausekkeet. Lausekkeet tulisi lisätä myös ulkoasianministeriön ja kansalaisjärjestöjen perustamien säätiöiden välisiin sopimuksiin ja edelleen säätiöiden kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen kanssa tekemiin sopimuksiin.*

Kehityspoliittinen osasto yhtyy suositukseen ja toteaa, että sitä mukaa kun puitesopimuksia uudistetaan tulee niihin sisällyttää korruption vastaiset lausekkeet. Sama koskee kansalaisjärjestöjen perustamien säätiöiden sopimuksia.

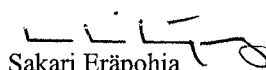
9. *Ulkoasiainministeriön tulisi nostaa profiiliinsa siten, että esimerkiksi yhteistyöneuvotteluissa nykyistä enemmän painotettaisiin korruption vastaisen toiminnan tulosten merkitystä eräänä kehitysyhteistyösuhteisiin vaikuttavana tekijänä.*

Kehityspoliittinen osasto katsoo, että korruption vastaisen toiminnan tulosten merkitys on korostumassa enenevässä määrin. Kehityspoliittisessa keskustelussa ymmärretään entistä paremmin, että kehitystä mahdollistavan toimintaympäristön (*enabling environment*) vahvistaminen on olennainen osa kehitysponnisteluita ja ilman läpinäkyvää ja tilivelvollista hallintoa kestävää kehitystä ei voi saada aikaan. Tämä näkyy mm. siinä, että korruptioteema otetaan yhä useammin esille erilaisilla kansainvälisillä foorumeilla missä Suomi käyttää puheenvuoroja. Kahdenvälisiä kehitysyhteistyösuhteita korruptiokysymykset ohjaavat siten, että merkittävää apupanosten lisäämistä ei voi tapahtua niissä maissa missä ei ole poliittista tahtoa korruption vastustamiseen. Lisäksi eri apuinstrumentteja käytetään tilanteesta riippuen. Esimerkiksi budjettitukea ei ole perusteltua käyttää sellaisissa yhteistyömaissa, joissa ei ole selvää näyttöä korruption vastustamisesta. Tällä hetkellä esimerkiksi Nepal ja Sambia ovat maita, joissa ei tällaista tahtotilaa ole. Todettakoon myös, että kehityspoliittisella osastolla on käynnistymässä hyvän hallinnon indikaattorien (*Governance Indicators*) kehittämishanke, jonka tavoitteena on selvittää sitä miten hyvää hallintoa voidaan paremmin mitata ja tuloksia toiminnallistaa kehitysyhteistyön suunnittelussa.

10. *Ulkoasiainministeriön tulisi selkeyttää päätöksentekonsa perusteita siten, että eri kriteereiden merkitys yhteistyömaille myönnettävän kehitysavun suuruuteen olisi läpinäkyvää.*

Kehityspoliittinen osasto toteaa, että eri kriteerien yhteismitallisuudessa on kehittämisen varaa. Mikään yksittäinen kriteeri ei muodosta päätöksenteon ratkaisevaa perustetta vaan tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltainen käsitys ja tulkinta yhteistyömaan avun tarpeesta, kehitystahdosta, Suomen kyvystä antaa apua sekä yhteistyön tuloksellisuudesta. Siirryttäessä projektimuotoisesta yhteistyöstä kohti sektoriohjelmointia ja budjettitukea riskianalyysin merkitys korostuu. Tässä riskianalyysissä sekä poliittiset, että taloudelliset riskit näyttelevät keskeistä roolia. Edellä mainitun hyvän hallinnon indikaattorien kehittämishankkeen myötä nimenomaan korruptiokysymyksiin liittyvien kriteereiden merkitystä on tarkoitus selvittää sekä luoda työvälineitä päätöksenteolle, jonka myötä myös päätöksenteon perusteiden läpinäkyvyys tulee paranemaan.

  
Pertti Majanen  
Alivaltiosihtööri

  
Sakari Eräpohja  
Yksikön päällikkö

LIITTEET

## Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohtjauksessa  
*toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohtjaukseen liittyvien toimintojen arviointia*
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus  
*tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset*
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta  
*vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus*
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö  
*Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen*
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet  
*5b-ohjelman työllisyysvaikutukset*
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Sotavarustehankinnat*
- 14/2000 Huumetorjunta  
*hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna*
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen  
*maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua*
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Päivittäistavarahankinnat*
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi  
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio  
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa  
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-  
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen  
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset  
*Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus*
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava  
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen  
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen  
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-  
toimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden  
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen  
näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistö-  
strategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva  
kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden  
1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia  
ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden  
arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj  
Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja  
koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-  
ohjelma  
*ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittä-  
mishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-  
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-  
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila  
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrap-  
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen  
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-  
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion  
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle

## Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle

---

Korruptiotilanne Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa on huono ja on viimeisen viiden vuoden aikana edelleen huonontunut useissa näistä maista. Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä ei ole kuitenkaan tähän saakka tullut ilmi korruptiotapauksia

Kertomuksessa annetaan suosituksia ulkoasiainministeriön korruption vastaisten menettelytapojen ja ohjeistuksen edelleen kehittämiseksi. Suosituksissa painotetaan mm. korruption vastaisen tiedottamisen ja koulutuksen merkitystä sekä toimintaan liittyvien eettisten näkökohtien riittävää huomioimista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Annankatu 44, PL 1119  
00101 HELSINKI  
Puhelin (09) 4321  
Telekopio (09) 432 5280  
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy