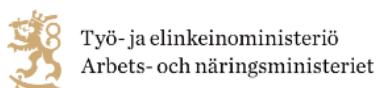


Harmaa talous ja hankinnat

Tämä raportti on osa vuosille 2016–2020 laadittua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmalla.



Sisällys

1	Tiivistelmä.....	5
1.1	Hankintaosaamisen ja sopimushallinnan vahvistaminen	5
1.2	Kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen.....	6
1.3	Korruption torjunta osana sisäistä valvontaa.....	6
1.4	Yhtiöittämiseen liittyvät riskit.....	7
1.5	Tarjousdatan saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen.....	7
1.6	Rikosrekisteriotteiden saaminen Oikeusrekisterikeskukselta	9
1.7	Velvoitteidenhoitoselvitysten sisältö ja saatavuus	9
2	Johdanto.....	10
3	Hankintaosaamisen ja sopimushallinnan vahvistaminen	12
3.1	Haasteina kilpailutukset ja kartellit.....	12
3.2	Hankintaosaamisen kehittäminen.....	13
3.3	Sopimushallinnan parantaminen	15
3.4	Toimenpide-ehdotukset.....	16
4	Kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen.....	17
4.1	Sisäinen valvonta kunnissa – nykytila	17
4.2	Sisäisen tarkastuksen asema ja toimivaltuudet.....	19
4.3	Toimenpide-ehdotukset.....	20
5	Korruption torjunta osana sisäistä valvontaa.....	21
5.1	Sidonnaisuudet.....	22
5.2	Kaksoisroolit	23
5.3	Toimenpide-ehdotukset.....	24
6	Yhtiöittämiseen liittyvät riskit.....	25
6.1	Tytäryhteisöt ja puutteet läpinäkyvyydessä	25
6.2	Esteellisyys ja virkavastuu.....	26
6.3	Sisäisen tarkastuksen toimivaltuudet	27
6.4	Ehdotukset jatkotoimiksi	27
7	Julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen	29
7.1	Tausta.....	29
7.2	Nykytila.....	29
7.3	Ratkaisutavoista	30
7.4	Kartellihavainnoinnin tehostaminen hankintayksiköissä.....	33

7.5	Tarjouskilpailuihin liitetiedostoina annettujen tarjousten analysointi.....	33
7.6	Tarjoushintoihin liittyvän analytiikan lisääminen kilpailutusjärjestelmään.....	34
7.7	Toimenpide-ehdotukset.....	34
8	Rikosrekisteriotteiden sähköinen toimittaminen hankintayksiköille.....	36
8.1	Nykytila ja lainsäädäntö.....	36
8.2	Rikosrekisteriotteen saaminen Oikeusrekisterikeskukselta.....	37
8.3	Henkilöpiiri.....	37
8.4	Rikosrekisteriotteiden vastaanottaminen ennen hankintasopimuksen tekoa.....	38
8.5	Selvitykseen menevä aika.....	39
8.6	Rikosrekisteriotteiden tarkistamisen tehottomuus.....	40
8.7	Tarvittavat muutokset rikosrekisterilakiin.....	41
8.8	Toimenpide-ehdotus.....	42
9	Velvoitteidenhoitoselvitysten sisältö ja saatavuus.....	43
9.1	Säännökset.....	43
9.2	Kilpailutukset.....	44
9.3	Sopimuskausi.....	45
9.4	Arviointia käytännön toimivuudesta ja kehittämissuhteita.....	45
9.5	Toimenpide-ehdotukset.....	47

1 Tiivistelmä

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vuosille 2016-2020 suunnatun toimenpideohjelman kärkihankkeen 1.4. (Korruption ennaltaehkäisy, tunnistamisen ja paljastamisen tehostaminen) valmistelemiseksi perustettiin alatyöryhmä suunnittelemaan keinoja ehkäistä korruptiota julkisten hankintojen valvontaa tehostamalla.

Alatyöryhmän toimeksiantona oli asettamispäätöksen mukaisesti laatia ehdotuksia, joiden tavoitteena on korruption ehkäiseminen hankintojen valvontaa tehostamalla, hankintayksiköiden tietojensaantia laajentamalla sekä lisäämällä hankintayksiköiden mahdollisuuksia puuttua havaitsemiinsa korruptiotilanteisiin. Keinoiksi korruption ehkäisyyn asettamispäätöksessä mainitaan lainsäädännölliset uudistukset, neuvonta ja käytännönläheisen informaation tarjonta hankintayksiköille. Tässä alatyöryhmän raportissa esitetään kehityskohteiksi tunnistettuja ilmiöitä ja alustavia toimenpide-ehdotuksia.

Julkisten hankintojen yhteenlaskettu arvo on viime vuosina ollut vähintään 30-35 mrd. euroa vuodessa. Hankintojen osuus maamme bruttokansantuotteesta on noin viidennes. Hankintojen volyyymi on siis erittäin huomattava. Julkisiin hankintoihin kohdistuvien korruption, harmaan talouden ja kartellien riskien ehkäisemiseksi työryhmä piti keskeisinä kehityskohteina hankintaosaamisen parantamista sekä erilaisia julkisen rahankäytön seurannan parantamiseen ja väärinkäytösriskien pienentämiseen tähtääviä toimia. Ehdotukset vaativat panostuksia, mutta ottaen huomioon julkisten hankintojen huomattava volyyymi ja havaittujen kehitystarpeiden tärkeys, työryhmä on vakuutunut siitä, että tehtävät panostukset tulevat maksamaan itsensä takaisin. Osaan esiin nostetuista teemoista työryhmä ei esitä niiden laajuuden ja monitahoisuuden vuoksi suoria toimenpide-ehdotuksia, vaan suosittelee niitä erilliseen jatkovalmisteluun.

1.1 Hankintaosaamisen ja sopimushallinnan vahvistaminen

Hankintaosaamisen ja hankintojen tekemisen ammattimaisuuden kehittäminen on työryhmän arvion mukaan välttämätöntä. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa harmaan talouden eri ilmenemismuotoihin keskittyvää koulutusta ja tiedottamista. Osaamisen parantaminen olisi työryhmän arvion mukaan erittäin tehokas tapa pienentää paitsi tiedon puutteesta aiheutuvaa tehottomuutta, myös tietoisten väärinkäytösten riskiä.

- Työryhmä esittää, että valmistellaan harmaan talouden, korruption ja kartellien riskeihin keskittyvää koulutusta hankintaorganisaatioille ja sisäisen tarkastuksen työntekijöille.
- Työryhmän arvion perusteella verkkopohjainen koulutus olisi kustannustehokas tapa, jolla olisi mahdollista tavoittaa laaja kohdeyleisö.
 - Sisällöt olisi hyvä valmistella viranomaisyhteistyöprojektina, jossa olisivat mukana relevantit ministeriöt (kuten OM, TEM, VM), viranomaiset (kuten Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ja Verohallinto) ja kuntasektorin eri toimijat (kuten Kuntaliitto ja Julkisten hankintojen neuvontayksikkö).

- Hankintayksiköillä tulee olla käytössään niiden henkilöstölle suunnatut eettiset toimintaohjeet. Ylin johto huolehtii niiden tehokkaasta jalkauttamisesta. Ohjeista tulee käydä ilmi, miten korruption ja harmaan talouden riskejä torjutaan omassa organisaatiossa sekä miten toimitaan, kun havaitaan viitteitä tällaisista ilmiöistä.
- Sopimushallinnan parantamiseksi työryhmä suosittelee hankintayksiköille sopimushallintajärjestelmien käyttöönottoa sekä julkisen sopimustietorekisterin perustamista. Lisäksi työryhmä suosittelee, että hankintayksiköt julkaisevat ostoreskontratietonsa.

1.2 Kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen

Kuntaliitolta saatujen tietojen mukaan sisäistä valvontaa julkiseen rahankäyttöön ja hankintoihin liittyen toteutetaan kunnissa monella taholla ja tasolla. Samalla kuitenkin vain osassa kunnista hyödynnetään sisäistä tarkastusta. Esimerkiksi 10 000–50 000 asukkaan kunnista vain 33 % käytti sisäisen tarkastuksen palveluita vuonna 2015. Sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen liittyen työryhmä tekee seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Kuntalain sisäisen valvonnan säännöksiä täydennetään ottamalla lakiin säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus osana sisäistä valvontaa.
- Sisäiselle tarkastukselle järjestetään koulutusta harmaan talouden, korruption ja kartellien riskeistä, niiden havaitsemisesta ja havaintojen käsittelystä.
 - Koulutusmateriaalin laatimisessa voidaan hyödyntää toimenpide-ehdotuksessa 1.1. mainittujen tahojen osaamista. Kukin organisaatio vastaa itse koulutuksen järjestämisestä.
- Suositellaan sisäisen tarkastuksen organisoimista kunnan tai kuntayhtymän hallituksen alaisuuteen. Näin toteutuisi raportointivelvoite monijäseniselle toimielimelle, mikä ehkäisee korruptiota.

1.3 Korruption torjunta osana sisäistä valvontaa

Yksi julkiseen päätöksentekoon ja rahankäyttöön liittyvistä riskeistä ovat *sidonnaisuudet* julkisen sektorin päättäjien ja luottamushenkilöiden sekä palveluita ja tuotteita tarjoavien yritysten välillä. Sääntelystä huolimatta sidonnaisuudet ovat edelleen yksi riskitekijä hankintoihin liittyen. Eturistiriitatilanteita syntyy muutenkin kuin esimerkiksi perhe- ja sukulaisuussuhteiden kautta. Vuonna 2017 kuntalakiin lisättiin velvoite sidonnaisuuksien ilmoittamisesta¹, mikä on selvä parannus tilanteeseen. Riskejä esteellisyyden suhteen voivat synnyttää myös hankintapäätöksiä tekevien virkamiesten *kaksoisroolit*. Jos kunnan päättävässä asemassa oleva virkamies on vastuuhenkilönä (toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen) tytäryhteisössä, voi asetelma johtaa eturistiriitatilanteissa asian käsittelyn objektiivisuuden vaarantumiseen kunnan organisaatiossa. Tällainen kahdessa roolissa samaan aikaan toimiminen voi johtaa tilanteeseen, jossa valtion tai kunnan virkamies

¹ Kuntalaki (410/2015) 84 §.

valvoo itse itseään. Korruption torjunnan kehittämiseksi osana sisäistä valvontaa työryhmä tekee seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Suositellaan, että kunnat ottavat konsernin nimityspolitiikassaan huomioon sen, että edellä mainittuja kaksoisrooleja ei synny ja erityisesti, että kunnan vastuuhenkilöt säilyttävät toimintamahdollisuutensa eri tilanteissa. Kaksoisrooleihin liittyvät näkökohdat huomioidaan myös kohdassa 1.2. mainitun koulutuksen sisällössä.
- Suositellaan, että kaikilla hankintayksiköillä ja julkisia varoja käyttävillä organisaatioilla on käytössään ohjeet ja tiedonantokanavat, jotka mahdollistavat ilmoittamisen harmaasta taloudesta sekä epäeettisistä, lainvastaisista tms. käytännöistä ja tapahtumista anonyymisti. Näitä asioita koskevien ohjeiden tulee kattaa menettelyt havainnoista ilmoittamiseksi organisaation sisällä ja edelleen valvoville viranomaisille.
 - Valtion ja kuntien sisäiseen, väärinkäytöksistä ilmoittamiseen tarkoitettuun kanavaan annetut tiedot ja yhteydenotot tulee toimittaa sisäiselle tarkastukselle tai jollekin muulle tulevan ilmoittajien suojelua käsittelevän direktiivin määrittelemälle taholle.

1.4 Yhtiöittämiseen liittyvät riskit

Julkisen sektorin yhtiöittäminen on tuonut merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Työryhmä katsoo, että nykyisellään julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa tapahtuvan julkisten varojen käytön avoimuus, valvonta ja sääntely eivät ole kaikilta osin riittävää. Suomessa virkamiesten esteellisyydestä on säädetty hallintolaissa. Julkisen sektorin yhtiöt ovat kuitenkin muodoltaan yksityisoikeudellisia, jolloin näiden osalta eturistiriitojen poistaminen jää kyseisen organisaation omien henkilöstö- ja organisatoristen toimenpiteiden varaan. Tällainen yksinomaan organisaatioiden omaehtoiisiin toimenpiteisiin perustuva eturistiriitojen poistaminen vaarantaa julkisten varojen käytön avoimuuden, valvonnan ja sääntelyn riittävyyden.

Työryhmällä ei ole mahdollisuuksia tehdä näin laajasta ja monipolvisesta kokonaisuudesta konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joten se katsoo, että kokonaisuudesta tulisi laatia erilliset selvitykset muussa yhteydessä. Tavoitteena tulisi olla nykyistä parempi julkisen rahankäytön läpinäkyvyys ja siihen liittyvien vastuiden selventäminen mahdollisten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi. Selvityksissä tulisi ainakin:

- Arvioida julkisuuslain suhdetta julkisia varoja käyttäviin tytär- ja osakkuusyhtiöihin
- Selvittää keinoja, tarvittaessa myös lainsäädännöllisiä, joilla eturistiriitatilanteita pystyttäisiin ehkäisemään ja paljastamaan nykyistä tehokkaammin
- Arvioida virkavastuusääntelyn suhdetta julkisia varoja käyttäviin tytär- ja osakkuusyhtiöihin
- Arvioida kuntien sisäisen tarkastuksen toimivaltuuksien riittävyyttä.

1.5 Tarjousdatan saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen

Julkisissa hankinnoissa kilpailutuksiin jätettyjen tarjoustietojen paremman saatavuuden avulla olisi mahdollista tehostaa kartellien ja harmaan talouden ilmiöiden havaitsemista. Ehdotettavat toimen-

piteet palvelisivat toimivaltaisten valvontaviranomaisten (erityisesti KKV ja Verohallinto) mahdollisuuksia torjua kartelleja ja harmaata taloutta. Osa toimenpiteistä palvelisi myös suoraan hankintayksiköitä kartelliin viittaavien ilmiöiden havaitsemisessa ja kilpailutusten kehittämisessä. Ehdotettujen toimenpiteiden perimmäisenä tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä.

Edistyneellä tilasto- ja taloustieteellisellä analyysillä on mahdollista tehdä havaintoja siitä, toimivatko markkinat aidon kilpailullisesti vai mahdollisesti kartelliin viittaavalla tavalla. Myös yksittäisen tarjouskilpailun tarjoushinnoista ja -teksteistä on tilastollisilla ja heuristisilla menetelmillä tehtävissä havaintoja kartelliin viittavasta käyttäytymisestä. Tarjoustiedoista, kuten tarjoajia koskevista yksilöintitiedoista voi lisäksi olla havaittavissa potentiaalisia harmaan talouden ilmiöitä, kuten lyhyen elinkaaren yrityksiä.

Kattavia tietoja julkisiin hankintoihin jätetyistä tarjouksista ja niiden sisällöstä ei kuitenkaan ole nykyisin saatavilla keskitetysti, ja tietojen hankkiminen yksittäisin selvityspyynnöin hankintayksiköiltä on hallinnollisesti raskasta. Kartelliin tai muihin harmaan talouden ilmiöihin viittaavan tarjouskäyttämisen havaitsemista olisi mahdollista merkittävästi tehostaa luomalla valvontaviranomaisille tekniset edellytykset saada pääsy hankintayksiköiden tarjousaineistoon teknisen rajapinnan kautta sekä kehittämällä kartellien havaitsemiseksi työkaluja hankintayksiköitä varten. Mahdollisuus hankkia valvontatoiminnassa tarpeellinen data suoraan hankintayksiköiden tietovarannoista teknisen rajapinnan kautta säästäisi myös merkittävästi hankintayksiköille tietojen keräämisestä ja toimittamisesta koituvaa hallinnollista taakkaa. Tarjoustietoja varsin laajasti tavoitettavaa teknistä rajapintaa ollaan sisällyttämässä kilpailutuksen määrittämiin, kun Hansel Oy käynnistää kuntien ja valtion hankintayksiköiden käyttöön tarkoitetun uuden hankintajärjestelmän puitesopimuksen kilpailutusta. Työryhmän näkemyksen mukaan:

- Hankintayksiköiden käyttämissä kilpailutusjärjestelmissä on tarpeen olla avoin rajapinta, jota kautta KKV ja Verohallinto tai muu toimivaltainen viranomainen voivat hankkia analysoitavaksi valvontatehtäviään varten tarpeellista tarjousdataa.
- Valtion ja kuntien hankintayksiköiden käyttöön tarjottavaan Hanselin vuoden 2019 aikana kilpailuttamaan kilpailutusjärjestelmään on tarpeen tuottaa edellä tarkoitettu avoin rajapinta.
- Toimivaltaisille viranomaisille on tarpeen rakentaa riittävä kapasiteetti hankintayksiköiltä hankittavan datan säilömiseksi ja analysoimiseksi.
- Hankintayksiköille on tarpeen tarjota välineitä havaita itse nykyistä tehokkaammin kartellitoimintaan viittaavaa tarjouskäyttämistä.
 - KKV tuottaa hankintayksiköiden käyttöön menetelmiä, joiden avulla tarjousaineistosta on etsittävässä kiellettyyn kartellitoimintaan viittaavia merkkejä. KKV jatkaa ns. CMA-työkalun kehittämistä suomenkieliseksi.
 - Hankintayksiköitä kannustetaan käytettävissä olevien työkalujen käyttöön ja niiden avulla syntyvien epäilyjen saattamiseen KKV:n tietoon. Hankintayksiköissä laaditaan menettelytapaohjeet kartelliepäilyjen käsittelyn varalle siten, että turvataan epäilyn salsapito muilta kuin KKV:lta.
 - KKV tuottaa ohjeistusta kartellien havainnointiin, niiden ehkäisemiseen ja niistä ilmoittamiseen.

