

Johan Jarke

KORRUPTIO JULKISISSA HANKINNOISSA HANKINTALAIN JA SEN VALVONNAN NÄKÖ- KULMASTA

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintyö

Elokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Johan Jarke: Korruptio julkisissa hankinnoissa hankintalain ja sen valvonnan näkökulmasta
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta, Hallintotiede, Kandidaattiseminaari- ja tutkielma 2020, 10 op
Elokuu 2020

Tutkimuksen aiheena on korruptio julkisissa hankinnoissa ja erityisesti korruption esiintymisen syiden tarkastelu sekä mitkä tekijät mahdollistavat korruption esiintymistä. Tarkastelun pääpaino tapahtuu Hankintalain ja sen valvonnan näkökulmasta. Tavoitteena on tuoda lukijalle kuva julkisten hankintojen tilanteesta erityisesti korruption ja siihen liittyvien olennaisten tekijöihin kuten alaa koskevan lainsäädännön ja valvonnan näkökulmista. Kysymysmuotoon muotoillen on tutkimuksella tarkoitus vastata kysymykseen, mikä mahdollistaa vielä nykypäivänä korruption suhteellisen laajuuden julkisten hankintojen alalla ja sivuta myös, miten tulisi lähteä korjaamaan ongelmaa.

Tutkimusmetodiltaan tutkimus on lainopillinen sisältäen empiirisen tutkimuksen vivahteita tarkastellen käytännön tasolta eri havaintojen toteutumista annettujen tuomioiden ja päätösten mutta myös yleisten nykyhetken havaintojen pohjalta. Tutkimuksessa käytetty aineisto tältä pohjalta pohjautuu alaan liittyviin säädöksiin, asiantuntija-artikkeleihin, oikeuskäytäntöön sekä asiasta julkistettuihin uutisiin. Tavoitteena metodin osalta on yhdistää teoriaa käytäntöön ja muodostaa kokonaiskuvaa korruptiosta vastaten tutkimuskysymykseen.

Lopulliset päätelmät ovat linjassa osittain alussa esitettyjen havaintojen osalta päätyen havaintoon että tänä päivänäkin korruption torjunta julkisten hankintojen alalla on erittäin puutteellisesti toteutettua verrattuna siihen, miten korruption torjunta voisi parhaimmillaan olla. Olennaisia korruption vaikuttavia tekijöitä, joissa puutteita oli huomattavan paljon, liittyivät hankintalakiin ja sen valvonnan toteutukseen sekä puutteellisista toimintameteista johtuviin heikkouksiin esimerkiksi alaan liittyvässä tiedonhankinnassa. Yksittäisiä käsitteitä, joiden ympärille tutkimukseni ja yleinen keskustelu korruptiosta julkisista hankinnoista on keskittynyt, liittyvät nimenomaisesti harkintavaltaan, suhteellisuusperiaatteeseen ja muutoksenhakuaikeihin hankintalaissa.

Mitä havaintojen perusteella toimenpidekorjauksia oli esitettävissä, liittyivät harkintavallan lähtökohtien järjestämiseen uudelleen hankintalaissa tasapainottaen oikeudellista vaakakuppia hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä. Valvontanäkökulmasta nousi erityisesti esille valvontaresurssien puute ja siitä johtuen eri valvontayksiköiden puute. Mahdollisena korjaustoimenpiteenä olisi tarkempi tarkastelu valvonnasta ja sen tehostamisesta, jonka pohjalta voitaisiin kohdentaa lisää resursseja ja mahdollisesti luoda uusi erillinen valvontaelin julkisiin hankintoihin liittyen. Yleinen havainto korruption torjunnan tehostamiseksi liittyy yhteistyön lisäämiseen koko alalla niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden välillä sekä nyt puutteellista kommunikointia ainakin julkisten toimijoiden välillä tulisi oleellisesti lisätä erityisesti eri viestinnällisin tavoin.

Avainsanat: Harkintavalta, suhteellisuusperiaate, muutoksenhakuajat, yhtiöittämisvaatimus, Hankintalaki, korruptio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	3
1 JOHDANTO.....	7
1.1 Tutkielman tausta ja aiheen esittely	7
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	8
1.3 Tutkimusmetodi	9
1.4 Korruptiosta ja sen käsitteestä	10
1.5 Hankintalaki.....	14
2 JULKISTEN HANKINTOJEN RISKI- JA ONGELMAKOHTEET KORRUPTION OSALTA.....	15
2.1 Hankintalain ongelmat	15
2.2 Yhtiöittämisvaatimus ja siitä seuranneet ongelmat.....	18
2.3 Muutoksenhakuajat koskien hankintalakia.....	19
2.4 Kysymys harkintavallasta ja suhteellisuusperiaatteesta	20
2.5 Rikosrekisteriotteiden tarkastus	22
2.6 Tiedonhankinta ja sen hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa.....	24
3 VALVONTA KORRUPTION TORJUNNASSA	27
3.1 Valvonta etu- ja jälkikäteisenä toimenä korruption torjunnassa	27
3.2 Sisäinen valvonta kunnissa.....	29
3.3 Kohti kustannustehokasta ja informoivaa julkisten hankintojen valvontaa.....	31
4 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	32

LÄHTEET

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Halonen, Kirsi Maria (4. Elokuu 2015). Hankintasopimuksen tehottomuus – Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille. Julkaistu Edilexissä 4.8.2015, www.edilex.fi/lakikirjasto/15361 (Viitattu 20.4.2020)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2019). Harmaa talous ja hankinnat. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/maat/harmaa-talous-ja-hankinnat-2019.pdf>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2018). Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2018. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2018.pdf>

Peurala Johanna, M. V. (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikoulun raportteja. Tampere: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/97281/POLAMK_Raportti_115_web.pdf?sequence=1

Rainiala, Miikka. (2017) Kilpailuolosuhteiden huomioiminen julkisen hankinnan sisältöä ja vaatimuksia määriteltäessä. Lakimies 1/2017 s. 51–70

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2015.(Viitattu 15.4.2020). Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74981/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Valtiovarainministeriö. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM_2020_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Valtiovarainministeriö. Saatavissa:

Groop, Catharina – Salminen, Ari – Mäntysalo, Venla – Peurala, Johanna. (2012). Korruption määrittely ja mittaaminen. Raportissa Korruptio Suomessa. Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta. Transparency International Suomi.

Nye, Joseph Samuel. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. The American Political Science Review, vol. 61(2).

Määttä, Kalle (2015a). Velvoitteidenhoitoselvitys harmaan talouden torjunnassa. Edilex. Artikkelit 21.5.2015

Christensen, Jaakko (2012). Talousrikostutkinta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Hirvonen Markku, Määttä Kalle. Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta. Edita Publishing Oy.

VERKKOLÄHTEET

Halonen, Kirsi Maria (12. Helmikuu 2020). Vierashuoneessa OTT Kirsi-Maria Halonen: Kannustaako julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä suorahankintojen ja olennaisten muutosten piilotelemiseen? Edilex. [https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/63145?allWords=julk%2A+hank%2A&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds\[\]=127%3Afi&typeIds\[\]=127%3Afi%2C151%3Afi&typeIds\[\]=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=893068](https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/63145?allWords=julk%2A+hank%2A&offset=1&perpage=20&sort=relevance&typeIds[]=127%3Afi&typeIds[]=127%3Afi%2C151%3Afi&typeIds[]=151%3Afi&searchSrc=1&advancedSearchKey=893068) (Viitattu 22.4.2020)

Petäjaniemi-Björklund A. Asianajaja Anne Petäjaniemi-Björklund: Mikä on suhteellista julkisissa hankinnoissa? Edilex. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/63128?allWords=Pet%C3%A4j%C3%A4niemi-Bj%C3%B6rklund%2C+Asianajaja+Anne+Pet%C3%A4j%C3%A4niemi-Bj%C3%B6rklund%3A+Mik%C3%A4+on+suhteellista+julkisissa+hankinnoissa%3F&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=892528> (Viitattu 27.4.2020)

Hyvönen Olli. (30.4.2020). Asianajaja Olli Hyvönen: Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset – hankintayksikön harkintavalta vastaan tarjoajien oikeusturva? Edilex. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/64127?allWords=Asianajaja+Olli+Hyv%C3%B6nen%3A+Poikkeuksellisen+alhaiset+tarjoukset+%E2%80%93+hankintayksik%C3%B6n+harkintavalta+vastaan+tarjoajien+oikeusturva%3F&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=934674> (Viitattu 3.5.2020)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: *Hankintojen valvojaa tarvitaan*. Julkaistu 6/2018. (Viitattu 1.5.2020)

Yle uutiset (27. Tammikuu 2020). Veikkaus teki kilpailuttamatta kymmenien miljoonien sopimuksen ulkomaisen peliyhtiön kanssa – 20 vuoden sopimus salattiin valvojilta. <https://yle.fi/uutiset/3-11174703> (Viitattu 13.2.2020)

Vero.fi. (4. Helmikuu 2019). Korruptiolla on monta ilmenemismuotoa. <https://www.vero.fi/harmaatalous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/korruptio/>

Transparency international. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2019. <https://www.transparency.org/cpi2019>

Oikeusministeriö. Korruptionvastainen toiminta. <https://oikeusministerio.fi/korruptio>

VIRALLISLÄHTEET

1397/2016: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

HE 108/2016: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Finlex 22.6.2016. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108>

TEM033:00/2019: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja eräiden siihen liittyvien säädösten muuttamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM033:00/2019>

108/2016: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi: Finlex. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108> (Viitattu 16.4.2020)

HE 47/2019 vp: Hallituksen esitys. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_47+2019.aspx. (Viitattu 12.4.2020)

VM086:00/2019: HANKINTA-SUOMI. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM086:00/2019>

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus

KHO: 2017:152. 4.10.2017. Korkein hallinto-oikeus. Saatavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1506942292484.html>.

KHO: 2017:52. 31.3.2017. Korkein hallinto-oikeus. [Viitattu 14.4]. Saatavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1490855495668.html>

LYHENNELUETTELO

EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
OY	Osakeyhtiö
KHO	Korkein hallinto-oikeus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
KKV	Kilpailu -ja kuluttajavirasto
CPI	Corruption perception index

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja aiheen esittely

Korruptio Suomessa on verrattain vähäistä verrattuna muiden maiden korruption määrään Suomen sijoituessa kolmanneksi vähiten korruptoituneeksi maaksi vuonna 2019¹. Tästä huolimatta korruptiota ja sen tarkastelua ei saa jättää huomiotta korruption ollessa kuitenkin suuri uhka, erityisesti jos olosuhteet sen lisääntymiselle annetaan. Voimme perustellusti todeta julkisten hankintojen olevan yksi suurimpia riskialueita korruptiolle Suomessa². Vuonna 2013 hankintailmoitusjärjestelmässä (Hilma) ilmoitettiin yhteensä lähes 19 000 hankintailmoitusta, joiden arvo oli lähes 25 miljardia euroa, joka kertoo potentiaalista korruptioon julkisissa hankinnoissa³. Poliisin tietoon tuli vuosina 2005–2014 yhteensä 307 lahjusrikosta eli keskimäärin noin 30 lahjusrikosta vuodessa, joista suurin osa oli vähintään osaksi liitettävissä julkisiin hankintoihin ja yleisesti julkiseen toimintaan⁴.