1.6 Rikosrekisteriotteiden saaminen Oikeusrekisterikeskukselta

Hankintalain mukaan hankintayksikön on ennen hankintasopimuksen tekemistä vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan rikosrekisteriotteet hankintalain pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi. Rikosrekisteriotteet on pyydettävät tarjoajalta, sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäseniltä ja edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilöiltä. Tarjoajan yhteyshenkilö voi pyytää rikosrekisteriotteita Oikeusrekisterikeskukselta sähköisen asiointipalvelun kautta, kunhan sillä on valtakirjat rikosrekisteriotteiden pyytämiseksi jokaiselta henkilöpiirin jäseneltä hankintayhteydessä. Itse otteiden käsittely tapahtuu täysin manuaalisesti ja rikosrekisteriotteet lähetetään postitse toimittajalle. Nykykäytännön mukaan hankintayksikölle suositeltavin tapa rikosrekisteriotteiden vastaanottamiselle tarkistuksia varten on toimittajan edustajan tuleminen paikalle hankintayksikön toimipisteeseen otteiden näyttämiseksi. Voimassa olevien hankintasäännöksen mukainen prosessi nyky muodossaan toteutettuna on koettu niin hankintayksiköiden kuin toimittajien puolelta hallinnollisesti raskaaksi. Haasteita nykyisellään on ollut erityisesti oikean henkilöpiirin määrittämisessä, rikosrekisteriotteiden vastaanottamisessa ennen hankintasopimuksen tekoa, itse selvitykseen menevä aika sekä selvitysten tehottomuus.

- Työryhmä ehdottaa, että nykyistä rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessia tehostetaan ja hallinnollista taakkaa kevennetään prosessin sähköistämällä ja mahdollisella automatisoinnilla. Ehdotus edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

1.7 Velvoitteidenhoitoselvitysten sisältö ja saatavuus

Hankintalain mukaan hankintamenettelyä voidaan sulkea pois tarjoaja yhteiskunnallisten velvoitteiden, kuten verojen ja sosiaaliturvamaksujen, laiminlyönnin vuoksi. Hankintayksiköillä on mahdollisuus tarkistaa Verohallinnon velvoitteidenhoitoselvityksestä tarjoajayrityksen perustietoja, vakavaraisuuteen liittyviä tietoja sekä muun muassa sen, onko tarjoajayritys hoitanut vero- ja työeläkevakuutusmaksunsa. Velvoitteidenhoitoselvitys on tarkistettavissa automaattisesti ja sähköisesti, mikä on vähentänyt hankintayksiköiden ja tarjoajien työtä merkittävästi. Velvoitteidenhoitoselvityksillä voitaisiin valvoa toimittajien vakavaraisuutta sekä verojen ja maksujen suorittamista myös sopimuskauden aikana, mikä parantaisi hankintayksiköiden mahdollisuuksia osallistua harmaan talouden torjuntaan. Hankintayksiköillä on kuitenkin oikeus saada velvoitteidenhoitoselvitys vain hankintamenettelyä varten. Työryhmä ehdottaa mahdollisuutta käyttää velvoitteidenhoitoselvityksiä entistä laajemmin. Työryhmä ehdottaa, että

- Velvoitteidenhoitoselvityksen sisältö laajennetaan koskemaan yritysten vastuuhenkilöiden tietoja. Lisäksi ehdotetaan tähän liittyvien automatisointimahdollisuuksien tutkimista.
- Hankintayksiköillä olisi oikeus vastaanottaa ja käyttää ja Verohallinnolla puolestaan oikeus luovuttaa velvoitteidenhoitoa koskevia tietoja hankintayksikölle myös hankinnan sopimuskauden aikana.
- Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin hyödyntää myös kansallisissa hankinnoissa, pienhankinnoissa ja toimittajarekistereissä.

2 Johdanto

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vuosille 2016-2020 suunnatun toimenpideohjelman kärkihankkeen 1.4. (Korruption ennaltaehkäisy, tunnistamisen ja paljastamisen tehostaminen) valmistelemiseksi perustettiin alatyöryhmä suunnittelemaan keinoja ehkäistä korruptiota hankintojen valvontaa tehostamalla. Alatyöryhmän toimeksiantona oli asettamispäätöksen mukaisesti laatia ehdotuksia, joiden tavoitteena on korruption ehkäiseminen hankintojen valvontaa tehostamalla, hankintayksiköiden tietojensaantia laajentamalla sekä lisäämällä hankintayksiköiden mahdollisuuksia puuttua havaitsemiinsa korruptiotilanteisiin. Keinoiksi korruption ehkäisyyn asettamispäätöksessä mainitaan lainsäädännölliset uudistukset, neuvonta ja käytännönläheisen informaation tarjonta hankintayksiköille.

Alatyöryhmän työnimenä on ollut Harmaa talous ja hankinnat. Työryhmän työn käynnistyessä todettiin, että työskentelyssä otetaan huomioon julkisiin hankintoihin liittyviä kehitystarpeita ja riskejä laajemmin kuin ainoastaan korruptiota koskevia riskejä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) sai Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ohjelman kärkihankkeen 1.4. ohjausryhmältä tehtäväkseen koota jäsenet työryhmään ja koordinoita sen toimintaa.

Työryhmässä ovat olleet jäseninä:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto:	kartellivalvonnan päällikkö Antti Norkela (pj) erityisasiantuntija Elisa Aalto kilpailuasiainneuvos Mika Hermas tutkimuspäällikkö Max Jansson
Hansel:	lakiasiaintoiminnan johtaja Eija Kontuniemi
KL-Kuntahankinnat:	lakimies Pauliina Juntunen
Kuntaliitto:	lakimies Saija Haapalehto johtava lakimies Katariina Huikko
Työ- ja elinkeinoministeriö:	neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen johtava asiantuntija Riikka Hietanen
Valtiovarainministeriö:	neuvotteleva virkamies Hannu Koivurinta
Oikeusministeriö:	erityisasiantuntija Juuso Oilinki

Työryhmä on kokoontunut kahdeksan kertaa. Ensimmäisissä kokouksissa kartoitettiin kunkin jäsenorganisaation kokemuksia siitä, missä eri asioissa ja ilmiöissä julkisiin hankintoihin ja toimeksiantoon liittyen nähtiin kehittämistarpeita. Näiden keskustelujen perusteella valittiin teemat ja kysymykset, jotka haluttiin nostaa esiin ja joihin ryhdyttiin hakemaan toimenpide-ehdotuksia. Koska kunnat ovat merkittäviä julkisten hankintojen tekijöitä ja koska osa työryhmän tunnistamista kehityskohteista liittyi siihen, miten hankinnat ja niiden sisäinen valvonta kunnissa on järjestetty, työryhmä kuuli aiheesta Kuntaliiton asiantuntijaa.

Raporttiin on koottu yhteen kuhunkin valittuun teemaan liittyvät havainnot ja työryhmän työssä esiin nousseet toimenpide-ehdotukset. Nämä ehdotukset tähtäävät harmaan talouden eri muotojen, korruption ja kartellien ehkäisyyn julkisissa hankinnoissa sekä lainsäädännöllisin uudistuksin että ja etenkin käytännönläheisen informaation tarjoamisella hankintayksiköille.

Osaan teemoista alatyöryhmän eri jäsenillä on ollut osin risteäviä näkemyksiä. Tämä on seurausta siitä, että julkiset hankinnat ja raportissa esiin nostetut kysymykset ovat monimutkaisia ja monitahtoisia ja että toimenpide, joka osaltaan vastaa tiettyyn tarpeeseen, voi samalla jostakin toisesta näkökulmasta olla haasteellinen. Tällaisten kysymysten kohdalla työryhmä on päätenyt kuvaamaan nämä teemat ja kehityskohteet ja osaltaan esittänyt vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja niiden jatkokäsittelyä työryhmän työn päättyttyä.

Raportissa kukin asiakokonaisuus ja sen merkitys julkisten hankintojen ja harmaan talouden riskien tai niiden ennaltaehkäisyn kannalta on esitelty omina kappaleinaan. Kunkin kappaleen loppuun on koottu toimenpide-ehdotukset tai ehdotukset asian jatkokäsittelystä.

3 Hankintaosaamisen ja sopimushallinnan vahvistaminen

Julkisten hankintojen tekemiseen liittyvän osaamisen kehittäminen sekä julkisen rahankäytön avoimuus ovat keskeisessä asemassa, kun hankintoihin liittyviä erilaisia harmaan talouden riskejä halutaan torjua. Työryhmä näkee kaksi pääasiallista tapaa parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja osumatarkkuutta: i) hankintaosaamisen vahvistaminen ja ii) sopimushallinnan parantaminen.

3.1 Haasteina kilpailutukset ja kartellit

Julkisiin hankintoihin liittyy toisinaan piirteitä, jotka viittaavat korruptioon ja muihin harmaan talouden ilmiöihin. Hankinnassa on esimerkiksi suosittu yksittäistä tarjoajaa määrittelemällä referenssi- tai liikevaihtovaatimukset tätä suosiviksi.² Toisinaan kyse saattaa olla rikoksesta, mutta myös sellaiset ilmiöt, jotka eivät täytä rikosoikeudellista tunnusmerkistöä, voivat johtaa julkisten varojen tehottomaan käyttöön.

Julkisiin hankintoihin liittyviä kartellivihjeitä ja -havaintoja tulee toistuvasti KKV:n tietoon. Julkisiin hankintoihin kohdistuvien kartellien paljastaminen johtaa merkittäviin säästöihin julkisten varojen käytössä. Kartellit nostavat tutkitusti tarjottavien hyödykkeiden hintoja keskimäärin 20-40 %. Lisäksi on huomattava, että julkinen sektori joutuu maksamaan kartelleista johtuvaa ylihintaa usein myös välillisesti. Julkisen sektorin hankkimiin palveluihin ja hyödykkeisiin sisältyy usein osakokonaisuuksia, joiden tuotannon eri vaiheisiin on saattanut kohdistua kartelli.

Julkisen rahankäytön seurannassa ja valvonnassa on kehitettävää niin julkisten hankintojen tehokkuuden kuin kartelliriskien havaitsemisenkin osalta. Kartellivalvonnan tehokkuuden ja kattavuuden nimissä olisi hyvä, jos kartelliriskit ja kartellien tunnusmerkit olisivat nykyistä paremmin hankintayksiköiden tiedossa. Tämä tukisi merkittävästi KKV:n kartellivalvontaa. Sama pätee myös korruption ja muiden harmaan talouden ilmiöiden kohdalla. Ilmiöiden parempi tuntemus paikallistasolla tehostaisi merkittävästi niihin puuttumista ja loisi siten ennaltaehkäisevää vaikutusta. Julkisten hankintojen suureen volyyymiin nähden kuntien sisäinen harmaan talouden riskitekijöitä koskeva ohjeistus ja tehtyjen hankintojen seuranta ovat monin paikoin vaihtelevia ja vähäisiä. Paremmalla ohjauksella ja valvonnalla voitaisiin tehostaa yritysten välisen reilun kilpailun hyödyntämistä hankinnoissa sekä torjua julkisiin hankintoihin liittyviä kartelleja, korruptiota ja muita harmaan talouden ilmiöitä.

² Julkisiin hankintoihin liittyvästä korruptionriskistä, ks. esim. Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.

Transparency International Suomi ry:n julkaisema Kansallinen integriteettitutkimus³ nostaa esiin korruptioon ja korruption torjuntaan liittyviä haasteita. Raportin mukaan Suomen tulisi muun muassa lisätä korruptiotietoisuutta ja koulutusta, julkisten hankintojen ja lobbauksen läpinäkyvyyttä sekä tehostaa korruptionvastaista työtä julkishallinnossa. Raportti painottaa korruptionvastaisen työn koordinoinnin tärkeyttä ja korostaa, että eri toimijoiden välistä yhteistyötä, resursseja ja korruptionvastaisen työn suunnitelmallisuutta pitäisi lisätä.

Näistä syistä olisi tärkeää, että hankintayksiköissä olisi olemassa henkilöstölle laaditut sisäiset toimintaohjeet hankintayksiköiden työssä esiintyviä harmaan talouden riskejä ja eettistä toimintaa silmällä pitäen. Käytännön kokemus on osoittanut, että erilaiset yleiset henkilöstölle osoitetut ohjeet jäävät helposti vähälle käytölle, eikä niitä välttämättä tunneta hyvin. Tämän vuoksi olisi hyvä, että ohjeiden laatimisen ohessa suunnitellaan myös se, miten ohjeista viestitään sisäisesti. Koska kyse on eettisen toimintakulttuurin luomisesta ja ylläpidosta, olisi hyvä, että ohjeet käydään läpi esimerkiksi uusien työntekijöiden kanssa osana perehdytystä.

3.2 Hankintaosaamisen kehittäminen

Euroopan komission vuoden 2017 tiedonannossa esitettiin yhtenä strategisena tavoitteena julkisten ostajien ammatillistaminen.⁴ Komissiossa on suunnitteilla myös ”European Competency Framework” -työkalu, jossa määritellään julkisissa hankinnoissa tarvittavat taidot ja roolit.

Valtionvarainministeriö on aktiivisesti mukana edellä mainitussa arviointikehikon luomiseen liittyvässä hankkeessa. Valtiovarainministeriössä on kiinnitetty huomioita myös tarpeeseen punnita hankintaosaamista ja sen kehittämistä laajemmin. Mahdolliseen hankintakoulutukseen liittyy monia selvitettäviä kysymyksiä, kuten koulutuksen sisältö ja laajuus, järjestävät tahot sekä koulutuksen vaatima aika ja kustannukset. Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona osaamisen varmistamisessa olisi esimerkiksi vaatimus jonkinlaisen koulutuksen käymisestä ennen hankintojen tekemistä. Nykyisellään hankintojen tekemiseen ja niihin liittyviin käytännön ilmiöihin suunnatun koulutuksen käymistä ei edellytetä Suomessa hankintojen käsittelijöiltä. Toisin on esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Ranskassa. Valtiovarainministeriö jatkaa asian analysointia.

Työryhmän näkemyksen mukaan julkisten hankintojen tekemiseen liittyvää osaamista täytyy laaja-alaisesti kehittää ja tukea. Työryhmän jäsenten kokemusten perusteella hankintaosaamisessa on puutteita, minkä vuoksi osaamisen kehittämiseen tulisi panostaa enemmän voimavaroja. Hankintaosaamista pitäisi parantaa laajasti koko prosessissa, joka ulottuu hankinnan suunnittelusta ja kilpailutusprosessista aina laskutukseen ja sopimuksen toteutumisen seurantaan saakka. Nykyisin esimerkiksi hankintalakia ja käytännön kilpailuttamisen menettelytapoja ei aina tunneta riittävästi. Samaten erityisesti sopimusoikeus, sopimusten laadinta, sopimushallinta ja -valvonta

³ Transparency International Suomi (2011). Kansallinen Integriteettitutkimus. Lähde: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_finland_finnish (11.4.2019).

⁴ Euroopan komissio COM(2017) 572 final, 3.10.2017.

sekä markkinatuntemus edellyttäisivät panostuksia hankintayksiköiden osaamisen kehittämisessä.

Hankinta-asiantuntijoille suunnattua koulutusta on tarjolla jo nykyään niin julkisten kuin yksityistenkin toimijoiden tarjoamana. Koulutukset kuitenkin usein keskittyvät tiettyihin teemoihin, joten ne eivät ole kokonaisvaltaisia, eikä niissä ole mukana systemaattisen jatkuvan kehittämisen ja osaamisen ylläpitämisen näkökulmaa. Harmaan talouden ja korruption näkökohdat huomioivaa hankintakoulutusta on puolestaan tarjolla melko vähän. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että juuri tähän aihepiiriin liittyvää koulutusta järjestetään aiempaa enemmän.

Erityisesti harmaan talouden ja korruption torjunnan osalta työryhmä on tunnistanut seuraavia julkisiin hankintoihin liittyviä aihealueita, joista koulutusta tulisi järjestää:

- korruptio ja harmaa talous ilmiöinä
- perustiedot kartelleista
- hankintalainsäädännön tarkoitus ja periaatteet
- kilpailuttamisvelvoitteet ja kilpailun edut
- kilpailun hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa
- suora hankinnat ja suora hankintaperusteet
- sopimusmuutokset
- tilaajavastuu, vakavaraisuuden seuraaminen, velvoitteiden hoitaminen, konkurssitilanteet
- esteellisyys ja eturistiriidat
- poissuljentaperusteet tarjouskilpailuissa
- kilpailun keinotekoinen kaventaminen
- kilpailun vääristäminen ml. tarjousyhteistyö ja siihen liittyvät kilpailuoikeudelliset rajoitukset
- sopimusten käytön seuranta
- toimintatavat havaintojen käsittelemiseksi (epäilyttävien tilanteiden ilmiäntäminen ja mahdolliset ilmiäntökanavat)

Koulutusta tulisi järjestää edellä mainituista teemoista eri kohderyhmille kattavasti. Hankintayksikön sisällä tarvittavan osaamisen taso riippuu siitä, kuinka paljon yksittäinen henkilö on tekemisissä julkisten hankintojen kanssa. Näin ollen eri kohderyhmille tulisi suunnata hieman erilaista koulutusta. Kohderyhmiä ovat muun muassa hankintoja suunnittelevat asiantuntijat, hankintasopimuksia käyttävät/soveltavat tilaajat ja ostajat, poliittiset päättäjät sekä sisäinen tarkastus. Näiden lisäksi osaamista tulisi lisätä tarjoajapuolella. Harmaan talous ja korruptio -teemaisen hankintakoulutuksen järjestävä taho sekä järjestämistapa tulee ratkaista jatkovalmistelussa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että oppilaitosten järjestämiin julkisten hankintojen opintokokonaisuuksiin sisällytetään harmaaseen talouteen ja korruptioon keskittyvää hankintaopetusta. Tällä tavalla tulevaisuuden hankintaosaajat osaavat tunnistaa hankintoja tehdessään harmaaseen talouteen ja korruptioon liittyviä seikkoja. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO selvittää nykyisten opetussuunnitelmien tilannetta. Työryhmä esittää, että KEINO huomioisi nämä näkökulmat taloudellista kestävyyttä koskevissa nostoissaan.