Aihetta on tutkittu rajatusti ja useimmat laajemmat työt korkeintaan vain sivuavat aihetta. Painopisteenä on usein ollut korruptio liittämättä sitä erityisesti julkisiin hankintoihin, joka tarjosi tutkimusaukon tämän tutkimuksen tekemiselle. Aihepiirini raporteista todennäköisesti tunnetuimpana on mainittu ”Harmaa talous ja hankinnat raportti”, joka keskittyy vahvasti korruptioon ja sen liittämiseen myös julkiseen hankintoihin tarkastellen sen olemassaoloa, syitä ja torjumismetodeja, mikä toimiikin tutkimuksessani vahvana lähdemateriaalina tutkimuskysymykseeni vastausta haettaessa. Julkiset hankinnat ja niihin liittyvä korruptio ovat olleet jonkin aikaa poissa julkisuudesta mutta ovat nousseet jälleen tiiviin nykykeskustelun aiheeksi useiden aihetta sivuavien tapausten takia, josta esimerkkinä Yle-uutisten julkaisema Veikkaus Oy:tä koskeva artikkeli, jossa Veikkaus oli selvittänyt mahdollisuuksia toteuttaa kymmenen miljoonan hankinnan suorahankinnan tai sopimusmuutoksen muodossa kilpailuttamatta ja johon ei voitu puuttua muutoksenhakuajan päättymisen takia⁵. Uuden 2016 vuoden hankintalain jälkeen tarkastelu korruptiosta on jäänyt vähemmälle, mihin voi liittyä vahva oletus sen korjautumisesta lain myötä, mikä on osiltaan myös totta mutta ei ole silti poistanut ongelmaa tai vähentänyt sitä tasolle, ettei sitä olisi enää syytä tutkia. Julkisiin hankintoihin liittyvä ajattelu vieläkin

¹ Corruption perception index 2019

² Peurala 2015, s.28,30-33, 50-52

³ Peurala 2015, s.31

⁴ Peurala 2015, s.19

⁵ Yle uutiset. *Veikkaus teki kilpailuttamatta kymmenien miljoonien sopimuksen ulkomaisen peliyhtiön kanssa – 20 vuoden sopimus salattiin valvojilta.*

jossain määrin liittyy ajatukseen omin toimin tehdyistä vapaamuotoisista hankintapyynnöistä joihin hankintayksikkö odottaa tarjouksia ja joista sitten valitsee itselleen sopivamman. Mitä olisi syytä enemmänkin nähdä julkisin hankintoihin liittyen on yhdessä vuorovaikutuksessa tehdyt molempia osapuolia hyödyttävät hankinnat, tehostaen julkista toimintaa samalla ehkäisten korruptiota. Ajattelutavan muutoksen tarve liittyy myös tutkimuksen tavoitteisiin luoden parempaa kuvaa julkista hankinnoista ja niiden ominaisuuksista.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tarkoituksena tällä tutkimuksella on tutkia korruptiota erityisesti julkisissa hankinoissa tapahtuvana ilmiönä sekä tarkastella sen syitä erityisesti lain julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista (hankintalaki 1397/2016) sekä sen valvonnan näkökulmasta pohtien niiden suhdetta korruptioon julkisissa hankinoissa. Lakia kehitettiin edeltäjänsä verrattuna oleellisesti mutta edelleen lähemmällä tarkastelulla on huomattavissa suuriakin puutekohtia itse hankintalainsäädäntöön liittyen ja erityisesti lain valvonnan näkökulmaan. Lain puutteelliset kohdat jättävät joko huomioimatta täysin olennaisia sääntelyn kohteita tai rajoittavat niitä liian vähän. Tutkimuksellani on tarkoitus vastata kysymykseen siitä mikä mahdollistaa vielä nykypäivänä korruption suhteellisen laajuuden julkisten hankintojen alalla, tarkastella ongelmakohtia ja mahdollisesti esittää muutoksia ongelman korjaamiseksi.

Selvittääkseen miksi nimenomaisesti ongelmana korruptio on olennainen ja sitä on syytä lähteä tutkimaan, kiinnittyy vahvasti aiemmin toteamaani julkisten hankintojen alan kokoon, joka on ollut viime vuosina 30-35 miljardin euron tason luokkaa eli kyseessä on suuri osa kansakuntamme taloutta hankintojen osuuden ollessa maamme bruttokansantuotteesta noin viidenneksen. Kyseessä on kansalaisten verorahat ja niiden käyttöön liittyy vahva perusolettama niiden käytöstä mahdollisimman tehokkaasti palvelen yhteiskuntaa ja kansaa. Mahdollinen korruptio julkisten varojen käyttöön liittyen haittaa ja vähentää rahojen hyötyvastikkeellista käyttöä, joka näyttäytyy vähempinä tarjottavina palveluiden määrinä ja myös lisääntyvänä tyytymättömyytenä kansan ja verorahojen maksamisen suhteen. Tutkimuksellani on tarkoitus palvella kansaa varmistaen, että verorahat käytetään niin kuin niitä kuuluu käyttää eli kustannustehokkaasti ja paremmin palvelen yhteiskuntaa. EU:n kilpailuneutraliteettiperiaatteen ja valtiontukilainsäädännön edellyttämästä kuntien ja valtion yhtiöittämisvaatimuksen johdosta on tämä aiheuttanut alan sääntelyn monimutkaistumista ja lisännyt korruption

mahdollisuutta⁶. Tarvetta on näin lähemmälle tarkastelulle, kuinka saamme viimeisimmän vuoden 2016 hankintalain ja siihen liittyvän valvonnan tämän päivän tasolle vastaten paremmin tämän päivän vaatimustasoa lainsäädännön tukien valtiomme hyvinvointia. Tutkimus tältä osin voisi toimia huomiona lainsäätäjille ja lakia tutkiville alan ja nimenomaisesti hankintalain puutteellisuudesta puhuttaessa niiden optimaalisesta mahdollisuudesta torjua korruptiota alalla. Laajempi tarkastelu lain ja sen esitöiden sekä siitä kirjoitettujen muiden töiden osalta on jotain, mitä ei ole havaintoni mukaan aiemmin kukaan tehnyt ja on perustellusti realistisesti olettaa tutkimuksen löytävän uusia päätelmiä havainnollistaen hankintalain puutekohtia.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodini tulee olemaan pääpainotteisesti lainopillinen keskittyen aiheeseen liittyvän lain tarkasteluun ja tulkintaan mutta myös yleiseen havainnointiin aihealueesta. Tutkimus tulee sisältämään osittaisen empiirisen tutkimusmetodin otteen tarkastellen käytännön tasolla eri havaintojen toteutumista annettujen tuomioiden ja päätösten mutta myös yleisen nykyhetken havaintojen pohjalta. Tutkimuksessa ei tulla käyttämään muita empiristiselle tutkimusmetodille tyypillisiä metodeita kuten haastatteluja tai kyselyitä koska tämä ei parhaiten palvelisi tämän tutkimuksen tarkoitusta tarkastella lainkohtien ja säädösten tehokkuutta julkisten hankintojen korruption torjunnassa.

Miten aihetta lähestyä ja mihin tämän tutkimuksen rakenne tulee pohjautumaan, on tarkastella ensiksi korruption käsitettä hahmotellen sitä sen määritelmän näkökulmasta ja tilannetta erityisesti Suomessa. Syytä on tämän jälkeen tarkastella hankintalakia tarkemmin hahmottaen sen tilannetta ja roolia puhuttaessa julkisista hankinnoista. Tämän pohjalta on mahdollista aloittaa itse aiheen tarkastelu eri huomioin johtaen lopulta loppupäätelmiin. Tarkoituksena on siis tämän tutkimuksen ja sen metodin turvin antaa kuva julkisten hankintojen tilanteesta suhteessa siitä säädettyyn lakiin mutta mikä edellä tärkeämpää on erityisesti taustalla olevien syiden hahmottaminen ja ymmärtäminen. Ymmärtäminen on tärkeää siksi, että on mahdollista lähteä toteuttamaan mahdollisia korjausliikkeitä alan suhteen kuten korjaten alaan liittyvää säädäntöä. Syytä on ymmärtää tutkimusmetodista puhuttaessa ja siihen liittyvistä tavoitteista, että koska kyseessä on hyvin avoin ala, on siihen liittyvää sääntelyä

⁶ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 25

mahdotonta määrittellä ja rajata täydellisesti samassa määrin kuin monilla muilla aloilla. Tutkimuksen metodin turvin on tavoitteena antaa enemmänkin yleiskuva aiheesta ja sen mahdollisista isoimmista nykyhetken ongelmakohdista sen sijasta, että määriteltäisiin alaa tyhjentävästi tai tavoitellen tiettyjä ehdottomia lopputuloksia.

Asiakokonaisuudet ja havainnot, jota tässä tutkimuksessa tullaan esittämään ja käsittelemään ovat sellaisia, jotka liittyvät tai saattavat liittyä julkisiin hankintoihin ja sen korruption torjuntaan. Muita osittain rinnasteisia käsitteitä otan esille kuten esimerkiksi harmaa talous. Tarkastelussa on haastavaa tarkalleen pitää erillään syyt ja torjuntakeinot korruptiosta nimenomaan julkisissa hankinnoissa yleisestä koko valtion tason korruptiosta. Tästä syystä käytetty lähdemateriaali on rajattua ja havainnot tästä syystä usein yhteneväisiä laajemman tason korruption kanssa.

1.4 Korruptiosta ja sen käsitteestä

Lähestyessä tutkimuskysymystä tarvitsemme ensin kuvan itse korruptiosta ilmiönä ja käsitteenä, jotta voimme arvioida sen määrää ja suhdetta hankintalakiin sekä sen valvontaan nähden. Korruptio on mahdollista nähdä ja määrittellä monella eri tavalla mutta yleisesti sillä tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Se on liitettävissä epärehellisyyteen, lahjontaan ja moraalien rappeutumiseen. Puhuttaessa korruptiosta puhumme yleisesti kaikesta yhteisen edun ja näin myös samalla lain vastaisesta toiminnasta, jossa väärin perustein tehdään päätöksiä ja tekoja, jotka asettavat toiset epäoikeudellisempaan asemaan kuin toiset. Yleisesti tunnistettavissa korruptiossa on kolmitahoinen toiminta, jossa on valtaa delegeoiva tai viranomaiseen luottava osapuoli ja toinen osapuoli, johon luotetaan ja jolle annetaan valtaa sekä kolmas osapuoli, joka pyrkii vaikuttamaan omien intressiensä mukaisesti.⁷

Toisena näkökulmana korruptioon on mahdollista ottaa sääntöihin tai velvollisuuksiin perustuvat määritelmät, jossa rikotaan tiettyyn virkaan tai vastuutehtävään liittyviä sääntöjä, määräyksiä tai velvollisuuksia. Tässä yhteydessä korruptioksi tunnistetaan toimintaa, jossa julkiseen rooliin tuodaan velvollisuuksista poikkeavaa toimintaa tavoitteena saada henkilökohtaista hyötyä. Näin korruptio asetetaan tiettyjen asetettujen ehtojen ja sääntöjen vastaiseksi toiminnaksi, jolloin korruption määrittäminen selkeytyy ja näin myös tunnistaminen helpottuu ulkopuolelle jäävien ehtojen kustannuksella niiden näin tunnistamiseksi automaattisesti epäkorruptoivaiseksi vaikka näin ei olisi.⁸

⁷ Groop, C. 2012

⁸ Nye, J.S. 1967

Korruption muodot vaihtelevat ja niihin liittyvät määritelmät voivat vaihdella pitkälti kontekstin mukaan mutta tulen käyttämään tämän osion korruption käsitteen ja sen eri muotojen määrittelyssä eri alan asiantuntijoiden yhdessä toteuttamaa Harmaa talous & talousrikollisuusraporttia apuna tässä määrittelyssä. Korruptio tältä pohjalta yleisiltä muodoiltaan jakautuu eturistiriitoihin, suosintaan (ja siihen liittyvään nepotismiin), kaksoisrooleihin, hyväveli verkostoihin ja ystävyyskorruptioon.⁹ Syytä on tässä yhteydessä ymmärtää tämän jaottelun puutteellisuus ja tarkastella vain olennaisimpia muotoja, johtuen korruption ehdottoman oikean määrittelyn puutteesta ja sen laajasta koosta tehden mahdolliseksi tämän tutkimuksen puutteissa käsitellä kaikkia eri muotoja.

Puhuttaessa eturistiriidoista kiinnittyvät tällaiset tilanteet henkilön tai yrityksen erilaisiin intresseihin. Usein intressit ovat taloudellisia mistä syystä avoin ja rehellinen päätöksenteko vaarantuu henkilön tai yrityksen pohjaten päätöksensä siihen, mikä palvelee yritystä tai henkilöä itseään parhaiten. Usein eturistiriidat vahvasti liittyvät juuri oman edun tavoitteluun yhteisen sijasta. Miten eturistiriidat eroavat esimerkiksi kaksoisrooleista, jotka muistuttavat pitkälti eturistiriitoja liittyvät siihen, että eturistiriidat tilanteissa henkilö tai yritys ei omaa useaa eri roolia vaan hän on ainoastaan intresseiltään korruptoitunut.¹⁰

Suosinta, joka on helpommin ymmärrettävissä ja selitettävissä kuin eturistiriidat puolestaan liittyvät kaikenlaiseen yksilön, yrityksen tai muun toimijan asettamiseen perusteettomasti muiden edelle. Mihin edellinen lause erityisesti kiinnittyy, on sanaan ”perusteettomasti” aiheuttaen sen nimenomaisesti lainvastaisen toimen ja liittäen korruption tähän ilmiöön. Suosinnan ilmiö ja sen syyt olemassaolleen kiinnittyvät myös jossain määrin yksilöön ja hänen intresseihinsä. Välttämättä tässä yhteydessä intressit eivät kuitenkaan ole taloudellisia vaan voivat ne liittyä oikeastaan mihin tahansa päättäjän kokemiin päätöstä liittyviin kokemuksiin joko positiivisesti tai negatiivisesti ja näin vaikuttaen päätöksentekoon. Nepotismi on myös osa suosintaa enemmänkin sukulaisten suosimisen tasolla asettaen niiden pohjalta sukulaisuuden ulkopuolella olevia henkilöitä eriarvoiseen asemaan sekä näin liittäen sen korruption käsitteeseen. Suosimista voi tapahtua eri tasoilla ja vakavuusasteina. Isoissa kaupungeissa suosinta tapahtuu käyttämällä monimutkaisia, harvoille näkyviä ja ylätasolla toimivia verkostoja, jossa esimerkiksi projektia voidaan viedä eteenpäin yhden yrityksen kanssa, eikä muita edes oteta mukaan. Toisaalta suosimista tapahtuu usein myös virkamiesten urapoluissa ja rekrytoinnissa, jossa käytettävissä on eri vaihtoehtoja kuten eri korkeampiin virkoihin tehtäviä sivuttaissiirtoja tai lyhyitä ei avoimesti haettavia virkasuhteita kokemusta kerryttävinä ja urapolkua nostavina eri korruption suosinta muotoina. Mikä suosinnasta tekee hankalaa ja kiistellyn aiheen on sen

⁹ Vero.fi/harmaatalous 2019

¹⁰ Vero.fi/harmaatalous 2019

vaikutusmahdollisuudet tietyissä tilanteissa toimia kaksivaikutteisena ilmiönä auttaen ja haitaten yhteiskunnallista tilannetta. Esimerkkinä tästä tilanne, jossa oman paikkakunnan yrittäjiä suosissaan kunta voi parantaa työllisyyttä ja tukea paikallista elinkeinoelämää mutta samalla vääristäen kilpailua ja luoda edellytyksiä korruptiolle.¹¹

Kaksoisroolit nimensä mukaisesti liittyvät henkilön useisiin eri rooleihin, joita usein havaitaan julkisessa toiminnassakin ja nykyisen kuntien ja valtion yhtiöittämisvaatimuksen takia esimerkiksi kuntien ja niiden tytäryhtiöiden välillä mahdollisina nimenomaisina ristiriitoina, joihin palaan tarkemmin myöhemmin tässä työssä. Mihin kuitenkin ongelma kaksoisrooleista puhuttaessa tiivistyy, on ongelmiin liittyen henkilön omistaen useita rooleja eri konteksteissa, johtaan näin jonkinasteiseen valintaan kahden eri tulosvaihtoehdon välillä ja näin lopulta siis suosien enemmän toista kuin toista vaihtoehtoa vaikuttaen päätöksenteon pohjautumiseen väärille perusteille. Yleisempiä tällaisia erityisesti julkisiin hankintoihin liittyviä tilanteita ovat kunnan päättävässä asemassa olevan virkamiehen ollessa samanaikaisesti vastuuhenkilönä (toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen) tytäryhteisössä tai kunnan/kaupungin virkamiesten hallitusjäsenyydet tai toimitusjohtajuus osakasyhtiöissä vaarantaen ongelmien ja intressiristiriitojen objektiivisen käsittelyn ja johtaan mahdolliseen korruptioiseen toimintaan.¹²

Hyvä-veli verkostot pohjautuvat kontaktiverkoston, jossa tietyt suljetun verkoston sisällä olevat jäsenet pitävät huolta toisistaan tehden vastapalveluksia toisilleen toimiessaan erilaisissa päätöksenteon asemissa. Mihin tämä lopulta jälleen johtaa on eri konteksteissa tapahtuviin epäoikeudenmukaisiin suosimisiin vaikutusvallan väärinkäyttönä liittäen kieltämistä ja muita mahdollisia toimia virassaan toteuttaakseen kanssakumppanin etua. Rinnastettavissa oleva ystävyyskorruptio pohjautuu vastavuoroisuuteen koostuen tällä kertaa tiettyjen sattumanvaraisista ihmisistä koostuvien verkostojen sijasta ystävistä ja tuttavista. Tavoitteena on usein kohtuuttomien etujen ajaminen ja jakaminen ja jossa verkoston sisällä lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan tukien tällaista toimintaa.¹³

Kooten näin korruption käsitettä Oikeusministeriön määrittelyn näkökulmasta yhteen on korruptiossa nimenomaisesti kyse oikeudettomien etuksien antamisesta ja ottamisesta, eturistiriidoista ja suosimisesta. Korruption muodot Suomessa ovat erityisesti keskittyneet suuremman mittaluokan rakenteellisiin ja vaikeammin havaittaviin korruptioon, joka usein ilmenee elinkeinoelämän ja viranomais-ten toiminnan rajapinnassa. Korruption keskeisinä riskialueina pidetään rakennusala, julkisia

¹¹ Peurala 2015, s. 36-37

¹² Hamaa talous ja hankinnat raportti, s. 23

¹³ Groop, C. 2012

hankintoja ja tarjouskilpailuja, yhdyskuntasuunnittelua, poliittista päätöksentekoa ja puolue- ja vaalirahoitusta.¹⁴

Syytä on tarkastella korruption osittain läheisestikin liittyvää termiä eli harmaan talouden käsitettä, joka on rinnasteisena terminä joissakin käytetyissä lähteissä ja johon viitataan tässäkin työssä tukien näin määrittelyä korruptionkin osalta erotellen sen muista rinnakkaiskäsitteistä. Mitä tällä käsitteellä tarkoitetaan, löytyy harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdasta, jonka mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi¹⁵. Erona korruption harmaalla taloudella tarkoitetaan nimenomaisesti organisaation toimintaa ja joka ei usein ole suoraan lainvastaista toimintaa. Miten yhteys korruption ja harmaan talouden välillä tällä hetkellä parhaiten ilmenee, on harmaan talouden toimien mahdollistajana korruption kasvualustan lisääntymisessä¹⁶.

Mihin myöhemmin tässä kirjoituksessa tulen korruptiolla viittamaan ja mitä etsin vastatessani tutkimuskysymykseen on kaikkea mitä saattaisi mahdollistaa puutteellisin rajoittein tietoisista toimintaa, jolla pyritään kiertämään lakia ja saavuttamaan etua muihin nähden. Edellä mainitut elementit korruptiosta on osittain niitä ilmiötä, joihin tulen kiinnittämään huomiota ja miten näihin on huomioitua ja estettyä tällaisen toiminnan ilmentymistä. Korruptiolle on mahdollista tunnistaa tiettyjä tunnusmerkkejä kuten suljettu toiminta kaikkine muotoineen, epänormaalit ratkaisut ja erilaiset epäselvyydet ovat niitä kohtia, johon on syytä edellä mainittujen käsitteiden lisäksi kiinnittää huomiota, kun puhumme korruptiosta ja jälleen kerran miten tätä on huomioitu lainsäädännössä ja siihen liittyvässä valvonnassa.

1.5 Hankintalaki

Vuoden 2016 laki julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista (hankintalaki 1397/2016) ja sen toinen osa laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) eli erityisalojen hankintalaki kumosi sitä edeltävän

¹⁴ Oikeusministeriö, <https://oikeusministerio.fi/korruptio>

¹⁵ Määttä, Kalle (2015a).