Kun julkisten hankintojen merkittävyys julkisten varojen käytölle tunnustetaan ja ymmärretään, syntyy todennäköisesti kysyntää myös hankintojen laaja-alaiselle koulutukselle ja osaamisen kehittämiseksi. Tämän edistämiseksi olisi hyvä suunnata koulutuksen ohella eri aihepiirejä koskevia tietoiskuja päättäjille. Tietoiskujen osalta eri organisaatiot (esim. Kuntaliitto ja Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Suomen Yrittäjät, Verohallinto, Aluehallintovirastot, KKV) voisivat mahdollisesti tehdä yhteistyötä.

Hyvien hankintojen tekeminen edellyttää tiedon jakamisen ja osaamisen kehittämisen lisäksi riittävien neuvontapalveluiden olemassaoloa. Tällä hetkellä maksutonta hankintadirektiivien edellyttämää neuvontaa hankintayksiköille tarjoaa Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) sekä yrityksille Suomen Yrittäjien hankintaneuvonta. Lisäksi esimerkiksi KKV on tähän mennessä tehnyt kartelleihin ja julkisiin hankintoihin liittyvää tiedottamistyötä.

KKV:lle on vuoden 2017 alusta alkaen annettu tehtävä julkisten hankintojen valvojana. Valvonnan tarkoituksena on ensisijaisesti puuttua täysin lain säännöksistä piittaamatta tehtyihin suoraan hankintoihin, joista ei ole lainkaan ilmoitettu, sekä muihin merkittäviin suoraan hankintoihin rinnastuviin menettelyltään karkeasti virheellisiin tai syrjiviin hankintoihin. Hankintojen valvonta osaltaan ohjaa hankintayksiköiden toimintaa ja voi samalla kitkeä korruptiota.

Koulutukselle, tiedon jakamiselle ja neuvonnalle sekä hankintojen valvonnalle tulisi osoittaa tarvittavat resurssit. Hankintayksiköille jaettavalla tiedolla ja hankintayksiköiden kanssa käytävällä keskustelulla voidaan olettaa saavutettavan merkittävää julkisten varojen käytön tehostumista, sillä havaintojen perusteella hankintayksiköiden valmiuksissa markkinoiden kilpailullisuuden hyödyntämiseen sekä kartellien, korruption ja harmaan talouden ilmiöiden torjumiseen liittyen on laajasti puutteita.

3.3 Sopimushallinnan parantaminen

Työryhmän jäsenten kokemusten perusteella voidaan arvioida, että hankintayksiköiden sopimushallinnan tasoa tulisi parantaa. Arvoltaan merkittävässäkin julkisissa hankinnoissa sopimuksia ei välttämättä tehdä kirjallisesti. Sopimusten käyttöä hankintayksikön sisällä ei läheskään aina seurata tarpeeksi, ja myös sopimusvelvoitteiden toteutumisen valvonnassa on puutteita. Lisäksi kaikissa hankintayksiköissä sopimusasiakirjoja tai sopimustietoja ei ole löydettävissä kootusti yhdestä lähteestä. Euroopan komissio on suositellut julkisten sopimusrekisterien perustamista. Rekistereistä tulisi saada selkeää tietoa tehdyistä sopimuksista ja niiden muutoksista. Komission mukaan julkisista hankinnoista saatavilla olevat tiedot helpottavat keskustelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, ja lisäksi ne tehostavat viranomaisten vastuuta toiminnastaan. Tiedot myös antavat viranomaisille paremmat valmiudet torjua petoksia ja korruptiota.⁵

⁵ Euroopan komissio COM(2017) 572 final, 3.10.2017.

Työryhmä suosittelee hankintayksiköille sopimushallintajärjestelmän käyttöönottoa sekä julkisen sopimustietorekisterin perustamista. Sopimushallintajärjestelmään olisi suositeltavaa luetteloita kaikki sopimukset ja niiden muutokset keskitetysti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Lisäksi kaikista hankintoihin liittyvistä sopimuksista olisi suositeltavaa julkaista erillinen sopimustietorekisteri. Sopimustietorekisteristä kävisi ilmi ainakin sopimuksen kohde, sopijapuolet, sopimuksen alkamis- ja päättymispäivä, ennakoitu arvo ja viittaukset mahdolliseen kilpailutukseen (esimerkiksi Hilma-ilmoitus, hankintapäätös, mahdollinen puitejärjestely). Hankintayksikkö voisi hankinnan ja tarpeen mukaan lisätä rekisteriin myös muita yksittäisiä tietoja. Sopimushallintajärjestelmä helpottaisi erityisesti hankintayksiköiden sopimushallintaa ja tukisi samalla sisäisen valvonnan työtä. Lisäksi julkinen versio rekisteristä parantaisi yleisesti hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehostaisi samalla hankintojen valvonnan tiedonsaantia.

Hankintojen ja ostolaskujen keskitetty kerääminen ja avoin julkistaminen ovat osa julkisen hallinnon muuttuvaa toimintakulttuuria. Avoimuus on luonteva osa ammattimaisesti johdetun hankintayksikön toimintatapaa. Valtion hankintadata on avattu tutkihankintoja.fi -palvelun kautta. Myös kaupungit ovat avanneet ostolaskudataansa sivustolla avoindata.fi.

Hankintayksiköitä suositellaan julkaisemaan ostoreskontratietonsa. Ostolaskudatan avaaminen vahvistaa hankintayksiköiden toiminnan avoimuutta. Samalla se voi lisätä kustannustietoisuutta.

3.4 Toimenpide-ehdotukset

- Työryhmä esittää, että valmistellaan harmaan talouden, korruption ja kartellien riskeihin keskittyvää koulutusta hankintaorganisaatioille ja sisäisen tarkastuksen työntekijöille.
 - Verkkopohjainen koulutus olisi kustannustehokas tapa, jolla olisi mahdollista tavoittaa laaja kohdeyleisö.
 - Sisällöt olisi hyvä valmistella viranomaisyhteistyöprojektina, jossa olisivat mukana relevantit ministeriöt (kuten OM, TEM, VM), viranomaiset (kuten KKV, Verohallinto) ja kuntasektorin eri toimijat (kuten Kuntaliitto ja JHNY).
- Hankintayksiköillä tulee olla käytössään niiden henkilöstölle suunnatut eettiset toimintaohjeet. Ylin johto huolehtii niiden tehokkaasta jalkauttamisesta. Ohjeista tulee käydä ilmi, miten korruption ja harmaan talouden riskejä torjutaan omassa organisaatiossa sekä miten toimitaan, kun havaitaan viitteitä tällaisista ilmiöistä.
- Sopimushallinnan parantamiseksi suositellaan hankintayksiköille sopimushallintajärjestelmien käyttöönottoa sekä julkisen sopimustietorekisterin perustamista. Lisäksi suositellaan, että kaikki hankintayksiköt julkaisevat ostoreskontratiedot.

4 Kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen

Harmaan talouden, korruption ja lainvastaisten kilpailunrajoitusten kannalta julkisten hankintayksiköiden sekä julkisomisteisten tytä- ja osakkuusyhtiöiden toimintaan liittyy riskitekijöitä. Tässä raportissa on kiinnitetty erityistä huomiota:

- kuntien sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen järjestämiseen,
- sidonnaisuuksiin julkisten hankintojen valmisteluun ja hankintapäätösten tekemiseen osallistuvien henkilöiden ja tarjoavien yritysten välillä,
- kuntien työntekijöiden mahdollisiin kaksoisrooleihin julkisomisteisten tytäryhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden johdossa (esimerkiksi hallituksessa),
- julkisia varoja käyttävien yhtiöiden hankintapäätösten läpinäkymättömyyteen muihin julkisiin hankintoihin verrattuna.

4.1 Sisäinen valvonta kunnissa – nykytila

Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmää. Se ei siis ole erillinen prosessi. Johtavat viranhaltijat ja esimiehet järjestävät valvonnan ja toiminnan kunnanhallituksen määräämällä tavalla. Henkilöstön tehtävä puolestaan on toimia tavoitteiden, ohjeiden ja päätösten mukaisesti.

Kuntaliiton mukaan *sisäisellä valvonnalla* pyritään varmistamaan, että: i) kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, ii) päätösten perusteena oleva tieto ja riittävä ja luotettava, iii) lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan, ja että iv) kunnan omaisuus ja voimavarat turvataan.

Sisäisen valvonnan lainsäädännöllinen peruste on kuntalaki, jossa säädetään sen asettamisesta ja toimeksiannosta. Laki asettaa kunnan eri hallinto- ja luottamuselimille⁶ selvät toimivaltuudet ja vastuut. Myös ulkoisen tarkastuksen rooli tulee suoraan kuntalaista. Laki jättää paljon harkintavaltaa itsehallinnollisille kunnille, koska kunnat ja kuntayhtymät ovat eri kokoisia ja ne ovat organisoineet toimintansa eri tavoin. *Sisäisen valvonnan* keinoja ovat Kuntaliiton mukaan mm.

- Lait ja asetukset (mm. kirjanpitolaki, hankintalaki)
- Kirjalliset ohjeet ja säännöt (mm. hallintosääntö, konserniohje, eettiset ohjeet, kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeet ja lausunnot; ml. toimintakertomuksessa vuosittain selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteko konsernivalvonnan järjestämisestä)
- Päätökset (mm. ylin johto, rahoittajat)
- Prosessikuvaukset ja tehtäväkuvaukset
- Valtuudet
- Täsmäykset

⁶ Näitä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, johtokunta, tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta.

- Käyttöoikeudet
- Vastuut (ml. seuranta ja raportointi, reagointi poikkeamiin)
- Sisäinen tarkastus

Sisäisellä tarkastuksella on rooli osana sisäistä valvontaa. Sisäisen tarkastuksen työtä ohjaa alan kansainvälinen ammatillinen ohjeistus; eettiset säännöt, ammattistandardit ja käytännön ohjeet. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa.

Sisäisen tarkastuksen tarkoitus on olla kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asiantuntija. Sen tehtävänä on (IIA standardien mukaan) mm.

- hankkia väärinkäytösriskien ja niiden hallinnan arviointiin osaamista,
- arvioida väärinkäytösten ilmenemisen mahdollisuutta sekä niihin liittyvien riskien hallintaa,
- raportoida ylimmälle johdolle väärinkäytösriskeistä ja
- arvioida ja antaa suosituksia etiikan ja arvojen edistämiseksi.

Läheskään kaikissa suomalaisissa kunnissa ja kaupungeissa ei sisäistä tarkastusta ole omana toimintonaan. Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 1/2015 julkaistun tutkimuksen⁷ mukaan kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa sisäinen tarkastus oli toimintona olemassa. Suurimmassa osassa näistä kunnista (noin 89 %) se oli järjestetty kunnan omana toimintana.

- Kaikista yli 10 000 asukkaan kunnista (103 kpl) oli 46 % järjestänyt sisäisen tarkastuksen.
→ Näistä sisäinen tarkastus oli järjestetty omana toimintana 72 % kunnissa.
- Kaikissa yli 50 000 asukkaan kunnissa (20 kpl) oli sisäisen tarkastuksen toiminto.
→ Näistä sisäinen tarkastus oli järjestetty omana toimintana 89 % kunnissa.
- 10 000–50 000 asukkaan kunnista (83 kpl) vain 33 % käytti sisäisen tarkastuksen palveluita.

Käytännön kokemus osoittaa, että pelkkä sisäisen tarkastuksen olemassaolo ei vielä ratkaise hankintojen valvonnan haasteita. Hankintoja on keskikokoisessakin kunnassa runsaasti. Juuri tämän takia pitäisi sisäisen valvonnan prosessien ja mekanismien olla hyvin suunniteltuja ja toimivia, koska niiden olemassaololla on jo itsessään väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä (osana sisäistä valvontaa) ei ole aktiivisesti seurata hankintoja. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Viimeaikaiset oikeusprosessit, kuten Vantaan kaupunginjohtajan lahjusoikeudenkäynti, Helsingin opetusviraston tapaus ja Kittilän poikkeuksellinen prosessi, jossa syytteessä on lähes koko kunnanvaltuusto, osoittavat, että väärinkäytösriskit voivat realisoitua kunnan hallinnon eri portailta. Siksi si-

⁷ Lähde: Jaakko Rönkkö, Kunnallistieteen aikakauskirja 1/2015.

säisen valvonnan eri toimintojen olemassaolo ja edellä kuvattujen toimintaperiaatteiden noudattaminen ovat tärkeitä. Edelleen tärkeitä kysymyksiä harmaan talouden, korruption ja kartelliriskien näkökulmasta ovat muun muassa:

- Onko valvonta riittävästi resursoitu?
- Mikä on valvonnan fokus ja toimeksianto? Toisin sanoen, keskitytäänkö valvonnassa myös siihen, onko rahankäyttö tehokasta ja tehdyt päätökset objektiivisesti perusteltavissa (puolueettomuus, taloudellisuus, laatu), vai ainoastaan siihen, että hankinnan ja kirjanpidon määräykset sekä muotovaatimukset täyttyvät?
- Mikä on hankintayksiköiden osaamisen taso *riskeihin* liittyen? Osataanko harmaan talouden, kartellien ja toisaalta oman organisaation väärinkäytöksiin varautua?
- Onko näiden riskien ja mahdollisten väärinkäytösten havaitsemiseksi keinoja? Tehdäänkö jonkinlaista pidemmän aikavälin seurantaa?
- Onko raportoinnille olemassa valmiiksi mietityt tehokkaat kanavat?

4.2 Sisäisen tarkastuksen asema ja toimivaltuudet

Lähtökohtaisesti sisäisen tarkastuksen tulee olla riippumaton ja objektiivinen ja se saa itse päättää vapaasti tarkastuskohteensa. Standardien mukaan sisäisen tarkastuksen tulee laatia suunnitelmansa riippumattomasti ja riskiperustaisesti. Tämä toteutuukin melko pitkälle. Tarkastuksella voi kuitenkin olla rajoitteita juuri ylimmän johdon käytäntöjen arvioinnissa.

Sisäinen tarkastus raportoi tarkastuksen kohteelle ja kunnanhallitukselle sekä -johtajalle. Tarkastuksen kohteen velvoitteena on päättää mihin toimenpiteisiin se ryhtyy tarkastushavaintojen ja suositusten perusteella. Kunnanhallitukselle tai esim. tarkastustoimikunnalle sisäinen tarkastus raportoi tarkastuksen kohteen suunnittelemista ja toteuttamista toimenpiteistä ja niiden riittävydestä. Tässä on kuitenkin jonkin verran vaihtelua. Työryhmän tietojen mukaan on kuntia / kuntayhtymiä, joissa sisäisen tarkastuksen raportointia ei viedä hallitukselle tiedoksi. Työryhmän näkemyksenä on, että sisäinen tarkastus olisi suositeltavaa asemoida kunnan tai kuntayhtymän hallituksen alaisuuteen, koska sitä myöten toteutuisi raportointivelvoite monijäseniselle toimielimelle, mikä ennaltaehkäisee korruptiota. Sisäinen tarkastus voi edellyttää johdolta toimia havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi ja asian saattamista viranomaisten selvitettäväksi, yleensä keskusteltuaan asiasta kunnan lakitoiminnon kanssa. Samalla tiedossa on tilanteita, joissa johto ei välttämättä toimi suositusten mukaisesti, ellei asiaan liity merkittävää ulkoista painetta.

Kunnan johdon toimia valvovat sisäinen tarkastus ja tilintarkastus. Julkisuuden kautta käytännön kokemusten perusteella myös medialla on roolinsa valvonnassa. Eräiden työryhmän tietoon tulneiden lausuntojen mukaan sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen mahdollisuus vaikuttaa aivan ylimmän johdon toimintatapoihin voi olla ajoittain riittämätön.

Aina esiin tulleisiin väärinkäytösepäilyihin ei reagoida. Vaikka tieto mahdollisesta väärinkäytöksestä tulisi kunnan johdon tietoon, siitä ei välttämättä ikävän julkisuuden tai viranomaisprosesseihin liittyvien mahdollisten seuraamusten vuoksi välitetä valvoville viranomaisille.

Sisäinen tarkastus ja lakitoiminto yleensä yhdessä pyrkivät kertomaan suorasanaisesti asiaan liittyvän ongelman, sääntelyn sekä seuraukset, jos sääntelyä ei noudateta. Epävirallinen yhteistyö eri viranomaisten kanssa voi helpottaa tilanteen ratkeamista.

Osaltaan sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimintaa helpottaisi tässä raportissa suositeltu sopimushallintajärjestelmä.⁸

4.3 Toimenpide-ehdotukset

- Kuntalain sisäisen valvonnan säännöksiä olisi perusteltua täydentää ottamalla kuntalakiin säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus osana sisäistä valvontaa. Työryhmä esittää valtiovarainministeriön kuntaosastolle asian huomioimista seuraavissa kuntalain muutosprosesseissa.
- Sisäiselle tarkastukselle järjestetään täsmäkoulutusta harmaan talouden, korruption ja karttelien riskeistä, niiden havaitsemisesta ja havaintojen käsittelystä.
- Sisäinen tarkastus tulee asemoida kunnan tai kuntayhtymän hallituksen alaisuuteen.

⁸ Kts. luku 3.3.

5 Korruption torjunta osana sisäistä valvontaa

Korruptio on laaja-alainen ilmiö ja sitä voi ilmetä yhteiskunnassamme kaikilla tasoilla ja sektoreilla. Korruption riskisektoreita ja aloja käsittelyt tutkimus⁹ nostaa esiin korruptioriskejä julkisissa hankinnoissa, rakennusalaalla yhdyskuntasuunnittelussa ja poliittisessa toiminnassa. Kukin edellä kuvattu ala tai sektori liittyvät olennaisesti myös kuntien toimintaan. Tutkimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota suosinnan riskiä lisääviin eturistiriitatilanteisiin. Selvityksen mukaan käytännön tasolla korruptiivisia piirteitä sisältäville toimille tyypillistä on hankintalain vastainen toiminta, johon liittyy usein epäily toiminnasta esteellisenä esimerkiksi julkisen hankinnan valmistelussa tai hankintaa koskevassa päätöksenteossa. Nykymuotoiselle korruptiolle tyypillisiä piirteitä ovat muun muassa ristiriitaisiin rooleihin liittyvät intressikonfliktit päätöksenteossa sekä viranomaisten ja liikelämän epäasialliset kytkennät.

Vuonna 2017 Ernst & Youngin teettämän ja kuntapäätäjille kohdistetun kyselyn¹⁰ mukaan epäeettinen toiminta on paikallistasolla verrattain yleistä. Selvityksen mukaan 58 % vastaajista oli kohdannut epäeettistä toimintaan omassa organisaatiossaan ja puolet vastaajista oli sitä mieltä, että epäeettisen toiminnan uhka on todellinen suomalaisella kuntasektorilla sekä kunnan omien yhteistyötahojen tai toimittajien keskuudessa. Valtaosa epäeettisen toiminnan esimerkeistä liittyvät suhteiden hyväksikäyttöön sekä toimivallan väärinkäyttöön.

Huolimatta edellä kuvatuista ja tunnistetuista riskeistä, toimenpiteet korruption ja taloudellisten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi ja paljastamiseksi ovat melko puutteellisia. Kuntapäätäjille suunnatussa kyselyssä peräti 73 % vastaajista ei ollut tietoisia organisaation mahdollisista ohjeista epäeettisten tilanteiden varalle. Niissä organisaatioissa, joissa oli ylipäätään eettiset toimintaohjeet, vain puolessa oli järjestetty koulutusta niihin liittyen.

Kuntien, ja ylipäätään julkisia varoja käyttävien hankintayksiköiden, tulisi tehostaa korruption ja harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimia, jotta väärinkäytöksiä pystyttäisiin ennaltaehkäisemään ja tunnistamaan nykyistä tehokkaammin. Kuntien ja julkisomisteisten yhtiöiden sisäisen tarkastuksen merkitystä tulisivatkin entisestään korostaa, ja toimintaan tulisi varata riittävästi resursseja. Toiminnassaan sisäisen tarkastuksen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota korruptioon ja harmaaseen talouteen sekä niitä ennaltaehkäiseviin toimiin erityisesti käytännön tasolla.

Väärinkäytösten ja muun epäasiallisen toiminnan varalle tulisi olla käytössä myös tarkoituksenmukaiset toimintaohjeet sekä kanavat väärinkäytöksistä ilmoittaville tahoille. Toimintaohjeiden

⁹ Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja

¹⁰ Ernst & Young, Kuntakysely päätäjille, 2017

sekä ilmoituskanavan osalta tulisi huolehtia myös niiden jalkauttamisesta läpi organisaation. Ohjeita laadittaessa on kuitenkin syytä huomioida organisaation koko, sen tekemien hankintojen vo-lyymi ja sen toiminnan luonne.

5.1 Sidonnaisuudet

Yksi intressiristiriitatilanteita aiheuttava ilmiö kunnalliseen päätöksentekoon ja rahankäyttöön liit-tyen on sidonnaisuudet kuntien päättäjien ja luottamushenkilöiden sekä palveluita ja tuotteita tar-joavien yritysten välillä. Vuonna 2017 kuntalakiin lisättiin velvoite sidonnaisuuksia koskevan ilmoi-tusvelvollisuuden noudattamisesta. Sen mukaan kunnan tarkastuslautakunnan tehtävä on valvoa kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksia koskevan ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista.

Verohallinnolle ja KKV:lle on kertynyt niiden yhteisellä ns. kaupunkikierröksellä havaintoja siitä, miten kuntalaissa olevaa velvollisuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista ja ilmoitusvelvollisuuden val-vontaa on käytännössä toimeenpantu.¹¹ Kaupunkikierröksen kokemusten perusteella voidaan sa-noa, että niin ilmoitusvelvollisuuden toimeenpano kuin sen valvontakin on ollut vaihtelevaa. Valta-osin kaupungeissa on Kuntaliiton suositusten mukaisesti ohjeistuksia liittyen esimerkiksi vieraan-varaisuuksien vastaanottamiseen, sivutoimi-ilmoituksiin ja -lupiin sekä sidonnaisuuksista ilmoitta-miseen. Havaintojen mukaan usein on kuitenkin ollut epäselvyyttä, miten hyvin ohjeet ovat henki-löstön tiedossa ja mistä ohjeet löytyvät. Sidonnaisuuksista ilmoittaminen on usein jätetty ilmoitus-velvollisten oman aktiivisuuden varaan, vaikka sinänsä velvollisuuden piirissä olevia henkilöitä on monissa kaupungeissa nimenomaisesti kehoitettu ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan. Kaupunki-kierröksellä ei ole havaittu, että kaupungeissa olisi pyritty aktiivisesti hankkimaan tietoja ilmoitus-velvollisten lähipiirin sidonnaisuuksista, vaikka niiden saamiseen olisi vapaaehtois pohjalta mah-dollisuus.

Sidonnaisuusilmoitusten valvonnan osalta kaupunkikierröksen kokemukset ovat viitanneet siihen, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamista koskeva valvonta ei ole ollut kovin merkittävässä roo-lissa, sillä tarkastuslautakunnilla on runsaasti muitakin tarkastuskohteita varsinkin kunnan talou-denpitoon liittyen. Sidonnaisuuksien valvonta on kokemusten mukaan saattanut rajoittua siihen, että ilmoitusvelvolliselta on kysytty, onko hän ilmoittanut sidonnaisuuksistaan oikein.

Lain mukaan kunnan tulee laatia sidonnaisuusrekisteri ja pitää se ajan tasalla. Sidonnaisuusilmoi-tus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Kunnan on pidettävä sidon-naisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisia ovat:

¹¹ Kaupunkikierrös on tähän mennessä kohdistunut Helsinkiin, Espooseen, Vantaalle, Tampereelle, Tur-kuun, Ouluun ja Seinäjoelle.

- Kunnanhallituksen jäsenet, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajistot, kunnanjohtaja, pormestari ja apulaispormestari
- Kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijät
- Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valmistelutehtävistä kunnassa vastaavan toimielimen jäsenet ja varajäsenet

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa KuntaL 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista. Lakimuutos on jo sellaisenaan tervetullut lisä ja edesauttaa sidonnaisuuksien ilmoittamista ja seurantaa. Laissa ei kuitenkaan säädetä ilmoitusvelvoitteen laininlyönneistä koituvista seuraamuksista. Uudessa kirjanpitolauslautakunnan kuntajaoston tilinpäätöksen liitetietovaatimuksessa todetaan, että tiedot kunnan ja sen intressitahoihin kuuluvien välisistä liiketoimista on annettava, jos:

- liiketoimet ovat olennaisia eikä niitä ole toteutettu tavanomaisin kaupallisin ehdoin,
- myös tavanomaisin ehdoin toteutetuista toimista, jos tiedot tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi,
- intressitaho on oikeushenkilö, joka on kunnan kanssa määräysvalta- tai osakkuusyhteyssuhteessa,
- intressitaho on lisäksi kunnanhallituksen jäsen tai varajäsen, kunnan muiden toimielinten puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai johtava viranhaltija.
- Liitetietovaatimus arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Sääntelystä huolimatta sidonnaisuudet ovat edelleen yksi riskitekijä hankintoihin liittyen. Sidonnaisuuksia syntyy muutenkin kuin esimerkiksi perhesuhteiden kautta. Jo aiemmin mainitun Ernst & Youngin toteuttaman kyselytutkimuksen tulosten perusteella 43 % vastaajista oli havainnut omassa organisaatiossaan epäeettistä suhteiden hyväksikäyttöä. Vastaajista 35 % oli havainnut toimivallan väärinkäyttöä.

5.2 Kaksoisroolit

Kysymyksiä esteellisyyden suhteen herättävät myös hankintapäätöksiä tekevien viranhaltijoiden ja virkamiesten kaksoisroolit. Esimerkiksi jos kunnan päättävässä asemassa oleva virkamies on vastuuhenkilönä (toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen) tytäryhteisössä, voi asetelma johtaa intressiristiriitilanteissa asian käsittelyn objektiivisuuden vaarantumiseen kunnan organisaatiossa. Tällainen kahdessa roolissa samaan aikaan toimiminen voi johtaa tilanteeseen, jossa valtion tai kunnan virkamies valvoo itse itseään.

Esimerkiksi kaupungin virkamiesten hallitusjäsenyydet tai toimitusjohtajuus osakasyhtiöissä voivat vaarantaa ongelmien ja intressiristiriitojen ilmaantuessa niiden objektiivisen käsittelyn kaupungin näkökulmasta.

Eri viranomaisilla (kunnat, kuntayhtymät, Eduskunnan oikeusasiamies, markkinaoikeus, Verohallinto, KKV jne.) tulee olla käytössään kanavat, jotka mahdollistavat ilmoittamisen epäeettisistä, lainvastaisista tms. käytännöistä ja tapahtumista anonyymisti. Työryhmä viittaa tältä osin myös tulevaan EU:n komission ilmoittajansuojaa koskevaan direktiiviin ja siihen, että sen kansallinen

implementointi suomalaiseen lainsäädäntöön tapahtuu tästä johtuen lähitulevaisuudessa. Direktiivin mukanaan tuomat muutokset ilmoittajien suojaan ja mahdollisuuksiin väärinkäytöksistä kertomiseksi aiempaa turvallisemmin ovat tärkeitä väärinkäytösten tehokkaamman havaitsemisen ja ennaltaehkäisyn kannalta.

Kunnalla on käytössään useita eri tapoja varmistua sisäisen valvonnan toimivuudesta. Hankintaprosessiin itsessään sisältyy useita sisäisen valvonnan elementtejä, joiden käyttöön tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota:

- hankintaohjeet (ml. pienhankinnat)
- hankintavaltuudet (hallintosääntö)
- hankintapäätösten julkisuus
- otto-oikeus
- sopimus (vastaa hankintapäätöstä)
- laskun hyväksyntä (määrärahaseuranta, asiatarkastus, tietojärjestelmien hyväksymiskontrollit)
- hankinnan ja sopimuksen toteutumisen seuranta
- raportointi

Kaksoisrooleihin liittyen kuntalaista on poistettu siinä aiemmin v. 1995 laissa ollut esteellisyyteen liittyvä yhteisöjäävin poikkeus. Tämä poistaa osaltaan kaksoisrooleihin liittyvät ongelmat esteellisyyden osalta, sillä kuntalain mukaan kunnan tytäryhteisön toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet eivät voi osallistua kunnassa näitä yhteisöjä koskevien asioiden valmisteluun.

Käytännössä ongelmana on eräissä kunnissa sen sijaan ollut, että tytäryhteisöjen nimityspolitiikka on saattanut johtaa siihen, että kunnassa esimerkiksi omistajaohjauksesta vastaavat viranhaltijat ovat joutuneet esteellisyyksien takia ongelmiin omien virkatehtäviensä hoitamisessa. Tämä on luonteeltaan kuitenkin enemmän kunnan johtamisjärjestelmän ongelma, joka on ratkaistavissa tytäryhteisöjen hallintoelinten nimityspolitiikalla. Työryhmä kiinnittääkin erityistä huomiota siihen, että konsernin nimityspolitiikka takaisi kattavasti sen, että kunnan toimintakyvystä huolehditaan.

5.3 Toimenpide-ehdotukset

- Suositellaan, että kunnat ottavat konsernin nimityspolitiikassaan huomioon sen, että edellä mainittuja kaksoisrooleja ei synny ja erityisesti siihen, että kunnan vastuuhenkilöt säilyttävät toimintamahdollisuutensa eri tilanteissa. Kaksoisrooleihin liittyvät näkökohdat on syytä huomioida myös kohdassa 1.2. mainitun koulutuksen sisällössä
- Suositellaan, että kaikilla hankintayksiköillä ja julkisia varoja käyttävillä organisaatioilla tulee olla käytössään ohjeet ja tiedonantokanavat, jotka mahdollistavat ilmoittamisen harmaasta taloudesta, epäeettisistä, lainvastaisista tms. käytännöistä ja tapahtumista anonyymisti. Näitä asioita koskevien ohjeiden tulee kattaa menettelyt havainnoista ilmoittamiseksi organisaation sisällä ja edelleen valvoville viranomaisille.
 - Valtion ja kuntien sisäiseen, väärinkäytöksistä ilmoittamiseen tarkoitettuun kanavaan annetut tiedot ja yhteydenotot tulee toimittaa sisäiselle tarkastukselle tai jollekin muulle tulevan ilmoittajien suojelua käsittelevän direktiivin määrittelemälle taholle.

6 Yhtiöittämiseen liittyvät riskit

EU:n kilpailuneutraaliteettiperiaatteen ja valtiontukilainsäädännön edellyttämästä kuntien ja valtion yhtiöittämisvaatimuksesta johtuen julkista toimintaa on viime vuosina siirretty kuntien ja valtion omistamille osakeyhtiöille. Tämä osittain liiketaloudellisin perustein tapahtuva ja EU-sääntelyn edellyttämä yhtiöittäminen asettaa uusia vaatimuksia ja luo samalla haasteita harmaan talouden ja korruption torjunnalle. Julkisosomisteisen osakeyhtiön toimintaan sovelletaan näissä tapauksissa pääasiassa osakeyhtiölakia, eikä esimerkiksi julkisuus-, hallinto- tai kuntalakia, vaikka kysymyksessä olisi julkisosomisteinen yhtiö.

Hankintadirektiivi asettaa kuitenkin korruption ja eturistiriitilanteiden torjuntaan vaatimuksia riippumatta siitä, onko hankintayksikkö viranomaisyksikkö vai osakeyhtiömuotoinen toimija. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet petosten, suosinnan ja korruption torjumiseksi ja käyttöoikeussopimusten tekomenettelyissä esiintyvien eturistiriitojen tosiasialliseksi estämiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi, jotta vältetään kilpailun vääristyminen ja varmistetaan sopimuksen tekomenettelyn avoimuus ja kaikkien ehdokkaiden ja tarjoajien yhdenvertainen kohtelu.

Julkisten hankintojen läpinäkyvyys heikkenee julkisin varoin rahoitetussa yhtiömuotoisessa toiminnassa, eikä julkisuuslain ja hankintalain tavoitteiden mukainen avoimuus toteudu täysmääräisenä. Viranomaistoimintaan ja julkisen vallan käyttöön liittyvään päätöksentekoon on perinteisesti sisällynyt myös lainsäädännössä erikseen määritelty rikosoikeudellinen vastuu. Virkavastuusäännöksiä ei kuitenkaan sovelleta julkisosomisteisten osakeyhtiöiden toimintaan, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Yhtiömuotoinen toiminta luo lisäksi haasteita hankinta direktiivin edellyttämään tehokkaaseen korruption ja eturistiriitilanteiden ehkäisyyn. Kunnilla ei myöskään ole aina valtuuksia oma-aloitteisesti kohdistaa tarkastuksia tytäryhteisöihin tai osakkuusyhteisöihin.¹²

6.1 Tytäryhteisöt ja puutteet läpinäkyvydessä

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (myöhemmin julkisuuslaki), jolla pyritään muun muassa edistämään viranomaistoiminnan avoimuutta, sovelletaan viranomaisasemassa olevissa hankintayksiköissä. Tästä julkisuusolettamasta laki tunnistaa joukon poikkeuksia. Laissa on määritelty perusteet arkaluontoisten tietojen salassapidolle. Laki ei kuitenkaan koske julkisosomisteisia osakeyhtiöitä eikä julkisuuslain mukaiset selonteot toimintayksiköiden taloudellisesta toiminnasta ja päätöksenteon perusteista näin ollen ole yhtä avoimesti esillä.