¹⁶ Christensen, Jaakko (2012).

vuoden 2007 julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007). Tarkoituksena lailla oli tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyä, selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa, parantaa mahdollisuuksia huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa¹⁷. Tarkastellen näitä hallituksen esityksen tarkoituksia lailla voimme huomata, että ne kaikki osiltaan jotenkin kiinnittyvät korruptioon ja sen torjuntaan alalla. Mikä jo tuolloin asetti isoimman ja vakavimman haasteen koskien lainsäätämistä ja itse lopullista lainsäädäntöä oli julkisten varojen käyttö suhteessa saavutuksiin esimerkiksi korruption vähentämisen osalta. Tämän lisäksi oli syytä lainsäätämässä ottaa huomioon lain ja sen kohtien monimutkaisuus ja rasittavuus, kun katsotaan niitä niiden asettamien velvoitteiden osalta paljonko niiden toteuttaminen vie aikaa ja työtä. Vastausta tähän saamme myöhemmin, kuinka hyvin tässä on onnistuttu.

Vuoden 2016 hankintalaki oli jälleen edeltäviensä lakien kanssa julkisia hankintoja ja niihin koskevaa lainsäädäntöä edistävä toimi, mutta vain rajatussa määrin. Laki korjasi edellisen lain koettuja puuttekohtia löytäen niille korjausliikkeet. Lain toteutuksen yhteydessä muutettiin rikoslakiakin koskien salassapitosäännöksiä niin, että jatkossa asianosaisella ei olisi enää salassapitosäännösten estämättä oikeutta saada tietoa sellaisesta tekijästä, jota on käytetty tarjousten vertailussa. Hankintalaki aikanaan jossain määrin onnistui korjaamaan edellisensä havaittuja puutteita mutta olennaisin kysymys kuuluu, että miten se ylipäänsä on onnistunut sille asetetuissa yleisissä hallituksen esitetyissä tavoitteissa esimerkiksi vähentäen korruptiota ja tehostaen julkisten varojen käyttöä?

¹⁷ HE 108/2016, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160108>

2 JULKISTEN HANKINTOJEN RISKI- JA ONGELMAKOHTEET KORRUPTION OSALTA

2.1 Hankintalain ongelmat

Olen käsitellyt lyhyesti julkisten hankintojen korruption ja hankintalain käsitettä niiden liittyessä vahvasti toisiinsa ja samalla todeten Hankintalain ollen suurin yhteiskunnan väline, jolla yritämme estää korruption muodostumista. Tässä osiossa tulen mainitsemaan eri korruption liittyviä ongelmakohtia ja erityisesti tarkastelemaan, mitkä tekijät aiheuttavat tai mahdollistavat tätä ilmiötä. Arvioinnissa ei ole syytä tyhjentävästi etsiä kaikkia puutekohtia julkisiin hankintoihin ja sen korruption liittyen vaan enemmänkin havainnollistaa vastausta tämän tutkimuksen tutkimuskysymykseen. Eri havainnot ongelmakohdista ja niiden mahdollisista korjaussuosituksista tulevat pohjautumaan osittaan havaintoihin ”Harmaa talous ja hankinnat raportin” pohjalta mutta myös erinäisiin asiantuntijoiden kirjoittamiin havainnointeihin liittäen tähän omaa arviotani ja pohdintaa. Mitä syytä lukijan erityisesti tässä vaiheessa syytä ymmärtää on tässä osiossa lueteltavien eri ongelmien liitännä alalla ilmenevään korruption niiden toimien pääsyinä korruption tämänhetkisellem olemassaololle ja tasolle. Puutteet kiinnitetyssä huomiossa ja kohdistetuissa resursseissa monien tässä osiossa mainittujen ongelmien kohdalla ovat toimineet pääsyinä näiden ongelmien olemassaoloon ja on se samalla aiheuttanut tilanteen, jossa ongelmia koskeva lainsäädäntö on jäänyt puutteelliselle tasolle puhuttaessa sen korruption torjunnan mahdollisuuksista. Tästä vielä on edelleen seurannut mahdollinen lisääntynyt korruptio ongelma-aiheen osalta mutta myöskin koko alan kokonaismääräisen korruption osalta.

Pelkästään Hankintalakia läpikäymällä on mahdollista päästä lopputulokseen siitä, että pääsääntöisesti laki käsitteli aiheellisesti koko julkisten hankintojen alan ja päällepäin katsottuna kohdiltaan rajasi sen alaista toimintaa kohtalaisen tehokkaasti rajoittaen korruption ilmenemistilaa. Mitä lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, on huomion siitä kuinka laajasti päätäntävaltaa halutaan jättää jo valmiiksi kohtalaisen laajalle päätäntävällän omaaville hankintayksiköille¹⁸. Monet lainkohdat jättävät ikään kuin ehdotuksiksi jotkin toimenpiteet, jotka todennäköisesti pakottavammassa muodossa

¹⁸ Rainiala Miikka, s. 51. ” Oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen mukaisesti julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, hankintalaki) mukaan hankintayksiköllä on oikeus päättää hankintojensa sisällöstä tarpeittensa mukaisesti ja laaja hankintavalta sen suhteen, miten se määrittelee hankinnan kohteen ja sisällön”

edistäisivät lain tavoitteita, josta esimerkkinä erityisesti Hankintalain luku 9 monien joukosta momentista 72 eteenpäin. Menettelyvelvoitteiden tarkemman yksityiskohtaisuuden puuttuminen esimerkiksi hankinnan kohteen määrittelyssä, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arvioinnissa, vertailuperusteiden ja niiden painoarvojen asettamisessa sekä tarjousten perusteluvelvoitteen täyttymisessä Hankintalain osalta ovat edesauttaneet harkintavallan laajuuden ylläpitoa tältä osin¹⁹.

Harkintavaltaa koskien hankintayksiköitä on erityisesti käsitelty KHO 2017:152 tapauksessa. Tapaus oli pohjautunut valitukselle tarjouspyynnön syrjivyydestä hankintayksikön osalta, jossa valittajan mukaan ei ole voinut tarjota ilman, että loukkaa voittajan Eurooppa patenttia ja Eurooppa patenttihakemusta. Mihin tapaus olennaisesti tiivistyy, on vertailuperusteiden asettamiseen ja tässä yhteydessä KHO toteaa hankintayksiköiden omaavan harkintavaltaa tarjousten vertailuperusteiden määrittämisessä. Hankintayksikkö saa siten käyttää haluamiaan vertailuperusteita tarjousten vertailussa ja myös painottaa ja pisteyttää vertailuperusteet haluamallaan tavalla. Vertailuperusteiden on kuitenkin aina liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta.²⁰ Tästä on todettavissa hankintayksiköiden omaavan lähtökohtaisesti laaja harkintavalta vertailuperusteiden määrittämisessä, jos hankintayksikkö pystyy perustelemaan asian objektiivisilla hankintatarpeillaan. Toki tässä tilanteessa kyse oli nimenomaisesti asetetuista vertailuperusteista eikä hankintalain 35 §:n mainituista vähimmäisvaatimuksista, joten tilanne ei sinänsä ole rinnastettavissa suoraan koko hankintalain kattavaan aineistoon mutta toimii silti osviittaa antavana esimerkkinä aiheesta.

Asiasta kirjoittanut Miikka Rainiala vertaisarvioidussa artikkelissaan ” Kilpailuolosuhteiden huomiointi julkisen hankinnan sisältöä ja vaatimuksia määriteltäessä” toteaa saman ongelman liittyen julkisten hankintojen lainsäädännön mahdollistamaan laajaan harkintavaltaan.²¹ Mitä laajaan harkintavaltaan mahdollistavassa säädännössä on tullut sitä tehdessä ottaa huomioon on hankintalaissa asetettu vaatimus sen mahdollistamiseen tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa.²² Mikä on ongelmana edellä kuvatussa lauseessa on sen sisältämä sanamuoto ”perusteettomasti”. Entistä laajemman harkintavallan voidaan väittää mahdollisesti rajoittavan erinäisin perustein hankintoja ja jopa itseasiassa kumoten kokonaan edellä todetun lauseen alkupuolen yhtäläisistä mahdollisuuksista. Näin herää

¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 37/2015, kts. s.26-27

²⁰ KHO: 2017:152

²¹ Rainiala, s. 51, 56, 59, 68-69

²² Rainiala, s. 52

kysymys mikä on harkintavallan vaikutus kohteen olemassa olevilla markkinoilla ja kilpailuolosuhteilla sille, minkälaisia vaatimuksia hankintayksikkö voi asettaa.²³

Ongelmia liittyy myös tarjoajien soveltuvuudesta ja valinnasta eri hankinnoissa. Huolimatta Hankintalain 10:n luvun rajoitus- ja valintaperusteista koskien hankintojen ehdokkaiden ja tarjoajien sekä tarjouksen valintaa jättää se silti hankintayksikölle harkintavaltaa ja liikkumatilaa kiertää lakia haluamallaan tavallaan oikeuttaen toimintansa monissa tilanteissa. Hankintayksikkö voi asettaa tarjoajien rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä, ammatillista pätevyyttä ja laatua koskevia vaatimuksia sekä vaatia ehdokkaita ja tarjoajia esittämään niihin liittyviä selvityksiä, kunhan ne liittyvät tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta ja ne on suhteutettu hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Lisäksi hankintayksiköllä on harkintavaltaa ehdokkaiden ja tarjoajien ominaisuuksiin liittyvien vaatimusten asettamisessa. Edellä todetusti hankintayksikkö omaa laajan harkintavallan vaatimusten asettamisessa, jota rajoittavat eri tekijät kuten suhteellisuusperiaate ja erityisesti vaatimus tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta. Olennaista ja tavoiteltavaa on, että vaatimukset olisivat kohtuullisessa suhteessa hankinnan toteuttamiseen liittyvien riskien minimointitavoitteen kanssa.²⁴

Mihin siis kaikki tämän kappaleen havainnot ja ongelmakohdat olennaisesti liittyvät ovat suhteellisuusperiaatteeseen ja kuinka se on otettu huomioon lainsäädäntöä toteuttaessa. Mitä suhteellisuusperiaate tässä yhteydessä edellyttää on, että asetettavat vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Kun puhumme eri julkisten hankintojen kilpailutus tilanteista, on harkintavallan rajaamisessa otettava huomioon vaatimusten suhteellisuus hankinnan luonteeseen, arvoon sekä laatuun nähden.²⁵ Kysymyksessä on harkintavallasta puhuttaessa jonkinasteinen tasapainottelu näiden eri elementtien välillä. Kysymys kuuluu näin, että onko syytä ja mahdollista julkisiin hankintoihin lainsäädännön osalta kohdistettujen vaatimusten puitteissa tarkentaa ja rajoittaa tämän hetken melko avointa harkintavaltaa koskien julkisia hankintoja erityisesti hankintayksiköiden puolelta? Mitä todettavissa tähän asteisten havaintojen pohjalta mahdollista todeta on, että tätä ei olisi mahdollista tehdä. Näin ollen ratkaisumahdollisuutena on nähtävissä vain oikeastaan yksi keino ja se liittyy muihin julkisiin hankintoihin liittyvien vaatimusten kuten hankintaosapuolten tasapuolisuuden osittaiseen rajoitusten lieventämiseen, jotta harkintavallan rajoittamista on mahdollista toteuttaa.