¹² Sisäinen valvonta ja konsernivalvonta voivat keskittyä tähän asiaan mm. edellyttämällä/sopimalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointitavoista esimerkiksi yhtiöjärjestyksen määräyksillä tai konserniohjeilla. Kunnalla on myös edustajansa tytäryhteisön hallituksessa ja yhtiökokouksessa.

Osakeyhtiömuotoisten hankintayksiköiden tulee noudattaa hankintalakia, joka määrittelee hankinta-asiakirjojen julkisuuden. Hankintalain julkisuusedellytys on kuitenkin merkittävästi rajoituneempia kuin julkisuuslain. Esimerkiksi hankintasopimukset ovat yleensä vain asianosaisjulkisia, jolloin esimerkiksi tarjouskilpailun yhteydessä vain tarjouskilpailuun osallistuneilla asianosaisilla on oikeus tutustua sopimusasiakirjoihin. Hankintalain mukaan hankintaa koskeva päätös on annettava tiedoksi vain niille, joita se ensisijaisesti koskee. Tämä tarkoittaa sitä, että myöskään hankintalain mukaisissa hankinnoissa ei tarvitse noudattaa niin sanottua yleisöjulkisuutta.

Ensisijainen vastuu tytäryhteisöjen toiminnan valvonnasta on kunnan tarkastuslautakunnalla ja laajemmin luottamushenkilöillä. Luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta sen hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (KuntaL 83 §). Vuonna 2017 kuntapäätäjille tehdyn kyselyn mukaan 79 % vastanneista tarkastuslautakuntien jäsenistä ei tiennyt miten riskienhallinta on heidän tytäryhtiöissään järjestetty ja kaikista vastanneista vain viidesosan mukaan tytäryhtiöt raportoivat hallintatoimenpiteistä kunnalle.

Korruption torjunnan ja harmaan talouden näkökulmasta julkisten varojen käytön ja siihen liittyvän päätöksenteon läpinäkyvyys ja asiakirjajulkisuus ovat keskeisessä roolissa. Olennaista päätöksenteon avoimuuden kannalta on se, että julkisten varojen käytön edellyttämä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus heikentyvät toimittaessa osakeyhtiölain mukaan. Jo vuonna 2014 EU:n korruption torjuntaraportissa kiinnitettiin huomiota avoimuusongelmaan yhtiömuotoisessa toiminnassa. Suomea kehoitettiin varmistamaan, että ulkopuoliset tahot saisivat enemmän tietoa kuntien yhtiöiden tekemistä hankintasopimuksista. Työryhmän mukaan julkisten varojen käytön ja päätöksenteon avoimuus julkisomisteisten osakeyhtiöiden, kuten tytäryhteisöjen ja osakkuusyhtiöiden osalta, ei ole kaikilta osin riittävällä tasolla. Julkisten varojen käytön avoimuus tulisi varmistaa mahdollisimman hyvin kaikissa tilanteissa, myös yhtiöissä, jotka ovat kunnan tai valtion kokonaan omistamia, tosiasiallisessa ohjauksessa, määräysvallassa ja valvonnassa, mutta eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Avoimuus ennaltaehkäisee varojen väärinkäyttöä ja samalla lisää kansalaisten luottamusta päätöksentekoon.

6.2 Esteellisyys ja virkavastuu

Korruption riskikohteita selvittänyt Poliisiammattikorkeakoulun tutkimus¹³ nostaa esiin korruption riskin, joka liittyy julkisiin hankintoihin. Tutkimuksen mukaan käytännön tasolla näille korruptiivisia piirteitä sisältäville rikosepäilyille tyypillistä on hankintalain vastainen toiminta, johon liittyy usein epäily toiminnasta esteellisenä esimerkiksi julkisen hankinnan valmistelussa tai hankintaa koskevassa päätöksenteossa. Korruption torjunnan rikosoikeudellisesta näkökulmasta yhtiöittäminen

¹³ Johanna Peurala & Vesa Mutttilainen: Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulu 2015

mukanaan tuoma muutos muun muassa hankinnoista vastaavien ihmisten ja organisaatioiden juridisessa asemassa on merkittävä.

Kunta- ja hallintolain esteellisyysäännökset ovat aikanaan luotu edistämään viranomaisten päätöksenteon objektiivisuutta sekä turvaamaan kansalaisten ja yhteiskunnan eri toimijoiden tasa- puolista kohtelua viranomaistoiminnassa. Myös hankintadirektiivi edellyttää tehokkaita toimenpiteitä eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Nykytilassa hallintolain esteellisyysääntely ei kuitenkaan ulotu yhtiömuotoisiin hankintayksiköihin, vaan tällöin eturistiriitojen poistaminen jää organisaation omien henkilöstö- ja organisatoristen toimenpiteiden varaan. Työryhmä katsookin, että nykysääntely ei tue direktiivin edellyttämää tehokasta eturistiriitojen ehkäisyä osakeyhtiömuotoisissa hankintayksiköissä.

Yhtenä merkittävä erona voidaan pitää myös sitä, että yhtiömuotoisessa hankintayksikössä esimerkiksi hankintapäätösten tekeminen ei ole viranomaistoimintaa eikä siihen liity virkavastuuta. Tämä merkittävä ero asettaa samaa tehtävää suorittavat hankintayksiköt rikosoikeudellisesta näkökulmasta eri asemaan riippuen siitä, onko toiminta järjestetty kuntaorganisaation sisällä vai onko toiminta yhtiötetty. Muun muassa virkarikossäännökset eivät kosketa yhtiömuotoisen hankintayksikön päätöksentekijöitä, ellei siitä ole erikseen lailla säädetty. Myös lajusrikossääntely poikkeaa toisistaan merkittävästi riippuen siitä, onko kysymys viranomaistoiminnasta vai yhtiömuotoisesta toiminnasta.

6.3 Sisäisen tarkastuksen toimivaltuudet

Kunnan sisäinen tarkastus voi nostaa oman valinnan mukaan kohteita tarkastussuunnitelmaan. Esimerkiksi kuudessa suurimmassa kaupungissa emokunnan sisäisen tarkastuksen toiminnolla on oikeus tarkastaa kaupungin tytäryhteisöjä, joihin kaupungilla on määräysvalta. Liikelaitokset ovat osa emokuntaa eli niitä sisäinen tarkastus voi tarkastaa vapaasti. Osakkuusyhteisöt eivät kuitenkaan ole tytäryhteisöjä ja niiden osalta vastaavaa tarkastusoikeutta ei ole.

Koska yhtiöittämiskehityksen myötä yhä suurempi osuus verovaroin tehdyistä hankintapäätöksistä tehdään tytäryhteisöissä ja osakkuusyhtiöissä, tulisi työryhmän näkemyksen harkita niiden kuulumista sisäisen tarkastuksen toimivaltaan siinä missä kunnan omienkin hankintojen. Kunta voi ja sen täytyy sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan eri keinoin (yhtiöjärjestys, konserniohje, kunnan edustaja yhtiön hallituksessa, konserniselonteko, raportointi jne.) kohdistaa huomiota riskiperustaisesti merkittävimpiin kohteisiin.

Jotta sisäisen tarkastuksen toimintaedellytykset voidaan turvata, työryhmän näkemyksen mukaan kunnan tai muun hankintayksikön johdosta riippumattoman, ammattitaitoisen ja riittävästi resursoitun sisäisen tarkastuksen tulisi jatkossa voida valita tarkastuksen kohteet.

6.4 Ehdotukset jatkotoimiksi

Julkisen sektorin yhtiöittäminen on tuonut merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Eturistiriidoilla tarkoitetaan esimerkiksi tilanteita,

joissa hankintaa valmistelevalla henkilöllä on rahallinen, taloudellinen tai muu henkilökohtainen intressi, jonka voitaisiin nähdä vahingoittavan heidän puolueettomuuttaan ja riippumattomuuttaan hankintamenettelyssä. Hankintayksikön tulee tehdä asianmukaiset toimenpiteet hankintamenettelyissä esiintyvien eturistiriitojen tosiasialliseksi estämiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi, jotta vältetään kilpailun vääristyminen ja varmistetaan kaikkien talouden toimijoiden yhdenvertainen kohtelu. Suomessa virkamiesten esteellisyydestä on säädetty hallintolaissa. Julkisen sektorin yhtiöt ovat kuitenkin muodoltaan yksityisoikeudellisia, jolloin näiden osalta eturistiriitojen poistaminen jää kyseisen organisaation omien henkilöstö- ja organisatoristen toimenpiteiden varaan. Tällainen yksinomaan organisaatioiden omaehtoiseen toimenpiteisiin perustuva eturistiriitojen poistaminen voi vaarantaa julkisten varojen käytön avoimuuden, valvonnan ja sääntelyn riittävyyden.

Työryhmä katsoo, että nykyisellään julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa tapahtuvan julkisten varojen käytön avoimuus, valvonta ja sääntely ei ole kaikilta osin riittävää. Työryhmällä ei ole mahdollisuuksia tehdä näin laajasta ja monipolvisesta kokonaisuudesta konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joten työryhmä katsoo, että kokonaisuudesta tulisi laatia erilliset selvitykset muussa yhteydessä. Selvitysten tavoitteena tulisi olla nykyistä parempi julkisen rahankäytön läpinäkyvyys ja siihen liittyvien vastuiden selventäminen mahdollisten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi. Selvityksissä tulisi aikakin:

- Arvioida julkisuuslain suhdetta julkisia varoja käyttäviin tytä- ja osakkuusyhtiöihin
- Selvittää tarvittaessa myös lainsäädännöllisiä keinoja, joilla eturistiriitatilanteita pystyttäisiin ehkäisemään ja paljastamaan nykyistä tehokkaammin
- Arvioida virkavastuusääntelyn suhdetta julkisia varoja käyttäviin tytä- ja osakkuusyhtiöihin
- Arvioida kuntien sisäisen tarkastuksen toimivaltuuksien riittävyyttä

7 Julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen

7.1 Tausta

Kilpailutuksiin jätettyjen tarjousten pohjalta on mahdollista kehittynein tilasto- ja taloustieteellisin menetelmin seuloa, käyttäytyvätkö tarjoukset kilpailullisiin vai kollusiivisiin (kartellisoituneisiin) markkinoihin viittaavalla tavalla. Tilastollinen luotettavuus edellyttää, että seulonta (engl. screening) voidaan kohdistaa laajamittaiseen, joskus satoja tai tuhansia tarjouksia yli ajan kattavaan aineistoon. Seulonta edellyttää käytännössä sitä, että analysoitava data on rakenteeltaan riittävän yhteismitallista.

Seulonta-analyysien pohjalta on mahdollista tehdä havaintoja siitä, millä toimialoilla tai minkä tyyppisissä kilpailutuksissa tarjoukset viittaavat tilastollisesti kartellin mahdollisuuteen. Pitkän aikavälin aineiston pohjalta on mahdollista havaita esimerkiksi merkkejä markkinoiden jakamisesta, kuten voittajarotaatiosta tai markkinoiden maantieteellisestä jakamisesta. Analyysit edesauttavat päätelmien tekemistä siitä, mihin valvovan viranomaisen olisi perusteltua suunnata tarkempia selvitystoimenpiteitä ja priorisoida toimintaansa. Seulonnalla pyritään siihen, että KKV:n mahdollisuudet oma-aloitteisesti havaita ja poistaa kartelleja paranisivat ja sitä kautta kartellien kiinnijäämisriski kasvaisi. Tätä kautta syntyvän pelotevaikutuksen nähdään pidemmällä aikavälillä hyödyttävän suoraan hankintayksiköitä ja tehostavan julkisten varojen käyttöä.

Tarjousdatan avulla myös yksittäisen, jo käynnistetyt kartelliepäilyn selvittäminen on tehostettavissa. Kartellit kohdistuvat usein useampaan kuin yhteen kilpailutukseen. Tällöin yksittäistä kilpailutusta koskevan kartelliepäilyn selvittämisessä tärkeää lisätietoa voi olla saatavissa tarjousdatasta muista kilpailutuksista, joihin tutkittavat tarjoajat ovat osallistuneet.

Julkisissa hankinnoissa kertyvään tarjousaineistoon sisältyy toisaalta yksilöityjä tietoja tarjoajista ja mahdollisista alihankkijoista sekä niiden intressipiireistä, kuten vastuu- ja yhteyshenkilöistä. Tällaiset tiedot ovat merkityksellisiä harmaan talouden torjunnan kannalta niiden antaessa mahdollisuuden joko itsessään tai muihin tietoihin yhdistämällä tehdä havaintoja mahdollisista harmaan talouden toimijoista julkisissa hankinnoissa.

7.2 Nykytila

Nykytilanteessa tarjousaineistojen laajamittainen tilastollinen seulonta ei käytännössä ole mahdollista. Hankintadata, erityisesti yritysten jättämät tarjoukset, on laajasti teknisiltä ominaisuuksiltaan hajanaista sisältäen runsaasti epäyhtenäistä liiteaineistoa. Lisäksi suuri osa datasta sijaitsee yksittäisten hankintayksiköiden tietojärjestelmissä, eikä ole saatavilla keskitetysti. Vaikka esimerkiksi monien hankintayksiköiden säännöllisesti käyttämän Cloudia Oy:n kilpailutusjärjestelmässä sinänsä olisi käyttökelpoistakin tarjousdataa, sen saamiseksi valvontaviranomaisten käyttöön ei ole olemassa rajapintaa.

Näin ollen tarjousdata ei nykyisellään palvele sisällöltään tai saatavuudeltaan tilastollista seulontaa tai yksittäisen epäilyn selvittämistä käytännössä lainkaan. Tarjousdatan nykyinen saatavuus ei myöskään tarjoa mahdollisuuksia kerätä tarjoajien ja niiden intressipiirien tietoja harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi.

7.3 Ratkaisutavoista

KKV:lla on kilpailulain 33 §:n nojalla oikeus saada hankintayksiköiltä, kunnalta, kuntayhtymältä ja valtiolta sekä niiden määräysvallassa olevilta yksiköiltä kilpailunrajoitusten ja kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä. Tiedot voidaan säännöksen mukaan toimittaa teknisen käyttöliittymän kautta. Kilpailulain 33 §:ssä oleva tiedonsaantioikeus koskee myös lain 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvontatehtäviä ja lain 4 a luvussa tarkoitettuja kilpailuneutraliteettivalvontatehtäviä.¹⁴

KKV:lla on edellä todettujen tehtäviensä hoitamiseksi tarve käyttää tiedonsaantitoimivaltuuksiaan. Julkisiin varoihin kohdistuvien kilpailunrajoitusten, erityisesti kartellien, paljastamiseksi hankintayksiköillä olevat tarjoustiedot ovat ratkaisevassa asemassa. Selvitysten turvaamiseksi ennenaikaiselta paljastumiselta on toisaalta selvää, että viraston on perusteltua tukeutua nimenomaan hankintayksiköiden hallussa olevaan aineistoon sen asemesta, että se pyytäisi vastaavia tietoja tarjoajilta.

Tarjoustietojen seulonnan avulla on edellä kuvatulla tavalla mahdollista paljastaa epäilyttävää tarjouskäyttäytymistä niin pitkän aikavälin ja valtakunnallisen laajuuden mittakaavassa kuin yksittäisessä tarjouskilpailussa. Käytännössä seulonnalla tarkoitetaan erilaisiin käyttötarkoituksiin kehitettyjen tilasto- tai taloustieteellisten testien tekemistä käytettävissä olevalle datalle. Esimerkiksi kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien tarjoushintojen seulonnassa käytettävä testi valitaan niin kilpailutuksen sääntöjen kuin käytettävissä olevan tarjoushintadatan perusteella. Jonkin testin käytettävyyden kannalta merkitystä voi olla esimerkiksi sillä, onko kilpailutuksen kohdetta koskevaa kustannusarviota julkaistu hankintailmoituksessa.

Tarjoustietojen hankkiminen teknisen rajapinnan kautta vähentää oleellisesti hankintayksiköille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Jos KKV:lla ei ole mahdollisuutta hankkia varsinkin seulontatarkoitukseen välttämättömiä laajoja data-aineistoja hankintayksiköiden kilpailutusjärjestelmistä teknisen rajapinnan kautta, olisi sen hankittava aineistot pyytämällä ne erikseen jokaiselta kyseeseen tulevalta hankintayksiköltä. Tarkoituksenmukaisen ja tilastollisesti mielekkään seulontatoiminnon ylläpitämiseksi pyyntöjä syntyisi todennäköisesti vähintään satoihin kilpailutuksiin vuosittain. Pyyntöihin vastaaminen muodostuisi raskaaksi niiden kohteeksi joutuville hankintayksiköille, ja tiedon hankkiminen tällä tavoin olisi myös kartellivalvonnan näkökulmasta tehotonta.

¹⁴ Kilpailulain 33 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus ei koske KKV:lle säädettyjä hankintojen valvontatehtäviä.

Jos KKV:n selvitettävänä on esimerkiksi valtakunnallinen useiden hankintayksiköiden hankintoja koskeva yksittäinen kartelliepäily, vaatisi kattavien tarjousaineistojen saaminen epäilyn selvittämiseksi myös tällöin niiden hankkimista kultakin hankintayksiköltä erikseen, ja hankintayksiköt joutuisivat keräämään aineiston. Tietojen hankkiminen tällä tavalla kuormittaisi voimakkaasti niin hankintayksiköitä kuin tutkivaa viranomaistakin. Siksi olisi perusteltua luoda edellytykset sille, että KKV voi hankkia valvontatoiminnassaan tarpeellisen datan suoraan hankintayksiköiden tietovarannoista teknisen rajapinnan kautta.

Työryhmän toimikauden aikana on ollut vireillä Hanselin kilpailutushankkeita, joilla on läheinen yhteys työryhmässä käsiteltyyn tavoitteeseen tehostaa kartellien ja harmaan talouden ilmiöiden havaitsemista tarjousdatan avulla. Hansel on vastikään kilpailuttanut julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmän Hilman korvaavan tuotteen kehittämispalvelun (ns. Hilma II). Valittu palveluntarjoaja on aloittanut tuotteen ja sen toiminnallisuuksien ohjelmoinnin. Samaan aikaan Hansel on käynnistänyt puitesopimuskilpailutuksen valtion ja kuntien hankintayksiköiden käyttöön tarkoitusta uudesta kilpailutusjärjestelmästä. Uusi järjestelmä korvaisi nykyisin lukuisten valtion ja kuntien hankintayksiköiden käytössä olevan järjestelmän, jonka puitesopimuskausi päättyy vuoden 2020 aikana.

Työryhmän näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että tavoitteet otetaan huomioon jo kuntien ja valtion käyttöön tarkoitetun uuden kilpailutusjärjestelmän kilpailutuksessa eli kilpailutus toteutetaan siten, että tarkoituksenmukainen avoin rajapinta¹⁵ sisältyy uuteen kilpailutusjärjestelmään. Koska on todennäköistä, että monet hankintayksiköt käyttävät muita kuin KL-Kuntahankintojen tai Hanselin kilpailuttamia kilpailutusjärjestelmiä, työryhmä suosittelee, että vastaisuudessa myös muita hankintayksiköiden käyttämiä kilpailutusjärjestelmiä kilpailutettaessa niihin määriteltäisiin vastaava avoin rajapinta tarjousdatan saamiseksi toimivaltaisten valvontaviranomaisten käyttöön.

KKV:n ja Verohallinnon valvontatehtäviään varten tarvitsemien tietojen hakemiseen käytettävät rajapinnat eivät arvion mukaan edellytä merkittäviä muutostöitä aiheuttavia lisäkustannuksia kilpailutusjärjestelmiin, joita ollaan kilpailuttamassa. Kilpailutusjärjestelmään on tarpeen toteuttaa avoimet rajapinnat joka tapauksessa, jotta voidaan mahdollistaa järjestelmän liitännät kolmannen osapuolen järjestelmiin, kuten esimerkiksi järjestelmän käyttäjien tilaus- tai raportointijärjestelmiin.

Hansel ja KL-Kuntahankinnat, KKV sekä Verohallinto ovat tarkoituksenmukaisimmat tahot määrittelemään yhteistyössä viranomaisrajapinnan edellytykset alkuvuonna 2019 kilpailutettavaan kilpailutusjärjestelmään. Uuden kilpailutusjärjestelmän on tarkoitus olla käytössä vuodesta 2020 alkaen usean vuoden ajan. Tähän nähden olisi perusteltua, että viranomaisrajapinnan kautta ana-

¹⁵ Termi "avoin rajapinta" tarkoittaa karkeasti sitä, että tietojärjestelmien liittäminen toisiinsa tapahtuu ennalta määriteltyjen ja tiedossa olevien, dokumentoitujen (avointen) teknisten määritysten pohjalta. Rajapinnan "avoimuus" ei viittaa siihen, että sen kautta kulkevan tiedon sisältö olisi avoimesti saatavissa ja luettavissa. Ks. tarkemmin avoinrajapinta.fi.

lysoitavaksi tarkoitetun datan säilytys- ja analysointijärjestelmiä ryhdytään luomaan heti, kun kilpailuksessa valittu toimittaja on valittu. KKV sekä soveltuvin osin Verohallinto ovat tarkoituksen mukaisimmat tahot vastaamaan järjestelmien kehityksestä.

Tarjousdatan seulontaa varten olisi tarpeen olla käytettävissä vähintäänkin seuraavia tietosisältöjä. Käytettävissä tulisi ensinnäkin olla kilpailutusten yleiset tiedot, kuten hankintailmoituksen tunnustiedot (numero ja/tai muu kohdenimi, hankintailmoituksen tyyppi), hankintayksikkö (ml. maantieteellinen alue), hankinnan laji, valintaperuste, hankinnan vuosi/pvm, markkinakartoituksen osallistuneet tarjoajat, saatujen tarjousten lukumäärä ja alin hinta. Käytettävissä pitäisi myös olla tarjouskohtaiset tiedot, kuten ainakin tarjoajan nimi, tarjoajan y-tunnus, tarjoushinnat (kokonaisuuhinta ja mahdolliset osahinnat/hintakomponenttien hinnat), laatupisteet, sijoitus kilpailuksessa, hylätyt tarjoukset, tarjouskilpailusta vetäytyneet tarjoajat ja tarjouksen tarkka jättöaika.

Yksittäistä kartelliepäilyä selvitettäessä voi lisäksi olla tarpeen saada muita tietoja, kuten tietoja markkinavuoropuhelun sisällöstä, kysymys-/vastausosioista tunniste- ja ajankohtatietoineen sekä hankintayksikön itsensä laatimista aineistoista. Edellä todetut tiedot olisivat hankittavissa teknisen rajapinnan kautta vain, jos hankintayksikön käyttämän kilpailutusjärjestelmän tietosisältö antaa siihen mahdollisuuden. Muussa tapauksessa tämänkaltaiset tiedot ovat tarpeen hankkia erillisillä tietopyynnöillä.

Ottaen huomioon, että hankintalain 64 §:n mukaan sähköisesti toimitettuihin tietoihin ei ole pääsyä ennen tietojen toimittamiselle varatun määräajan päättymistä, seulontaa varten hankittavat tiedot olisivat peräisin kilpailutuksista, joissa tarjousaika on päättynyt.

Kilpailutusten yhteydessä kilpailutusjärjestelmiin tallentuvien ja toimivaltaisten viranomaisten tietojensaantioikeuksien piiriin kuuluvien tietosisältöjen tulisi mieluiten olla saatavilla yhdestä tallennuspaikasta. Sikäli kun valtion ja kuntien käyttöön kilpailutettava kilpailutusjärjestelmä rakentuu tarjousdatan säilytykselle hankintayksiköissä tai muulla tavoin hajautetusti, sen keskittäminen voi edellyttää, että ulkopuolinen taho kuten KKV luo tallennuspaikan tai jos data sijaitsee valittavan järjestelmätoimittajan ”pilvessä”, että toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus hankkia data sieltä omaan tallennuspaikkaansa.

Toimivaltaisille viranomaisille olisi tarpeen rakentaa riittävä kapasiteetti säilöä hankintayksiköiltä hankittava data. Ottaen huomioon, että tarjousaineistoon voi sisältyä salassa pidettävää tietoa (erityisesti liikesalaisuudet), tietoja hankkivan viranomaisen tulee huolehtia, että tietojen hallinnassa ja käsittelyssä noudatetaan lainsäädännössä asetettuja ja riittäviä edellytyksiä tietojen salassapidosta, tietoturvasta ja -suojusta sekä käyttöoikeushallinnasta. On todennäköisesti myös tarpeen asettaa kriteerejä sille, mitkä tietosisällöt ovat valvontatehtävien kannalta tarpeen säilöä pitkäaikaisesti.

Datasäilytyksessä olevan tiedon autenttisuus suhteessa dataan, joka on alun perin sijainnut kilpailutusjärjestelmässä, on tarpeen varmentaa teknisin menetelmin. Lisäksi on huolehdittava sen rekisteröimisestä ja todentamisesta, mitä, mistä ja milloin dataa on hankittu. Datan säilytyksellä valvontaviranomaisissa ei asetettaisi hankintayksiköille uusia velvoitteita niiden omalle tarjousaineiston säilytykselle.

Selvitettävä on, miten rajapinnan kautta hankittavan datan säilytyksen ja analyysin edellyttämien järjestelmien kustannukset jaettaisiin ja mikä taho vastaisi siitä, että ne vastaavat tietojärjestelmien ja tiedon käsittelyn turvallisuus- ja tietosuojajärjestelmien sekä mahdollisesti auditointivaatimuksia. Pääsääntöisesti rajapinnan kautta hankittavan datan säilytys- ja analyysijärjestelmien kustannuksista samoin kuin tallennus- ja analysointijärjestelmien turvallisuus- ja tietosuojajärjestelmien sekä mahdollisista auditointivaatimuksista vastaisivat ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka tietoja hankkivat. Edellä kuvatut toimenpide-ehdotukset eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia.

Työryhmässä esitettiin huolenaiheita siitä, että tarjoajien ja erityisesti niiden yhdessä antamien tarjousten määrä saattaa vähentyä, kun tietoisuus siitä laajenee, että valvovilla viranomaisilla on mahdollisuus hankkia tietoja tarjouksista suoraan hankintayksiköiden tietojärjestelmistä. Monilla tarjoajilla on muutenkin hankaluuksia arvioida, voivatko ne antaa esimerkiksi yhteisen tarjouksen toisten tarjoajien kanssa ilman, että ne syyllistyvät kilpailulain rikkomukseen. Kartellien torjumisen näkökulmasta kiinnijäämisriskin kasvattaminen ja tutkimisen tehostaminen on tärkeää. KKV on tähänkin asti saanut toistuvasti hankintayksiköistä yhteydenottoja yhteistarjouksista, joiden perusteltavuus on herättänyt hankintayksikössä kysymyksiä. Kilpailuoikeudellisesti ongelmallisia ovat tyypillisesti yhteistarjoukset, joissa tarjoajat pystyisivät tekemään myös itsenäiset tarjoukset, ja jo nykyään tarjoajien täytyy itse analysoida, onko yhteistarjous tältä osin perusteltavissa. Työryhmässä ei esitetty, että huoli tarjousten vähenemisestä antaisi aiheen olla esittämättä rajapintaa tarjousdatan saamiseksi, mutta asiaan on syytä kiinnittää huomiota.

7.4 Kartellihavainnoinnin tehostaminen hankintayksiköissä

Työryhmä on käsitellyt mahdollisuuksia tehostaa hankintayksiköiden omaa kykyä havaita tarjouskilpailuissa mahdolliseen kartelliin viittaavia tekijöitä. Jos hankintayksiköiden käytettävissä olisi työkaluja, joiden avulla niiden olisi itse mahdollisuus tehdä havaintoja epäilyttävästä tarjouskäytännöstä ilman merkittävää lisävaivaa, kynnys epäilyjen saattamiseen KKV:n tietoon todennäköisesti madaltuisi. Tällaiset työkalut todennäköisesti olisivat hyödyksi hankintayksikölle tulevien kilpailutusten kehittämisessä sellaisiksi, että tarjoajien välinen mahdollinen kielletty yhteistyö hankaloituu, ja kilpailu kehittyy julkisten varojen käyttöä tehostavalla tavalla (vrt. esim. kilpailutettavan kokonaisuuden muuntelu, uusien tarjoajien etsiminen jne.). Edellä tarkoitettuihin työkaluihin on kaksi toisiaan täydentävää lähestymistapaa, joiden käyttökelpoisuus riippuu siitä, mitä tarjousdataa on käytettävissä.

7.5 Tarjouskilpailuihin liitetiedostoina annettujen tarjousten analysointi

Yksittäisen tarjouskilpailun tarjousaineistosta on tilastollisin ja tekstianalyttisin/heuristisin menetelmin mahdollista tehdä havaintoja, jotka viittaavat tarjoajien väliseen yhteistoimintaan tarjouskilpailussa. Kartelliin viittaavia indikaattoreita tarjouskilpailussa voivat olla esimerkiksi systemaattiset absoluuttiset tai suhteelliset hintaerot tarjotuissa hinnoissa. Indikaattoreina toimivat myös tarjousten yhteneväisyydet, kuten tarjoustekstien muotoilut ja tekstien virheet, mutta myös oudot poissaolleet kilpailutuksesta, oudot tarjouksen hylkäämiseen johtaneet puutteet tarjouksessa sekä tarjousten jättöaikaan liittyvät yksityiskohdat. Tällaisten ilmiöiden havaitsemiseen tarkoitettuja työkaluja ei hankintayksiköillä Suomessa ole KKV:n tietojen mukaan koskaan ollut. Hankintayksiköillä

ei ole välttämättä myöskään ollut riittävää kannustetta itse laatia työkaluja tällaisten yksityiskohtien varalta ottaen huomioon sen aiheuttama lisätyö ja/tai -kustannus.

KKV:n brittiläinen kollegavirasto Competition and Markets Authority (CMA) on laatinut edellä tarkoitettujen hinta- ja kielellisten indikaattoreiden havaitsemiseen ohjelmiston, jonka se on tarjonnut veloitusetta hankintayksiköiden käyttöön Yhdistyneissä Kuningaskunnissa. CMA tarjoaa työkaluaan myös muiden EU:n kilpailuviranomaisten käyttöön. Työkalu analysoi tarjouksia, joiden tietosisältö löytyy suurelta osin tarjoajien toimittamista erillisistä tiedostoista, kuten Word- tai Excel-tiedostoista. KKV selvittää parhaillaan, miten CMA:n työkalu olisi konvertoitavissa suomenkieliseksi ja olisiko se tarjottavissa suomalaisten hankintayksiköiden käyttöön.

Koska yllä kuvattu työkalu ei ole tarkoitettu kaupalliseen käyttöön, se ei voisi olla kilpailutustyökalujen osa, vaan hankintayksikkö analysoisi sen avulla omia kilpailutuksiaan tarjoajien toimittamien tietojen avulla. Myös KKV voisi työkalun avulla analysoida yksittäisiä kilpailutuksia, jos sillä olisi käytettävissään kilpailutusten tarjoustiedostot.

7.6 Tarjoushintoihin liittyvän analytiikan lisääminen kilpailutusjärjestelmään

Ottaen huomioon, että tarjoukset hinta- ja muine yksityiskohtineen jätetään tulevaisuudessa enenevässä määrin suoraan kilpailutusjärjestelmiin (esim. nettilomakkeella) erillisten tarjoustiedostojen asemesta, edellä kuvatun työkalun merkitys on ajan myötä vähenemässä. Vaikka esimerkiksi nykyisessä Cloudian toteuttamassa kilpailutusjärjestelmässä ei ole toimintoja, jotka ilmaisivat vaikkapa tarjoushinnoissa olevaa systematiikkaa, KKV on nostanut esiin, että kilpailutusjärjestelmiin olisi sinänsä mahdollista luoda yksinkertaisia analyysitoimintoja, jotka tähtäävät tarjoushintojen pohjalta ainakin ensikäden epäilyttävien ilmiöiden havainnointiin. Vähimmillään kilpailutusjärjestelmässä voisi olla ominaisuus, joka tuottaa tiedot järjestelmään jätettyjen tarjoushintojen absoluuttisista ja suhteellisista hintaeroista sekä mahdollisesti indikoi hintatietojen pohjalta, jos tarjoushinnat näyttävät käyttäytyvän tilastollisesti epäilyksiä herättävällä tavalla. Analytiikan lisäämistä kilpailutusjärjestelmissä tulisikin pohtia tarkemmin tulevaisuudessa.

7.7 Toimenpide-ehdotukset

- Hankintayksiköiden käyttämissä kilpailutusjärjestelmissä on tarpeen olla avoin rajapinta, jota kautta KKV ja Verohallinto tai muu toimivaltainen viranomainen voivat hankkia analysoitavaksi valvontatehtäviään varten tarpeellista tarjousdataa.
- Valtion ja kuntien hankintayksiköiden käyttöön tarjottavaan Hanselin vuoden 2019 aikana kilpailuttamaan kilpailutusjärjestelmään on tarpeen tuottaa edellä tarkoitettu avoin rajapinta.
- Toimivaltaisille viranomaisille on tarpeen rakentaa riittävä kapasiteetti hankintayksiköiltä hankittavan datan säilömiseksi ja analysoimiseksi
- KKV tuottaa hankintayksiköiden käyttöön menetelmiä, joiden avulla tarjousaineistosta on etsittävässä kiellettyyn kartellitoimintaan viittaavia merkkejä. KKV jatkaa ns. CMA-työkalun kehittämistä suomenkieliseksi.

- Hankintayksiköitä kannustetaan käytettävissä olevien työkalujen käyttöön ja niiden avulla syntyvien epäilyjen saattamiseen KKV:n tietoon. Hankintayksiköissä laaditaan menettelyta-paohjeet kartelliepäilyjen käsittelyn varalle siten, että turvataan epäilyn salassapito muilta kuin KKV:lta.
- KKV tuottaa ohjeistusta kartellien havainnointiin, niiden ehkäisemiseen ja niistä ilmoittami-seen.

8 Rikosrekisteriotteiden sähköinen toimittaminen hankintayksiköille

8.1 Nykytila ja lainsäädäntö

Hankintalain (1397/2016) 88 §:ssä säädetään, että ennen hankintasopimuksen tekemistä hankintayksikön on vaadittava valittua tarjoajaa tai ehdokasta toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset sen tutkimiseksi, koskeeko sitä hankintalain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste. Hankintalain mukaiset pakolliset poissulkuperusteet ovat rikoksia, kuten lahjuksen antaminen, järjestäytyneeseen rikollisryhmään osallistuminen, ihmiskauppa, veropetos, lahjonta, rahanpesu ja terroristisessa tarkoitettu rikos. Rikoksesta on oltava lainvoimainen päätös eikä tuomion antamisesta ole saanut kulua yli viittä vuotta.

Hankintalain 80 §:n mukaisesti, hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu jostakin pykälässä tarkoitettussa rikoksesta rangaistukseen.