²³ Rainiala, s. 53-54

²⁴ Rainiala, s. 54-55

²⁵ Rainiala, s.57, 1 ”Suhteellisuusperiaate julkisissa hankinnoissa edellyttää, että asetettavat vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Asetettavien vaatimusten tulee olla suhteellisia hankinnan luonteeseen, arvoon sekä laatuun nähden”

2.2 Yhtiöittämisvaatimus ja siitä seuranneet ongelmat

Aloittaen itse alaa koskevien tarkennettujen huomioiden teon, ehkä kaikkein olennaisimmista julkisiin hankintoihin ja sen korruptioon liittyen, jota nykyinen hankintalaki ei palvele hyvin koskee jo aiemminkin tässä kirjoitelmassa mainittua ongelmakohtaa puhuttaessa yhtiöittämisvaatimuksesta EU:n kilpailuneutraaliteettiperiaatteen ja valtioneuvoston säädännön osalta sekä tämän vaikutuksesta korruptioon julkisissa hankinoissa. Mihin kyseinen aihe nimenomaisesti kiinnittyy, on lakia koskevassa hallituksen esityksessäkin mainittuun hankintalainsäädännön soveltamistilanteiden monimutkaistumiseen, joka ilmenee tämän aiheen osalta julkisen toiminnan ja myöskin erilaisten osakeyhtiöiden toimintakentän muuttumisena²⁶. Ongelma ei sinänsä suoranaisesti ole hankintalakiin rinnastettava ongelma johtuen yhtiöittämisvaatimuksen sijainnista kuntalaissa ja sen vahvasta kiinnittymisestä julkisuuslakiin mutta mitä tämä kuitenkin saanut aikaan on entistä korostuneemman tilanteen hankintalain puutekohtien osalta. Erityisesti hankintalain sovellettavuuden osalta on tämä aiheuttanut ongelmia, josta esimerkkinä hankintalain 15 §, joka käsittelee hankintoja hankintayksikön sidosyksiköitä. Ongelmana on, että ovatko erityisesti yhtiöittämisvaatimuksesta johtuneet eri tytäryhtiöt tai julkisomisteiset osakeyhtiöt tällaisia hankintalain 15 §:n mainittuja sidosyksiköitä²⁷. HE 108/2016 toteaa asiasta niin, että monet valtion ja kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat niiden sidosyksiköitä²⁸. Mitä tästä seuraa on, että jo valmiiksi erilaisten julkisomisteisten osakeyhtiöiden lisääntyä, yhtiöittämisvaatimuksen takia ei julkisomisteisiin osakeyhtiöihin sovelleta tyypillisiä lakeja kuten julkisuus-, hallinto-, ja kuntalakeja vaan osakeyhtiölakia. Ottaen näin huomioon myös, että viranomaistoimintaan ja julkisen vallan käyttöön liittyvään päätöksentekoon sisältyvää erikseen määriteltyä rikosoikeudellista vastuuta ei sovelleta tietyin poikkeuksin julkisomisteisten osakeyhtiöiden toimintaan, niin alamme ymmärtää aiheeseen liittyvää ongelmakenttää. Mitä yhtiömuotoinen toiminta myöskin luo, on haasteita hankintadirektiivin edellyttämään tehokkaaseen korruption ja eturistiriitatilanteiden ehkäisyyn. Mitä kaikki tämä sitten saa aikaan on riskialttiin alustan korruptiolle ja muille negatiivisille ilmiöille kuten laadun heikkenemiseen. Vuonna 2017 tehty kysely kuntapäätäjille osoitti, että

²⁶ HE 108/2016, 2.3.2, Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 7, 1.4 Yhtiöittämiseen liittyvät riskit

²⁷ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, luku 2, 15§

²⁸ HE 108/2016, 2.3.4

79 % vastanneista tarkastuslautakuntien jäsenistä ei tiennyt miten heidän tytäryhtiöissään on riskienhallinta järjestetty ja vain viidesosa, miten tytäryhtiöt raportoivat toimenpiteistä kunnille²⁹. Mitä tämä kertoo, on huolestuttavaa tilastotietoa tämän hetken tilasta kuntien ja valtioiden yhteydessä toimivista yhtiöistä ei vain valvonnan osalta vaan kustannustehokkuuden ja laadun osalta myös. Mihin korruption torjunta vahvasti perustuu, on avoimuuden ylläpitoon laissa sillä määritetyin toimin mutta jos tätä ei tapahdu esimerkiksi lain ajantasaisuuden puutteen aukollisuuden takia, on riskinä korruption lisääntyminen. Julkisomisteisten yhtiöiden eri julkisten hankintojen parissa toimiminen edellyttää ainakin osiltaan yhtä lailla samankaltaisia vaatimuksia lain osalta kuin muidenkin toimijoiden ja osaluokkien osalta. Joka tapauksessa tämä heikentää ja monimutkaistaa hankintalakea, kun laissa on otettava huomioon erilaiset oikeudelliset asemat samalla aluekentällä toimijoille kuten näille julkisomisteisille yhtiöille. Syytä olisi miettiä vaihtoehtoja esim. julkisomisteisten yhtiöiden tuomista osaksi hankintalain soveltuvuuskenttää tai löytäen jonkinasteisen kompromissivaihtoehto ääripäiden väliltä.

2.3 Muutoksenhakuajat koskien hankintalakea

Toinen olennainen puutekohta hankintalakea ja siihen liittyvästä korruption mahdollistamisesta liittyy nimenomaisesti julkisiin hankintoihin koskevien suoraan hankintojen muutoksenhakuajoihin ja siihen liittyvään sääntelyyn³⁰. Puhumme tässä yhteydessä muutosilmoituksista koskien suoraan hankintoja ja olennaisesti sopimusmuutoksiin, joka ovat määritelty kokoavasti Hankintalain 136 §:ssa. Muutoksenhakuajat koskien suoraan hankintoja ovat 14 päivää ilmoituksen julkaisusta koskien vapaaehtoisia muutosilmoituksia ja 30 päivää ilman vapaaehtoista muutosilmoitusta sisältäen kuitenkin jälki-ilmoituksen sekä kuusi kuukautta, jos mitään näistä ei ole tehty.³¹ Mikä asiassa on olennaista ja mielenkiintoista on, että määräajan kulumisen ei ala siitä, kun vastaosapuoli on tietoinen muutoksesta tai hankinnasta vaan hetkestä, jolloin sopimus on tehty. KHO 2017:52 tapauksessaan käsitteli nimenomaisesti muutoksenhakuajaa koskien julkisia hankintoja todeten, että muutoksenhakuajaa ei lähdä liikkeelle tiedoksisaannista vaan tiedoksiannosta³². Mihin tämänkaltaiset tilanteet sitten puolestaan johtavat ovat parhaimmillaan tilanteisiin, jossa vastaosapuoli ei ole ollut ollenkaan tietoinen kyseisistä toimista, kun muutoksenhakuajaa on jo loppunut. Muutoksenhakuajan jälkeen kaikki

²⁹ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 26

³⁰ Halonen, Hankintasopimuksen tehottomuus s. 41-42

³¹ 1397/2016. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 147 §

³² KHO: 2017:52

oikeudelliset valtuudet koskien hankinnan tai muutoksen muuttamista tai rankaisemista koskien raukeavat myös valvontaviranomaisten osalta jopa silloin, jos tiedetään että hankintayksikkö on toiminut tietoisesti rangaistavasti.³³ Mihin näin päädyimme, on tämän kirjoituksen alussa kertomaan Veikkaus Oy:n tapausta koskevaan tilanteeseen, jossa päivänselviin rankaistaviin toimiin ei voida ryhtyä joutuksen muutosajan päättymisestä. Ottaen huomioon faktan siitä, että hankinnasta olevilla kilpailijoilla ei ole edes keinoja tehokkaasti saada tietoa näistä suorahankinnoista ja lisämuutoksista vain lisää todennäköisyyttä tällaisten tilanteiden toistumiseen. Mitä näin olisi syytä tehdä, on helpottaa tiedon-saantia hankintayksiköiltä koskien nimenomaisia hankintoja ja muutoksia. Lisäten lainkohtia, jossa velvoitetaan kirjallisesti tietyssä paikkaa ylläpitämään tietoa suorahankinnoista hankintayksikköjen osalta, olisi yksinkertainen ja tehokas muutos lainsäädäntöön auttaen korjaamaan tätä ongelmaa. Joka tapauksessa mihin kyseinen tilanne parhaimmillaan johtanut on tapa, jossa hankintayksiköt tietoisesti odottavat annetun puoli vuotta ennen sopimuksen täytäntöönpanoa, jotta välttyään tätä koskien vali-tuksilta ja näin ylimääräisiltä riskeiltä³⁴. Tämä yleisesti kertoo faktasta, kuinka vakavasti pitkälle menneestä ongelmasta on kyse sen muuttaen koko alan toimintametodeja kiertääkseen lakia ja ottaen hyödyn sen aukoista, mitä hankintalaki ei saisi mahdollistaa.

2.4 Kysymys harkintavallasta ja suhteellisuusperiaatteesta

Puhuttaessa julkisiin hankintoihin liittyvästä korruptiosta haluaisin nostaa jo aiemmin asiaan viitatuksen kysymyksen alan ja sen lainsäädännön osalta koskien harkintavallan laajuutta pääasiallisesti hankintayksikköiden puolelta mutta myös osittain tarjoaja osapuolen kannalta mahdollisesti haitaten ja rajoittaen näin toisen osapuolen toimintaa ja heikentäen koko prosessin toimivuutta. Toinen käsite, jonka tässä yhteydessä haluan nostaa esille ennen aiheen käsittelyä tarkemmin, on suhteellisuusperiaate, jota laajasti sovelletaan julkisissa hankinnoissa ja johon hankintalaissa viitataan. On selvää, että mitä laajemmin jätämme valtaa viranomaisten ulkopuolisille niin sanotuille ”normaaleille kansalaisille” on aina riski korruption lisääntymisen kannalta jättää harkintavaltaa ja oikeuksia heille. Toisaalta liian rajattu ja säännelty laki voi puolestaan olla yhtä haitallinen, jos kansalaiset kokevat sen rajoittavan olennaisesti heidän toimintaansa estäen heitä toimimasta heille halutulla lainmukaisella tavalla.