Näytöksi on hyväksyttävä 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote rikosrekisteristä taikka tarjoajan tai ehdokkaan alkuperämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antama ote rikosrekisteristä.

Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi. Hankintayksikkö tai yritys ei saa ottaa jäljennöstä rikosrekisteriotteista eikä tallettaa sitä itselleen. Hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriote tai palautettava se henkilölle, jota se koskee. Rikosrekisteristä ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

Jollei yrityksen sijoittautumismaassa anneta edellä tarkoitettua otetta tai todistusta, niiden sijasta näytöksi on hyväksyttävä yrityksen edustajan sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valaehdotus tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Velvoite otteiden tarkistamisesta on hankintalaissa rajattu koskemaan ainoastaan hankintalain 26 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 13 §:ssä tarkoitettujen EU-kynnysarvojen ylittyviä hankintoja. Velvoitetta rikosrekisteriotteiden selvittämiseksi ei ole hankintalain luvuissa 11–13 listatuissa hankinnoissa tai erityisalojen hankintalain 10 ja 11 luvuissa tarkoitetuissa hankinnoissa. Hankintayk-

sikkö voi kuitenkin halutessaan selvittää myös näissä tilanteissa ehdokkaan tai tarjoajan rikosrekisteriotteet. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut hankintayksiköille ohjeistuksen rikosrekisteriotteiden käsittelystä.¹⁶

8.2 Rikosrekisteriotteen saaminen Oikeusrekisterikeskukselta¹⁷

Oikeusrekisterikeskus on toteuttanut sähköisen asiointipalvelun hankintamenettelyä varten haettaville otteille. Palvelu on toteutettu oikeusministeriön sähköiseen asiointipalveluun ja toimii Väestörekisterikeskuksen tuottamilla yrityksen Katso-tunnisteilla. Sähköisen asiointipalvelun kautta tarjoajayritys voi täyttää yhden hakemuksen yrityksestä yhteisösakko-otteen tilaamiseksi sekä yrityksen johtohenkilöiden rikosrekisteriotteiden tilaamiseksi. Katso-tunnisteen voi saada käyttöönsä henkilö, jolla on kaupparekisteriotteen mukaan oikeus toimia yrityksen puolesta. Kyseisellä henkilöllä on mahdollisuus valtuuttaa toinen henkilö toimimaan yrityksen nimissä, jolloin hakijana voi olla muukin kuin nimenkirjoittaja.

Sähköisen asiointipalvelun kautta hakemukset välitetään suoraan rikosrekisterijärjestelmään. Yrityksen yhteyshenkilön on pyydettävä jokaiselta henkilöpiiriin kuuluvalta otteiden pyytämistä varten valtakirja. Valtakirjat liitetään skannattuna asiointijärjestelmään hakemuksen yhteydessä. Rikosrekisterikeskus käsittelee hakemuksen ja sen liitteet manuaalisesti. Otteet toimitetaan postitse tarjoajayrityksen ilmoittamalle yhteyshenkilölle ja osoitteeseen. Sähköpostin välityksellä salassa pidettäviä rikosrekisteriotteita ei ole mahdollista toimittaa tietoturvasyistä.

Vuoden 2018 aikana heinäkuun loppuun mennessä Oikeusrekisterikeskus on luovuttanut hankintamenettelyä varten n. 11.700 rikosrekisteriotetta. Määrä on kasvanut tasaisesti uusien hankintalakien voimaantulosta lähtien, ja työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukainen 19.000 kpl/vuodessa tulee todennäköisesti ylittymään vuoden 2018 aikana. Voimassa olevien hankintasäännöksen mukainen prosessi nykymuodossaan toteutettuna on koettu niin hankintayksiköiden kuin toimittajien puolelta hallinnollisesti raskaaksi.

8.3 Henkilöpiiri

Otteiden selvittämiseksi hankintayksikön on saatava hankintalain mukaisesti hankintalaissa listatuista rikoksista rikosrekisteriotteet yritykseltä sekä sen hallinto, johto- tai valvontaelimen jäseniltä tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäviltä henkilöiltä. Näitä henkilöitä ovat tapauksesta riippuen muun muassa yrityksen pää- tai toimitusjohtaja, yrityksen varatoimitusjohtaja, yhteisön kuten osakeyhtiön tai osuuskunnan hallituksen puheenjohtaja ja nimenkirjoittajat, prokuralain (130/1979) tarkoittama prokuristi, yhdistyksen puheenjohtaja, yksityinen elinkeinonharjoittaja,

¹⁶ Uuden hankintalainsäädännön velvoitteet rikosrekisteriotteiden selvittämisestä, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2017.

¹⁷ Kappaleen tiedot otettu valtionvarainministeriön 25.9.2018 perustaman selvitysryhmän rikosrekisteriotteiden luovuttamisesta hankintamenettelyä varten -raportista.

avoimen yhtiön yhtiömiehet sekä kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies. Rikosrekisteriotteiden selvittämisen henkilöpiirin laajuus kuitenkin vaihtelee tapauksittain muun muassa hankinnan kohteesta ja tarjouskilpailun voittaneen oikeushenkilön muodosta.

Hankintadirektiivissä 2014/24/EU henkilöpiiriin on määritelty kuuluvan yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai henkilöllä on edustus-, päätös- tai valvontavaltaa yrityksessä. Direktiivissä todistuskeinoiksi on katsottu hyväksyttäväksi ote tarkoituksenmukaisesta rekisteristä, kuten rikosrekisteristä, tai jollei sellaista ole, talouden toimijan alkuperäjäsenvaltion tai -maan taikka sen sijoittautumisjäsenvaltion tai -maan toimivaltaisen oikeus- tai hallintoviranomaisen antama vastaava asiakirja, josta käy ilmi, että talouden toimija täyttää kyseiset vaatimukset. Direktiivi itsessään ei siten edellytä yhtä kattavaa sääntelyä tai monimutkaisia prosesseja kuin mitä kansallisella tasolla on säädetty.

Tämän lisäksi, hankintayksiköillä ja toimittajilla ei ole saatavilla tyhjentävää ja kaikissa hankintamenettelyissä yhtä laajasti sovellettavaa oikeusohjetta henkilöpiirin määrittämiseksi. Suomessa ei ole myöskään olemassa sellaisia rekistereitä, joista tarvittava henkilöpiiri olisi tyhjentävästi hankintayksikön selvittävissä. Suomessa hankintayksiköille onkin annettu mahdollisuus luottaa toimittajan antamaan selvitykseen lainkohdan osalta asianmukaisesta henkilöpiiristä, ja mahdollisuus tarvittaessa myöhemmin sopimuskaudella irtisanoa hankintalain 137 §:n vedoten sopimus, jos rikoksia ilmenee.

Toimittajille oikean henkilöpiirin rajaaminen tarkistuksia varten on myös haasteellista, koska selkeitä ohjeita ja linjauksia ei ole saatavilla. Esimerkiksi toimittajalla voi olla useita kymmeniä prokuresteja ja se kysymys jää helposti avoimeksi, milloin heidät voidaan tarkistusvaiheessa rajata pois ja milloin heistä tulee antaa selvitykset.

Luottaminen toimittajan arvioon soveltuvasta henkilöpiiristä on lain tarkoituksen mukaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Toimittaja voi helposti jättää henkilöpiirin vajaan otteiden tarkistusvaiheessa ilman, että hankintayksikkö pystyy asiaa selvittämään eikä sopimuskaudella oleva irtisanomismahdollisuus mahdollista sen tehokkaampaa valvontaa asian osalta. Sopimusten irtisanominen sopimuskaudella on myös sopimushallinnan kannalta haasteellista, mikä aiheuttaa aina käytännön haasteita ja merkittävää hallinnollisen työn kasvua.

8.4 Rikosrekisteriotteiden vastaanottaminen ennen hankintasopimuksen tekoa

Hankintalain mukaisesti hankintayksikön on vaadittava valittua tarjoajaa toimittamaan ajantasaiset todistukset ja selvitykset valitulta tarjoajalta jo ennen hankintasopimuksen tekemistä. Toisin sanoen hankintasopimusta ei saa lain mukaan tehdä ennen rikosrekisteriotteiden tarkistusten tekemistä.

Rikosrekisteriotteita saapuu hankintayksiköille eri tavoin, jotka kaikki ovat ongelmallisia hankintayksiköille ja toimittajille.

Nykykäytännön mukaan suositeltavin tapa rikosrekisteriotteiden vastaanottamiselle tarkistuksia varten on toimittajan edustajan tuleminen hankintayksikön toimipisteeseen ja otteiden näyttäminen paikan päällä. Tämä aiheuttaa toimittajille ylimääräisiä kuluja hankintaprosessissa ja etenkin toimittajan ollessa pitkien välimatkojen päässä voivat kustannukset nousta merkittäviksi. Tässä erityisesti pk-yritykset ja syrjäseuduilla toimivat yritykset voivat joutua maksamaan kuluista suhteettoman paljon. Hankintayksikön kilpailutusprosessin näkökulmasta prosessi on aikaa vievä ja hidastaa merkittävästi itse hankintasopimuksen allekirjoittamista.

Rikosrekisteriotteita lähetetään hankintayksiköihin myös postitse. Postitse lähetetyt rikosrekisteriotteet ovat hankintayksikön näkökulmasta ongelmallisia, koska hankintayksiköiden on lähes mahdotonta tietää paketin sisältöä ennen avaamista, mikä tekee lain edellyttämien velvoitteiden hoidon rikosrekisteriotteiden käsittelystä vaikeaksi.

Sähköinen rikosrekisteriotteiden vastaanottaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö pystyisi varmistamaan sähköisen tiedonsiirron täyttävän hankintalain sekä tietosuojalainsäädännön velvoitteet. Tavanomainen sähköposti ei vaatimuksia täytä. Tällä hetkellä toimittajat kuitenkin lähettävät rikosrekisteriotteita sähköpostitse riippumatta hankintayksikön ohjeistuksesta. Tämä on hankintayksikölle erittäin ongelmallista, koska normaalia sähköpostia ei pysty tuhoamaan ja hävittämään lain vaatimien edellytysten mukaisesti.

Tämän lisäksi yritykset voivat tehdä tarjouksia ryhmittymänä tai käyttää tarjouksen teossa alihankkijoiden voimavaroja (ns. voimavara-alihankkija). Rekisteriotteiden tarkastuksessa hankintayksikkö ei voi vaatia pääsopimusosapuolia tarkistamaan alihankkijoidensa tai ryhmittymän muiden jäsenten johto- ja vastuuhenkilöiden tai yritysten rekisteriotteita. Kaikkien ryhmittymän jäsenten ja voimavara-alihankkijoiden on näytettävä otteet erikseen hankintayksikölle. Mitä enemmän yritykset hyödyntävät ryhmittymiä ja voimavara-alihankkijoita sitä isompi hallinnollinen taakka tästä syntyy hankintayksiköille ja yrityksille.

8.5 Selvitykseen menevä aika

Lain velvoitteiden täyttymisen lisäksi suuri haaste pakollisten poissulkuperusteiden selvittämisessä on niissä kuluva aika ja otteisiin liittyvien epäselvyyksien selvittäminen. Toimittajilta kuluu merkittävä määrä aikaa ensiksi suostumuksen saamisessa rikosrekisteriotteiden selvittämiseksi kaikilta henkilöpiiriin kuuluvilta henkilöiltä, toiseksi hakemusten käsittelyssä oikeusrekisterikeskuksessa ja kolmanneksi otteiden saapumisessa toimittajalle postitse. Kaiken tämän jälkeen toimittajan täytyy saattaa otteet hankintayksikön tarkistettavaksi. Koko prosessiin menee minimissään kolme viikkoa yhden yrityksen osalta.

Rikosrekisteriotteiden liittyviin epäselvyyksiin kuluu niin toimittajien kuin hankintayksiköidenkin aikaa. Etenkin uudet toimijat ja ensi kertaa julkisiin hankintoihin osallistuvat eivät tiedä menettelytapoja ja esimerkiksi yhden rikosrekisteriotteen unohtuminen tarkastustilanteessa voi aiheuttaa merkittävän aikaviiveen sopimuksen teolle.

Tämän lisäksi otteiden tarkastamiseen menee huomattavasti pidempi aika, jos tarjouskilpailun voittanut yritys on muusta maasta tai sen vastuuhenkilöt ovat muiden maiden kansalaisia. Otteiden saaminen voi kestää kuukausia, ja joistakin maista otteita ei edes saa. Hankintayksiköille epäselväksi kokonaisuudessa on myös jäänyt, mikä on riittävä hankintalain 88 §:n mukainen sijoittautumismaan lainsäädännön mukainen valahtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus.

Rikosrekisteriotteiden tarkastuksen kankeus ja manuaalisuus on johtanut myös erilaisiin hankintayksiköiden ohjeistuksiin toimittajille. Tämä ennestään sekoittaa toimittajien varmuutta prosesseista ja hankintayksiköiden odotuksista.

Prosessi kokonaisuudessaan viivästyttää sopimuksen tekoa ja tekee hankintamenettelyistä entistä kankeampaa. Vuoden 2017 voimaan tulleen hankintalain säädännön periaatteita oli mahdollista nopeampi hankintamenettely ja tehostaa tarjousten käsittely sähköisin välinein, mitä nyt Suomessa otettu manuaalinen rikosrekisteriotteiden käsittely ei tue.

8.6 Rikosrekisteriotteiden tarkistamisen tehottomuus

Hankintalain mukaisesti hankintayksikön on poissulkemisperusteiden selvittämisen jälkeen hävitettävä rikosrekisteriotteet tai palautettava ne henkilöille, joita ne koskevat. Rikosrekisteristä ilmeviä tietoja ei myöskään saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä sitä tarvitsevat. Arkistointimahdollisuus rikosrekisteriotteiden tarkistamisesta on siten erittäin rajattua hankintayksiköillä.

Hankintalaissa on todettu, että rikosrekisteriotte ei saa olla yli 12 kuukautta vanha. Rikosrekisteriotteille annettu voimassaoloaika osaltaan vähentää yritysten hallinnollisia kuluja, koska otteita ei tarvitse hankkia jokaiseen kilpailuun erikseen. Hankintayksikkö joutuu käytännössä kuitenkin pyytämään rikosrekisteriotteet jokaista sopimusta varten erikseen, koska otteita ei saa arkistoida. Kokonaisuudessaan rikosrekisteriotteen voimassaolon osalta on kuitenkin huomioitava, että henkilön tai yrityksen rikosrekisteri voi muuttua 12 kuukauden aikana. Rikosrekisteriotte, joka on lähes 12 kuukautta vanha ei siten palvele pakollisten poissulkuperusteiden tehokasta tarkistamista. Samalla, jos rikosrekisteriotteen voimassaoloaika olisi lyhyempi, kasvattaisi se nykyisellä prosessilla entisestään hallinnollista taakkaa sekä taloudellisia kuluja toimittajille.

Käytännön hankintatoimessa rikosrekisteriotteiden selvittämisestä saadut hyödyt ovat jääneet hallinnolliseen taakkaan nähden vähäisiksi. Yritysten poissulkemisia hankintamenettelyistä rikosrekisteriotteissa olevien merkintöjen perusteella on ollut ainoastaan yksittäisiä tapauksia.

Rikosrekisteriotteen tarkistamisen toinen haaste on, ettei siitä selviä sakkotuomioita. Osa hankintalain pakollisista poissulkuperusteista voi kuitenkin täytyä myös sakkotuomiolla, kuten muun muassa hankintalaissa listatut työrikokset sekä veropetos. Rikosrekisteriotteilla ei siten pystytä saumattomasti ja tehokkaasti sulkemaan pois kaikkia tarjoajia, joita rasittaa hankintalain mukainen pakollinen poissulkuperuste. Kyseiset sakkotuomiot etenkin työrikoksiin liittyen ovat yleisempiä tarjoajien keskuudessa kuin rikosrekisteriotteelta näkyvät tuomiot.

Tämän lisäksi hankintojen toteuttamisen ja rikosten torjunnan kannalta olisi suotavaa, että hankintayksiköillä olisi mahdollisuus nähdä muita tarjoajan luotettavuuteen liittyviä merkittäviä rikoksia, kuten talous- ja ympäristörikoksia sekä hankinnan kohteen kannalta relevantteja rikoksia. Tällaisia voisivat olla muun muassa rattijuopumukset kuljetushankinnoissa.

8.7 Tarvittavat muutokset rikosrekisterilakiin

Valtionvarainministeriö on perustanut 25.9.2018 selvitysryhmän, jonka tehtävänä on ollut käydä läpi eri toteutusvaihtoehtoja hankintalain pakollisten poissulkuperusteiden tarkistamiseen liittyvän prosessin keventämiseksi ja arvioida niiden toteuttamiskelpoisuutta sekä reunaehtoja lainsäädännön, tekniikan ja tietosuojan näkökulmasta. Selvitysryhmän tavoitteena on keventää tarjoajayrityksien ja hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa prosessia sähköistämällä ja mahdollisesti automatisoimalla. Prosessin sähköistäminen on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Selvitysryhmän raportista on hankintayksiköiden sekä toimittajien hallinnollisen taakan ja toimivan ratkaisun saavuttamiseksi nimettävissä tarpeita rikosrekisterilain muuttamiselle.

Voimassa olevan rikosrekisterilain 6b.1 §:n mukaan vastuuhenkilöiden rikosrekisteriotteiden luovuttaminen tarjoajayritykselle vaatii henkilön suostumuksen. Jotta säännöstä olisi mahdollista noudattaa nykyisen sääntelyn mukaisesti, sähköisessä tarkastuspalvelussa tulisi henkilön, joista rikosrekisterin tietoja haetaan, antaa sähköinen valtuutus Suomi.fi Valtuudet-palvelun avulla. Paperilla annettava valtakirja ei mahdollista digitaalista prosessia, joten palvelussa henkilön, josta valtakirja tarvitaan, tulisi antaa valtuutus sähköisesti. Muita tapoja ei hyväksyttäisi. Henkilöiden valtuutus otteiden saamiseksi tulisi tehdä tietopyyntökohtaisesti, yleistä valtuutusta ei olisi mahdollista antaa. Tarjoajan henkilöpiiriin kuuluvien henkilöiden valtuutuksien saaminen otteiden saamiseksi kuitenkin merkittävästi hidastaa ja vaikeuttaa tarkastusprosessia; sähköistamisellä haluttuja tavoitteita ei tällaisella mallilla pystyittäisi saavuttamaan. Rikosrekisterilakiin tulisikin tehdä sellaisia muutoksia hankintoihin liittyvien otteiden osalta, jotka mahdollistaisivat joustavamman valtuutuksen antamisen yritysten henkilöpiiriin kuuluville henkilöille.

Nykyinen tapa tarkistaa jokainen rikosrekisteriotte erikseen toimittajalta on hallinnollisesti erittäin raskasta kuten aikaisemmin jo kuvattu. Rikosrekisteriotteiden tarkistamisen sähköistäminen antaisi mahdollisuudet nopealle, tietoturvaliselle sekä käyttäjätavallisella tavalla tarkistaa otteita. Oikeusministeriö on alustavasti arvioinut, että otteet yrityksen osalta voitaisiin muun muassa antaa sähköisesti ns. ”kyllä/ei merkintöjä” -muodossa, mutta tämä vaatisi rikosrekisterilain muuttamista. Tämän lisäksi tietojen luovuttaminen Oikeusrekisterikeskukselta suoraan hankintayksiköille poikkeaisi voimassa olevasta menettelystä ja vaatisi edelleen rikosrekisterilain muuttamista. Rikosrekisterilain muuttaminen näiltä kaikilta osin on tarpeellista, jotta sähköistetty poissulkuperusteiden tarkistaminen voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Tässä yhteydessä työryhmä ei kuitenkaan esitä rikosrekisterilain muuttamista, vaan rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessin tehostamista ja automatisoimista.

8.8 Toimenpide-ehdotus

- Nykyistä rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessia on tehostettava ja automatisoitava kokonaan sekä veloitteen tavoitteita ja sisältöä arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. Ehdotus edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

9 Veloitteidenhoitoselvitysten sisältö ja saatavuus

9.1 Säännökset

Hankintayksiköt voivat asettaa hankintamenettelyyn osallistuville ehdokkaiden tai tarjoajien rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia soveltuvuusvaatimuksia. Taloudellisten vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, että ehdokkailla ja tarjoajilla on hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat. Tätä varten hankintayksikkö voi asettaa mm. vaatimuksia vähimmäisliikevaihdosta tai varojen ja velkojen välisestä suhteesta.

Hankintalain 81 §:ssä säädetään harkinnanvaraisista poissulkuperusteista. Hankintayksiköillä on oikeus sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokas tai tarjoaja, jos siihen kohdistuu harkinnanvarainen poissulkuperuste, kuten

- konkurssi, liiketoiminnan keskeyttäminen, ehdokkaan tai tarjoajan velkoja vahvistettu akordilla, saneerausohjelmalla taikka muussa vastaavassa menettelyssä,
- ehdokas tai tarjoaja on syyllistynyt ammattitoiminnassaan luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen,
- ehdokas tai tarjoaja on laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa veroja tai sosiaaliturvamaksuja (ei lainvoimaista tuomiota).

Harkinnanvarainen poissulkuperuste on olemassa myös silloin, jos virheeseen on syyllistynyt tai velvollisuuden on laiminlyönyt ehdokkaan tai tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö.

Hankintalain 80 §:ssä säädetään pakollisista poissulkemisperusteista. Hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on syyllistynyt pykälässä mainittuun rikokseen. Tarjouskilpailusta on suljettava myös ehdokas tai tarjoaja, joka on lainvoimaisella päätöksellä tai tuomiolla todettu laiminlyöneen velvollisuutensa maksaa Suomen tai sijoittautumismaansa veroja tai sosiaaliturvamaksuja.

Ehdokkailla ja tarjoajilla on hankintalain 82 §:n mukaan oikeus esittää näyttöä luotettavuudestaan, jos sitä rasittaa pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkuperuste. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, hankintayksiköllä ei ole oikeutta sulkea ehdokasta tai tarjoajaa tarjouskilpailusta.

Hankintamenettelyn aikana tarjoaja antaa yhteisellä eurooppalaisella hankinta-asiakirjalla (ESPD) selvityksen soveltuvuusvaatimusten täytymisestä sekä siitä, että sitä ei koske harkinnanvarainen tai pakollinen poissulkuperuste. ESPD-lomakkeella annettava selvitys on luonteeltaan vakuutus ja se annetaan käytännössä lähes aina kilpailutusjärjestelmässä täytettävällä rakenteisella lomakkeella.

Hankintalain 88 §:ssä säädetään poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttämisen selvittämisestä. Hankintayksikön on vaadittava tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta ajantasaiset selvitykset ja todistukset soveltuvuusvaatimusten täyttymisestä sekä siitä, ettei tarjoajaa koske poissulkuperuste. Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa vaatia tarjoajaa toimittamaan selvityksiä, jos hankintayksikkö voi saada tarvittavat tiedot Suomessa tai ETA-alueella sijaitsevasta maksuttomasta tietokannasta. Hankintayksikkö ei myöskään saa vaatia asiakirjanäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa säädetään selvitysyksikön tiedonsaantioikeudesta, veloitteidenhoitoselvityksistä sekä selvitysten käyttötarkoituksista. Lain 6 §:n 1 momentin 20-kohdan mukaan selvityksiä voidaan käyttää julkisissa hankintamenettelyissä hankintayksiköiden tarkistaessa tarjoajien harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden olemassaoloa.

9.2 Kilpailutukset

Valtaosa julkisten hankintojen tarjouskilpailuista toteutetaan sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä. Tarjouskilpailujen aikana ehdokkaiden ja tarjoajien täyttämät ESPD-lomakkeet tarkistetaan tarjousajan jälkeen. Hankintayksiköt joutuvat usein kysymään tarjoajilta täsmennyksiä annettuihin tietoihin johtuen usein ESPD-lomakkeen vaikeaselkoisuudesta.

Ennen hankintapäätöksen tekemistä hankintayksiköt voivat käynnistää kilpailutusjärjestelmässä sähköisen viranomaistietojen tarkastuksen¹⁸. Vuorokauden kuluessa tarkastuksen käynnistämisestä kilpailutusjärjestelmässä on tarkastettavissa Verohallinnon toimittamat seuraavat tiedot tarjoajista:

TOIMINTA Kaupparekisterimerkintä Arvonlisäverovelvollisuus Ennakkoperintärekisterimerkintä Työnantajarekisterimerkintä Liikevaihto Tase Palkat ja palkkiot	TALOUS Kannattavuus-% Velkaantumisaste Maksuvalmius Konkurssi tai yrityssaneeraus Ulosottoasioita	VELVOITTEIDEN HOITO Verotus ilmoituspuutteet Eräntyneet verot ja maksut Työttömyysvakuuttaminen Luottotappiot Tapaturmavakuuttaminen Tullin kantamat maksut
KYTKENNÄT Osakkaita Omistuksia Vastuuhenkilöitä Ulosottorekisteriote Kaupparekisteriote	LIITTEET Verovelkaluettelo Työeläkevakuutuserittely Tullimaksuerittely Tilinpäätösvertailu Konkurssi- ja saneerausvaihe-erittely Tilinpäätösasiakirjat	

¹⁸ Toiminto käytettävissä Tarjouspalvelu- ja Hankipalvelu-kilpailutusjärjestelmissä, jotka ovat laajalti valtion ja kuntien hankintayksiköiden käytössä.

Tiedot näkyvät kilpailutusjärjestelmässä niiden tietojen rinnalla, jotka tarjoaja on täyttänyt ESPD-lomakkeelle. Velvoitteidenhoitoselvitys on myös saatavissa kilpailutusjärjestelmässä kokonaisuudessaan.

Jos tietojen tarkastamisessa havaitaan merkintä, hankintayksiköt pyytävät ehdokkaalta tai tarjoajalta selvitystä. Ehdokkailla tai tarjoajilla on hankintalain 82 §:n mukainen oikeus osoittaa korjaavia toimia, jos sitä rasittaa poissulkuperuste. Käytännössä selvityspyynnöt johtuvat usein maksamattomista veroista, jolloin ehdokas tai tarjoaja esittää näytön siitä, että verot on maksettu. Hankintayksikkö voi myös käynnistää uuden tarkastuksen kilpailutusjärjestelmässä.

Velvoitteidenhoitoselvityksestä käy ilmi myös tarjoajayrityksen kaupparekisteriin merkityt vastuuhenkilöt. Rikosrekisteriotteet pyydetään käytännössä näiltä henkilöiltä pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi.

9.3 Sopimuskausi

Kilpailutuksen jälkeen hankintayksiköt ja valittu toimittaja tekevät sopimuksen tavaran toimituksesta, palvelun tuottamisesta taikka rakennusurakan tekemisestä. Useat hankintayksiköt valvovat sopimustoimittajien taloudellista asemaa erilaisin keinoin kuten Asiakastiedon Valvomo-palvelulla. Tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa, hankintayksikön velvollisuutena on vaatia tilaajavastuulain mukaiset selvitykset.

Hankintayksiköillä ei ole mahdollisuuksia saada velvoitteidenhoitoselvityksiä sopimuskauden aikana, sillä velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitus on julkisissa hankinnoissa rajattu harkinanvaraisten poissulkuperusteiden tarkistamiseen.

9.4 Arviointia käytännön toimivuudesta ja kehittämissuhteita

Velvoitteidenhoitoselvitykset ja etenkin tietojen automaattinen saaminen kilpailutusjärjestelmään helpottavat yritysten ja hankintayksiköiden työtä merkittävästi. Selvitysten automaattinen tarkastaminen on aiheuttanut miljoonien eurojen säästöt.¹⁹

Velvoitteidenhoitoselvitysten tarkastuksia tehtiin vuonna 2018 noin 12 500. Velvoitteidenhoitoselvitykset toimitetaan tällä hetkellä noin vuorokauden kuluessa tarkastuksen käynnistämisestä. Verohallinto on kuitenkin panostanut tekniikan kehittämiseen ja läpimenoaikojen lyhentämiseen, mikä on kannatettavaa hankintojen joutuisan toteuttamisen kannalta.

¹⁹ VM:n tekemän selvityksen mukaan vuonna 2018 automaattisella tarkastamisella on säästetty arviolta noin 5,6 miljoonaa euroa vähentyneen hallinnollisen työn ansiosta. Velvoitteidenhoitoselvitysten automatisointia koskevassa eNest-hankkeessa säästöjen arvioitiin olevan 3,7 miljoonaa euroa vuodessa.

Velvoitteidenhoitoselvitykset antavat kokonaiskuvan siitä, miten yritykset hoitavat velvoitteitaan. Selvityksissä on runsaasti yritysten toimintaan, talouteen, verojen ja muiden maksujen maksamiseen sekä vastuuhenkilöiden yrityskytkeihin liittyviä tietoja. Osa tiedoista on kuitenkin sellaisia, joita hankintayksiköt eivät voi käyttää hyväksi, sillä vastaavia harkinnanvaraisia poissulkuperusteita ei ole hankintalain 81 §:ssä. Ihanteellista olisi, jos julkisissa hankinnoissa käytettävää velvoitteidenhoitoselvitystä voisi räätälöidä vastaamaan paremmin julkisten hankintojen tarpeita.

Velvoitteidenhoitoselvityksestä käy ilmi ainoastaan tarjoajayrityksen tiedot. Hankintalain 81 §:n poissulkuperusteet koskevat myös yrityksen vastuuhenkilöitä. Henkilöiden osalta tietojen saaminen maksamattomista veroista ja sosiaaliturvamaksuista tai ammattitoimintaan liittyvistä virheistä on huomattavasti vaikeampaa. Selvitysyksiköllä on jo tuotannossa palvelu organisaatiohenkilöiden velvoitteidenhoidosta, joten tietojen saaminen olisi teknisesti mahdollista. Työryhmä esittää harkittavaksi velvoitteidenhoitoselvityksen sisällön laajentamista myös yritysten vastuuhenkilöiden tiedoilla ja tähän liittyvien automatisointimahdollisuuksien tutkimista. Vastuuhenkilöiden tietojen luovuttaminen edellyttää lainsäädäntömuutosta.

Verohallinto on ehdottanut, että yritystietojärjestelmän (YTJ) käyttöliittymään toteutettaisiin viranomaisten yhteistyönä uusi näkymä, jossa julkaistaan "Kyllä/Ei -tyyppisesti" keskeisimmät yrityksen julkisten velvoitteiden hoitoa kuvaavat tiedot. YTJ:ssä näkyisivät tiedot verovelkarekisteristä, tullivelasta, työeläkevakuuttamisesta, tapaturmavakuuttamisesta sekä työttömyysvakuuttamisesta. Ehdotus on kannatettava. Palvelu mahdollistaisi mm. yritysten vastuuhenkilöiden muiden yritysten yhteiskunnallisten velvoitteiden tarkastamisen kilpailutusten ja sopimuskauden aikana, myös niissä tilanteissa, joissa hankintayksiköillä ei ole käytössä sähköistä kilpailutusjärjestelmää²⁰.

Sopimusvalvonta ei kaikissa hankintayksiköissä ole riittävällä tasolla. Huomion kiinnittämisen ja sopimusvalvontaan liittyvän osaamisen kehittämisen lisäksi hankintayksiköillä tulisi olla riittävät työkalut sopimustoimittajien taloudellisen aseman ja yhteiskunnallisista velvoitteista huolehtimisen valvontaan. Velvoitteidenhoitoselvitykset olisivat erittäin hyödyllisiä myös sopimusvalvonnassa, jotta hankintayksiköillä olisi tietolähde toimittajan taloudelliseen asemaan liittyvistä häiriötekijöistä. Tietojen automaattinen saaminen mahdollistaisi sen, että hankintayksiköt voivat käynnistää sopimusvalvontaan liittyviä prosesseja häiriömerkintöjen johdosta. Jos sopimustoimittaja, vastuuhenkilö tai toimituksen kannalta keskeinen alihankkija joutuu sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että sopimuksen mukainen toimitus on vaarassa, hankintayksiköllä tulisi olla mahdollisuudet ryhtyä toimenpiteisiin oman asemansa ja julkisten varojen käytön turvaamiseksi. Tämä tarkoittaa viimekädessä sopimuksen irtisanomista. Julkisissa hankinnoissa usein sovellettaviin yleisiin sopimusehtoihin JIT2015 ja JYSE 2014 sisältyy sopimuksen irtisanomisoikeus tilanteissa, joissa toimittaja koskee hankintalain mukainen harkinnanvarainen poissulkuperuste. Jos hankintayksiköllä on tieto sopimustoimittajien, vastuuhenkilöiden taikka alihankkijoiden verojen ja julkisten maksujen laiminlyömisistä, hankintayksiköt voivat omalta osaltaan edesauttaa verojen ja maksujen maksa-

²⁰ <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntaohjelma/yleisöjulkisuus/>

mista kiinnittämällä sopimusosapuolten huomiota asiaan ja tarpeen vaatiessa vetoamalla sopimuksen irtisanomisoikeuteen. Verohallinnon oikeus luovuttaa velvoitteidenhoitoa koskevia tietoja sopimuskauden aikana ja toisaalta hankintayksiköiden oikeus vastaanottaa ja käyttää näitä tietoja edellyttää lakimuutoksia.

Velvoitteidenhoitoselvitystä voidaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain mukaan käyttää vain julkisissa hankinnoissa hankintalain 81 §:n poissulkuperusteiden olemassaolon selvittämiseksi. Velvoitteidenhoitoselvitys olisi käyttökelpoinen toimittajien taloudellisen aseman valvontaan myös kansallisissa hankinnoissa, pienhankinnoissa sekä toimittajarekistereissä, joiden käyttö tulee todennäköisesti yleistymään, jos palvelujen tuottaminen tulee yleistymään esimerkiksi palveluseteleillä tai vastaavin asiakkaiden valintaan liittyvin järjestelyin. Velvoitteidenhoitotietojen hyödyntäminen myös näissä hankinnoissa olisi hyödyllistä ja edistäisi myös harmaan talouden torjuntaa.

9.5 Toimenpide-ehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että

- Velvoitteidenhoitoselvityksen sisältö laajennetaan yritysten vastuuhenkilöiden tiedoilla. Lisäksi ehdotetaan tähän liittyvien automatisointimahdollisuuksien tutkimista.
- Hankintayksiköillä olisi oikeus vastaanottaa ja käyttää ja Verohallinnolla puolestaan oikeus luovuttaa velvoitteidenhoitoa koskevia tietoja myös hankinnan sopimuskauden aikana.
- Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin hyödyntää myös kansallisissa hankinnoissa, pienhankinnoissa ja toimittajarekistereissä