³³ Halonen, Vierashuoneessa OTT Kirsi-Maria Halonen: Kannustaako julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä suorahankintojen ja olennaisten muutosten piilottelamiseen? Milloin muutosta suorahankinnan tai olennaisen sopimusmuutoksen johdosta on haettava? olevan otsikon alla.

³⁴ Halonen, Hankintasopimuksen tehottomuus s.62

Puhuttaessa harkintavallasta ja suhteellisuusperiaatteesta on meillä mahdollisuus nähdä ne toistensa jonkin asteisina vastakohtina suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa harkintavallan toimien vaikuttavana tekijänä, kun arvioidaan tämän noudattamista. Tältä pohjin on mahdollista johtaa harkintavallan laajasta olemassaolosta päätelmä, että mahdollistaa se myös laajemman suhteellisuusharkinnan sen periaatteen takia. Päädymme näin takaisin ajatukseen vaatimuksesta tarkentaa jotenkin toimintaa puhuttaen harkintavallan ja siten suhteellisuusvaatimuksen käytöstä.³⁵ Yleisesti on tiedostettavaa, että ongelmat näiden piirteiden rajaamisessa liittyvät erityisesti monenlaisiin yksilökohtaisiin tapahtumiin, jota on lain osalta mahdotonta tyhjentävästi rajata. Asiaa on jo aiemmin tässä kirjoitelmassa käsitelty esittäen ehdotusta asioiden lähestymisestä lain osalta mahdollistaen asioita ja rajaten niitä tarkentavilla kohdilla kääntäen toiminnan päinvastaiseksi kieltäen toimintoja ja liittäen poisrajaavia tekijöitä. Tämän lisäksi on yleisemmällä tasolla mahdollista rajata tarkemmin lainsäädäntöä koskien ei vain harkintavaltaa ja suhteellisuusperiaatetta vaan yleisemmin koko julkisten hankintojen alaa. Mitä tämä edellyttäisi olisi laajempaa ja monimutkaisempaa lainsäädäntöä hankintalain osalta mutta on syytä nähdä tämä velvoitteena ottaen huomioon julkisien hankintojen laajuus ja merkitys yhteiskunnalle. Erityisesti kysymykset harkintavallasta ja suhteellisuusperiaatteesta sekä sen käytöstä vaativat tarkennusta sitä sovellettaessa julkisiin hankintoihin. Kysymykset harkintavallan rajoista ja mikä on suhteellista, kun puhutaan hankintamenettelyn vaatimuksista ollen niiden oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa ovat ehdottomia kohtia, joita on syytä tarkentaa. Mitä tarkemmin määrittelemme näitä kohtia, sitä vähemmän kyseenalaistamista ja korruptiota ilmenee tästä puhuttaessa.

Mihin harkintavallan määrittelyn tarkentaminen olennaisesti myös liittyy, on antamaan meille ehdot ja rajat sen käyttövallalle suhteessa esimerkiksi olennaiseen tarjoajien oikeusturvaan. Nykytilanteessa tuntuu useiden eri oikeustapausten pohjalta olevan todettavissa hankintayksiköihin liittyvän harkintavallan ylivoimaisen oikeusaseman sen voiden jyrätä pitkälti yli muiden olennaisten aspektien yli julkisissa hankinoissa kuten edellä mainitun tarjoajien oikeusturvan, josta tämäkin on vain yksi esimerkki asiasta³⁶. Kun tarkastelemme asiaa lainsäädännön ja siis erityisesti Hankintalain näkökulmasta on todettavissa sen puutteellisuus harkintavallan määrittelyn ja rajanvedon osalta. Hankintalain 96.1 §:n hankintayksikön velvollisuudesta vaatia tarjoajalta selvitystä tarjouksen hinnoista tai kustannuksista aina, kun tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta huolimatta jää ainoaksi merkittäväksi harkintavaltaa Hankintalain osalta rajaavaksi tekijäksi. Tarkastellen jo saman luvun toista momenttia 96.2 § niin törmäämme jo sanamuotoon ”voi” osoittaen harkintavaltaa hankintayksiköille tarjouksen hylkäämiselle hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden tai hinnaltaan tai kustannuksiltaan

³⁵ Petäjaniemi-Björklund, Asianajaja Anne Petäjaniemi-Björklund: Mikä on suhteellista julkisissa hankinnoissa?

³⁶ Asianajaja Olli Hyvönen: Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset – hankintayksikön harkintavalta vastaan tarjoajien oikeusturva?

poikkeuksellisen alhaiseen tarjoukseen perustuen, jos tarjoajan antama selvitys ja muu toimitettu näyttö ei tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen tai kustannusten alhaista tasoa³⁷. Mitä tämä sitten tarkoittaa on, että jos harkintayksikkö arvionsa mukaan havaitsee riskin toimituksen laiminlyömissä taikka puutteellisuudessa, arvioi tarjouksen hinnoittelun perustuneen virheelliseen käsitykseen tarjouspyynnön sisällöstä tai arvioi alhaisen tarjoushinnan syyksi, että tarjoajan tarkoitus on tarjoushinnan myöhempi nostaminen, on hankintayksiköllä oikeus tällöin sulkea tarjous pois kilpailusta³⁸.

Ongelmana tältä osin ei ole siis pelkästään eri tapausten hankala arvioiminen ja lisääntyminen mutta myös sen olennainen vaikutus negatiivisesti muihin julkisten hankintojen tärkeille perusarvoille kuten tarjoajien oikeusturvalle. Puhuttaessa korruption torjuntaan olennaisesti liittyvälle tekijälle eli tasa-arvon lisäämiselle on tämä yksi niitä tekijöitä, jotka olennaisesti rikkovat tätä tasa-arvoa ja saavat ihmisiä löytämään vaihtoehtoisia keinoja hoitaa asioita, jotka jälleen mahdollisesti johtavat lisääntyneeseen korruptioon niin julkisissa hankinnoissa kuin muutenkin.

2.5 Rikosrekisteriotteiden tarkastus

Tähän asti tässä kirjoitelmassa olen korostanut lakien osoittamien ehtojen aiheuttaman työmäärän ja monimutkaisuuden toissijaiseksi sen rinnalla, jos tällaisella toiminnalla mahdollisesti saavutetaan korruptiovapaampi yhteiskunta. Kuitenkin hankintalaki sisältää myös paljon eri kohtia, joissa lainsäädäntö on toteutettu hyvin monimutkaisesti ja näin tehty hyvin työlääksi noudattaa ilman, että se tuottaisi minkäänlaisia huomattavia korruptio ehkäisyllisiä etuja vaan päinvastoin rasittaa prosessia ja heikentäen toimia joilla korruptiota ehkäistään. Yksi oleellisimmista tällaisista tilanteista on puhuttaessa rikosrekisteriotteiden tarkastamisesta ja siihen liittyvästä mahdollisista rikosrekistereiden pyytämisestä oikeusturvakeskukselta, joka on pakollisesti vaadittu prosessi julkisia hankintoja toteutettaessa. Miksi otin aiheen esille työssäni ja käsitellen tätä omana osionaan on havainnollistaakseen korruptiolle mahdollisesti altistavaa tai enemmän mahdollistavaa usein huomioimattakin nähtyä Hankintalain ympärille luotua järjestelmää ja sen tehokkuutta vaikuttaen korruptioon torjuntaan, jos esimerkiksi siihen kohdennettuja resursseja ei käytetä optimaalisesti.

³⁷ Hankintalaki 96.2 §

³⁸ Määttä Kalle. Julkiset hankinnat ja harmaa talous, s. 19

Hankintayksikön on pyydettävä hankintalain pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi kaikilta tarjoajilta, sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäseniltä ja edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäviltä henkilöiltä rikosrekisterit erikseen ja tähän liittyen on tarjoajien yhteyshenkilöllä mahdollisuus pyytää rikosrekisteriotteita Oikeusrekisterikeskukselta sähköisen asiointipalvelun kautta olettaen, että hänellä on kaikkien osallisten antamat valtakirjat tähän toimintaan liittyen. Toiminta rikosrekisteriotteiden tarkastuksen osalta on manuaalista ja niiden toimitus takaisin toimittajalle tapahtuu postilla. Miten toiminta on toteutettu ”tehokkaimmin” tähän päivämäärän asti on toimittajan edustajan paikalle tulo hankintayksikköön näyttämään kaikki rikosrekisteriotteet erikseen.³⁹

Prosessi itsessään on hyvin raskas ja työläs toteuttaa itse kokonaisprosessin arvioinnin suhteen mutta myöskin huomioiden rikosrekisteriotteiden saamisen oikeusturvakeskukselta. Mihin suurin ongelma kohdistuu, on kokonaistoiminnan pitkälle perustuminen manuaaliselle toiminnalle. Vuonna 2020 Suomessa olisi syytä aloittaa sähköisten keinojen hyödyntämistä prosessissa tämän vaatiessa muutoksia lainsäädäntöön koskien esimerkiksi rikosrekistereiden sähköistä muodostamista ja käyttöä. Sen lisäksi, että nykyinen toimintamuoto koskien rikosrekisterien tarkastusta hankintaprosessien yhteydessä on erittäin raskas ja monimutkainen johtaen liialliseen resurssien käyttöön, on se lisäksi hyvin epäselvä- ja yhtenäinen, johon edellä todettu monimutkaisuuskin pitkälti johtuu. Näin ei vain tehokkuuden vaan korruptionkin näkökulmasta, kun toimintaa selvennetään, on tehtävällä lakimuutoksella mahdollisuus vaikuttaa.

Tammikuun alussa viime vuonna 2.1.2019 tehtiin hallituksen toimesta esitys TEM033:00/2019 koskien juuri nimenomaista rikosrekisterien tarkastusta julkisten hankintojen yhteydessä. Mitä esitys tarkoittaa sisällöltään, oli ehdotusta muuttaa lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki) sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (erityisalojen hankintalaki) siten, että rikosrekisteriotteen tarkastamisessa mahdollistetaan sähköisten menettelyjen käyttäminen⁴⁰. Mihin esityksenkin yhteydessä viitataan, on prosessin koettu raskaus ja yhden tai useamman toimittajan sekä hankintayksikön välillä tehtävien puitejärjestelyjen osalta ilmenneitä eräitä epäselvyyksiä, jotka ovat vaikeuttaneet yritysten mahdollisuuksia arvioida puitejärjestelyn tosiasiallista laajuutta ja vaikutuksia liiketoimintaan sopimuskauden aikana, johon prosessin sähköistäminen myös näin mahdollisesti auttaa.

³⁹ Julkiset hankinnat raportti s. 9

⁴⁰ TEM033:00/2019 säädösvalmistelu. Työ- ja elinkeinoministeriö <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM033:00/2019>

Mihin kyseinen ongelma mahdollista liittää on jo aiemmin todettuun erityisesti hankintalain osalta kohdattuun puutteeseen lain pysymisestä ajan tasalla ja tähän liittyvään lain aktiiviseen päivittämiseen. Mitä on erityisesti syytä ymmärtää korruptiosta puhuttaessa, on että prosessin monimutkaisuus ja epäselvyys ovat myös tekijöitä, jotka mahdollistavat korruption lisääntymistä alalla, kun resurssien vaatimuksen määrä kasvaa tämän osalta, joita ei ole välttämättä mahdollista myöntää ja näin tästä seuraa puutteellista resurssointia heikentäen korruption torjuntaa. Tätäkin tutkimusta tehdessä on kiinnitetty korruption tarkastelussa huomiota lain tehokkuuteen sen ollessa yksi korruption johtavista osatekijöistä.

2.6 Tiedonhankinta ja sen hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa

Ehkä yksi suurimpia ongelmakohtia tai mahdollisuuksia riippuen miten asian haluaa nähdä, liittyy olennaisesti tiedonhankintaan ja hyödyntämiseen julkisten hankintojen alalla. Tietomäärä, jota alaan liittyen on esillä päivittäin on erittäin suuri ja kysymys syntyy, pystymmekö sisäistämään ja näin hyödyntämään tätä tietoa. Korruptiosta puhuttaessa on tärkeää olla tietoinen asioista, jotka aiheuttavat korruptiota ja ylipäänsä olla jonkinasteisessa kontrollissa tähän liittyen, johon liittyy olennaisesti tiedon saanti ja hyödyntäminen⁴¹. On mahdollista erottaa lukemattomia pieniä kuin isojakin tarkastelukohtia tiedonhankintaan ja sen hyödyntämiseen liittyen mutta tässä yhteydessä keskityn mahdollisesti kahteen olennaisesti isoimpaan ongelma- tai mahdollisuuskokonaisuuteen, joita ovat hankintaosaamisen lisääminen erityisesti liittyen korruption tunnistamiseen ja ehkäisyyn omassa työssään sekä julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon saatavuuden ja analysoinnin kehittämiseen⁴².

Puutteellinen tietotaito puhuttaessa korruptiosta ja ylipäänsä julkisista hankinnoista sen parissa työskentelevien henkilöiden osalta on ollut jokseenkin toistuva teema tämänkin tutkimuksen parissa. Eri-tyisesti korruption riskitilanteiden tunnistaminen ja torjuntaan liittyvät tilanteet ovat jokseenkin monissa esimerkiksi kunnissa toimivilla päättäjillä tai muilla siellä toimivilla henkilöillä hyvinkin puutteellisella tasolla, joka on johtunut puutteellisesta koulutuksesta asian osalta ja siitä, että asiaa ei ole nähty tarpeeksi olennaiseksi, jotta tätä olisi lähdetty kehittämään⁴³. Kun tarkastelemme ongelmaa hankintalain näkökulmasta, on myöskin mahdollista todeta, että lainsäädännöllä ei ole korostettu

⁴¹ Suomen julkisten hankintojen tilannekuva, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s. 20

⁴² Harmaa talous ja hankinnat raportti, s.5 ,13-15 Hankintaosaamisen lisääminen, s. 7-8 Tarjousdatan saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen

⁴³ Suomen julkisten hankintojen tilannekuva, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s. 30

vaatimusta korruptioon liittyvästä pätevyydestä sen parissa toimivien henkilöiden osalta. Ongelma on sisäänsä erittäinkin vakava korruption näkökulmasta koska useimmat tapaukset korruption lisääntymiseen liittyvät nimenomaisesti puutteellisiin tietoihin ja taitoihin korruptiosta ja sen riskikohteista, jotka omassa toiminnassaan johtaneet puutteellisiin toimintamalleihin korruption osalta mutta myöskin mahdollistaen ulkopuolisten hyödyntää tätä tietojen ja taitojen puutteellisuutta⁴⁴. Mahdollisten ratkaisunäkökulmien kautta katsottuna ongelmaan on tähän keinot monipuoliset ja suhteellisen yksinkertaiset toteuttaa verrattuna muihin edellä mainittujen kohtien korjaamiseen. Harmaa talous ja hankinnat-raportissa esitetään tähän ongelmaan liittyen erittäin laadukkaat ratkaisumetodit keskittyen nimenomaisesti koulutuksen lisäämiseen korruptiosta ja sen riskitekijöistä sekä torjunnasta puhuttaessa. Mitä raportissa lisäksi ehdotetaan, on eettisten toimintaohjeiden luominen hankintayksiköille sekä erinäisten sopimushallintajärjestelmien käyttöönottoa sekä julkisen sopimustietorekisterin perustamista⁴⁵. Arvioiden näiden raportissa annettuja ratkaisumetodeja ja niiden tehokkuutta on mahdollista todeta niiden olevan toteuttavissa resurssimääräisesti matalalla tasolla mahdollisesti saavutuksen hyvinkin laadukkaita ja edistäviä lopputuloksia. Ratkaisumetodeilla on tavoitettavissa siirtymisen enemmän omatoimisempaan ja tapauskohtaiseen korruption tunnistamiseen ja ehkäisemiseen, mikä on ehkä yksi suurimpia tavoitteita jatkoa ajatellen julkisten hankintojen alalla puhuttaessa korruption torjunnasta ja sen minimoinnista.

Tieto on valtaa puhuttaessa korruption ehkäisystä julkisien hankintojen alalla, mihin olen jo aiemminkin useasti viitannut. Tietomäärä, mitä liittyy pelkästään yhteen hankintatapaukseen, on keskimääräisesti hyvinkin laaja ja mahdollisuus on tätä kautta saada arvokasta tietoa, jota voidaan hyödyntää arvioidessa julkisten hankintojen puutekohtia ja näin päästä kehittymään olettaen, että tällainen tiedon hyödyntäminen tapahtuu laajalla skaalalla nyky-yhteiskunnassa⁴⁶. Mikä kuitenkin tilanne tällä hetkellä on, että tällaista tietoa ei hyödynnetä riittävällä tasolla johtuen joko puutteellisesta tiedostamisesta tällaisen mahdollisuuden olemassaolosta tai johtuen tiukasta lainsäädännöstä tämän asian osalta estäen tällaisten toiminnan kokonaan tai ainakin niin, että se voitaisiin toteuttaa tehokkaalla tavalla⁴⁷. Hankintalain erityisesti 142-143, 171 §:t määrittävät tiedonsaantia eri hankintojen osalta liittyen vahvasti yleisiin salassapitosäännöksiin. Tiedonsaantiprosessi itsessään on lakien asettamien vaatimusten takia suhteellisen raskas ottaen huomioon tilanteen, jossa haluttaisiin hyödyntää jatkuvasti eri tapauksista saatavaa tietoa. 143 § esimerkiksi sisältää luovutusmahdollisuuden saamistaan tiedoista olettaen, että se on tarpeen. Mitä tällaiset yksittäiset lainkohdat saavat aikaan on hyvinkin

⁴⁴ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 13-14

⁴⁵ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 5-6

⁴⁶ Harmaa talous ja hankinnat raportti s. 7-8

⁴⁷ HE 47/2019 vp, ”Läpi esityksen todettu väite tiedon hyödyntämisen puutteellisuudesta ja näin perustelu tarve nimenomaiselle laki uudistukselle”

yksilökohtaisen arvioinnin jokaisen tapauksen kohdalla tiedon antamisesta, mikä näin rajoittaa pitkälti eri tarjousdatan hyödyntämisiä eri tapausten osalta niiden kokonaisrasittavuuden osalta, mikä johtaisi liiallisiin resurssien investointeihin verrattuna hyötyyn mitä saataisiin.

Eri hankintojen yleistä kokonaisprosessia pitäisi avata enemmän, jotta ensinnäkin nyt puhuttava julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen olisi paremmin mahdollista mutta yleisesti myös ehkäisyllisistä syistä. Yleinen tietämys, että tieto olisi paremmin käytävissä eri viranomaisten osalta olettavasti myös nostaa kynnystä eri ihmisillä lähteä kyseenalaisiin toimiin, kun on tiedossa, että tiedonsaannin takia kiinnijääminen on tältä osin suurempaa. Miten sitten toimintaa saataisiin kohti avoimempaa suuntaa, on erityisesti salassapitosäännöksiä tältä osin laske-malla mutta tämä ei siis olisi olennaisesti hankintalakiin liittyvä ongelma ja siksi jätän tarkastelun tältä osin tästä tähän. Tärkeää on kuitenkin nähdä tarve tämän kehittämiselle ja ymmärtää, että tämä on yksi olennaisista syistä mitkä mahdollisesti edistävät korruptiomoitoista toimintaa.⁴⁸

Hankintamenettelyn avaamiseen liittyy olennaisesti myös tämän mahdollistamisen seurauksena tämän tiedon käsittelyn ja siihen liittyvien menetelmien tehostaminen⁴⁹. Puhumme esimerkiksi Harmaa talous ja hankinnat raportissa puhutuista edistyneistä tilasto- ja taloustieteellisistä analyyseistä, jota olisi syytä ottaa käyttöön tarjousdatan analysoinnissa. Missä tämä erityisesti auttaa on havainnoin-nissa itse nykyistä tehokkaammin kartellitoimintaan viittaavaa tarjouskäyttäytymistä ja tehostaen yleisesti prosessia ajallisesti sekä työmäärällisesti⁵⁰. Tällaisten metodien ja toiminnan lisäämisen ta-kia tulee myös kysymys eri datan säilytyskysymyksistä. Olennaista on, että tieto rajataan mahdolli-simman, tiivistä ja vähiin paikkoihin sekä että ylipäänsä on luotu tällaiset olosuhteet tämän toteutta-miselle. Kooten yhteen eri havainnoiteja hankintatietoon liittyen on, että prosessia on alusta loppuun lähtien tehostettava ja luotava tehokkaat olosuhteet tämän toteuttamiselle.⁵¹

⁴⁸ Harmaa talous ja hankinnat raportti s. 7-8

⁴⁹ Harmaa talous ja hankinnat raportti s. 7-8

⁵⁰ Suomen julkisten hankintojen tilannekuva, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s. 68-69

⁵¹ Harmaa talous ja hankinnat raportti s. 8

3 VALVONTA KORRUPTION TORJUNNASSA

3.1 Valvonta etu- ja jälkikäteisenä toimenä korruption torjunnassa

Julkisten hankintojen korruption torjunnassa näyttelee suurta osaa jälkikäteinen erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittama valvonta puuttuen olennaisimpiin hankintalain rikkomisepäilykohtiin alalla unohtamatta sen etukäteisvaikutuksia rajoittaen tapauksien määriä todennäköisten seurausten takia. Yleisen edun varmistaminen ja julkisten varojen käytön tehokkuuden kannalta keskeisten periaatteiden, kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden, toteutuminen julkisissa hankinnoissa on tämänkaltaisen valvonnan päätavoitteita.⁵² Julkisten hankintojen valvonta puoli otti ensimmäisen merkittävän askeleen oikeaan suuntaan vuonna 2017 kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto asetettiin päätoimiseksi julkisten hankintojen valvontaelimeksi. Huolimatta tästä huomattavasta edistysaskelesta korruption torjunnan osalta oikeaan suuntaan on KKV:llä ollut ongelmia heille lainsäädännön asettaman toimivallan kanssa ja toinen iso ongelmakohta liittyy resurssimääriin. Tällä hetkellä KKV on siis ainoa päätoiminen valvontaelin julkisten hankintojen osalta ja tästä syystä käytössä olevien resurssien pohjalta on KKV:llä vain mahdollisuus puuttua merkittävimpiin virheisiin ja laiminlyönteihin.⁵³ Tältä pohjalta on mahdollista esittää kysymys, että pitäisikö KKV:lle myöntää lisää rahaa resurssien lisäämiseksi tai asettaa kokonaan uusi toissijainen valvontaelin KKV:n rinnalle. Puhumme tässä yhteydessä kuitenkin 35 miljardin euron vuositasen alasta, jossa päällepäin kuulostava esimerkiksi 1 %:n vuosimuutos havaitussa korruptiossa tarkoittaa suuria taloudellisia hyötyjä ei vain ylimääräisten resurssien näkökulmasta vaan oikeusnäkökulmasta myös lisäten esimerkiksi valtiotason asteella olevaa tasa-arvoa ja näin vastaten paremmin julkisen valvonnan tavoitteisiin⁵⁴.

Puhuttaessa julkisten hankintojen valvonta näkökulmasta kiinnittyy tässäkin ongelmat vahvasti puutteelliseen lainsäädäntöön ja ohjeistukseen, joka esimerkiksi rasittaa pitkälti KKV:n työtä. Esimerkkinä tällaisesta ongelmasta toimii eräissä suorahankintasopimuksissa menettelyn alkamisajankohdan osoittaminen, joka pitkälti lopulta nojaa ratkaisun ja sen myötä vastauksien saamiseksi markkinaoikeuden asian jatkokäsittelyyn. Toimintametodina tämänkaltaisen toiminta on erittäin raskasta ja resursseja vievää ja siksi pysyvän asteisena ratkaisuna ei voi olla nykyinen ratkaisukäytäntö.

⁵² Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Raportti valvonnan tuloksista 2018, s.3

⁵³ Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Hankintojen valvojaa tarvitaan. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/ura-kkvssa/mita-kkv-tekee/julkisten-hankintojen-valvonta/>

⁵⁴ Suomen julkisten hankintojen tila 2020, s.9

Lisäongelmana toisaalta vielä aiheeseen lisäten on jälleen puutteellisesta ohjeistuksesta johtuvat toimivalta kysymykset KKV:n osalta, kun puhutaan hankintalain 141 §:n mukaisesta toimivallasta tehdä seuraamusesitys markkinaoikeudelle, mikäli hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän liitteessä E tarkoitetun palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suorahankintana. Kysymyksiä tässä herättää on rajat sopimuskauden rajojen ylitymisestä ja milloin on riittävää, että kynnysarvo ylittyy koko sopimuskauden ajalta muutokset huomioiden yksinomaisen muutoksen sijasta ylittäen kynnysarvon sopimuskauden osalta.⁵⁵

Tämän osion alussa puhuin julkisten hankintojen valvontaan liittyvien resurssien riittämättömyydestä ja siitä, miten asiaa voitaisiin mahdollisesti lähteä ratkaisemaan. Vaihtoehtona tähän lisäten ja muutenkin tärkeänä elementtinä korruption torjuntaan julkisten hankintojen osalta toimii yhteistyön lisääminen eli alojen ja valtiotason valvontaelinten kanssa. Esimerkiksi kartellien eli yritysten, jotka toimivat keskenään sopien yhdessä esimerkiksi yleisestä hintatasosta laittomasti, olisi tämänkaltaisesta yhteistyöstä mahdollisesti suurta hyötyä sen torjumisessa.⁵⁶ Yhteistyön lisääminen ja sen merkityksen korostaminen on lisäksi yksi olennaisia kohtia, kun tarkastelemme tällä hetkellä toiminnassa olevaa valtiovarainministeriön asettamaa Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaa koskien julkisia hankintoja. Yhteistyö nähdään keinona toimenpideohjelman tavoitteisiin pääsulle, jotka ovat julkisten hankintojen vaikuttavuuden ja tuottavuuden kasvun edistäminen.⁵⁷ Yhteistyön lisäys edistää korruption torjuntaa laajasti koko alalla mutta erityisesti siitä hyötyä on julkisten hankintojen valvonnan osalta.

Puhuttaessa erityisesti julkisista hankinnoista valvonnan näkökulmasta nousee tavoitteeksi erityisesti korruption rinnasteisen harmaan talouden torjunnan kannalta olevien kolmen tärkeän tekijän joukosta kiinnijäämisriski ja sen tason nostaminen välttääksemme harmaan talouden ja sen myötä korruption lisääntymistä⁵⁸. Keinona tämä on sinänsä tehokas sen ennalta ehkäistessä erilaisten harmaan talouden toimiin liittyviin siirtymistä. Toki tämä vaatii puolestaan resurssien sijoittamista esimerkiksi valvonnan lisäämiseksi, jotta saamme kiinnijäämisriskiä nostettua mutta keinoja tähän on monia ja on syytä pitää tämä tavoitteena puhuttaessa harmaan talouden ja korruption torjunnasta.

⁵⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Raportti valvonnan tuloksista 2018, s. 5

⁵⁶ Suomen julkisten hankintojen tila 2020, s.68

⁵⁷ VM086:00/2019, Hankinta-Suomi, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM086:00/2019>

⁵⁸ Hirvonen Markku, Määttä Kalle. Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta

3.2 Sisäinen valvonta kunnissa

Julkisten hankintojen suurimmat korruptioriskit kiinnittyvät nimenomaan kuntiin ja niiden aloihin liittyen julkisten hankintojen ollen yksi isoimmista riskialueista. Näin olisi tärkeätä varmistaa, että itse kuntien ja niiden kanssatoimijoiden sekä niiden välinen kanssakäyminen pohjautuu korruptiova-
paalle pohjalle. Mitä tällä tarkoitan, on että esimerkiksi näiden toimijoiden toiminnassa niiden sisällä tai välillä ei ole lainvastaista tai kiertävää toimintaa ja toiminta pohjautuu muutenkin avoimelle poh-
jalle korruptiota torjuen. Mihin kaiken siis voisi tiivistää on sisäiseen valvontaan näissä toimijoissa ja miten se on toteutettu.

Puhuttaessa sisäisen valvonnan laadusta kunnissa on todettavissa sen tällä hetkellä olevan erittäin vajavaisessa tilanteessa mitä tulee korruption torjuntaan. Vuonna 2017 Ernst & Youngin teettämän ja kuntapäätäjille kohdistetun kyselyn mukaan 58 % vastaajista oli kohdannut epäeettistä toimintaa omassa organisaatiossaan ja puolet vastaajista oli sitä mieltä, että epäeettisen toiminnan uhka on to-
dellinen suomalaisella kuntasektorilla sekä kunnan omien yhteistyötahojen tai toimittajien keskuu-
dessa ja mikä ehkä on vielä huolestuttavampaa on, että 70 % kuntapäätäjistä ei ollut tietoisia organi-
saation mahdollisista ohjeista epäeettisten tilanteiden varalle⁵⁹. Mitä tilastoista voimme päätellä on,
että epäeettinen toiminta on todella olemassa kuntatasolla puhuttaessa ja että heillä ei ole välineitä tai
oikeanlaista kommunikaatiota siitä, miten tällaista epäeettistä toimintaa estetään tai korjataan. Tämä
ei itsessään koske pelkästään itse kunnan toimijoita vaan useasti myös heidän kanssakumppaneitansa,
joista suuri osa on edellä puhutun yhtiöittämisvaatimuksen takia tulleita kanssakumppaneita. Näin
siis ottaen huomioon yhtiöittämisvaatimuksen koskien kuntia ja valtioita, on tämä luonut ja entises-
tään tuonut tätä ongelmaa esille ja korostanut entisestään asiaan paneutumista sekä näin luomaan
muutosta asiaan. Mikä siis oletettavaa on, että hankintalaissa ja kenties myös muiden asiaa koskevien
lakien osalta on puutosta koskien sääntelyä tähän ongelmaan. Kyseessä ei ole vain vaatimus lakien
tarkentamisesta ja tiukentamisesta vaan myös itse osasyynä olevien investointien vähyys nyt olen-
naiseen lisäämiseen toivottavasti korjaten ongelmaa. Puhuttaessa investoinneista tarkoitan myös re-
surssien lisäystä sisäiseen valvontaan liittyen, joka toimisi olennaisena torjuntakeinona korruption
ehkäisyssä kunta-alalla⁶⁰. Lainsäätämisen osalta olisi elintärkeää asettaa sääntelyä koskien

⁵⁹ Ernst & Young, Kuntakysely päätäjille, 2017, Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 21

⁶⁰ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 21, ” Kuntien, ja ylipäätään julkisia varoja käyttävien hankintayksiköiden, tu-
lisi tehostaa korruption ja harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimia, jotta väärinkäytöksiä pystyttäisiin ennaltaehkäi-
semään ja tunnistamaan nykyistä tehokkaammin. Kuntien ja julkisomisteisten yhtiöiden sisäisen tarkastuksen merki-
tystä tulisikin entisestään korostaa, ja toimintaan tulisi varata riittävästi resursseja. Toiminnassaan sisäisen tarkastuksen

epäeettisen toiminnan estämiseen, kun kuntapäätäjät tai muut henkilöt tällaista kohtaavat luoden tasa-arvoista yhtäläistä velvoitepohjaa luoden turvaa ja formaalisuutta tältä osin kuntien ja sen ympärillä toimivien yksiköiden suhteen.

Puhuttaessa vielä sisäisen valvonnan puutteesta liittyy tähän nimenomaisesti kaksi suurta riskitekijää eli sidonnaisuudet ja kaksoisroolit, joihin lainsäädännöllisesti ja sen valvonnan osalta ei ole keskitytty ja panostettu myöskään tarpeeksi⁶¹. Nämäkin ovat kaksi sellaista tekijää, jotka yhtiöittämisvaatimuksen takia ovat korostuneet ongelmina ja lainkohtina, joihin olisi syytä kiinnittää huomiota mahdollisten lain korjaustoimien suhteen. Kun puhumme tarkemmin sidonnaisuuksista, tarkoitamme yleisesti yhden toimijan henkilökohtaisia liitännöitä muihin tekijöihin, joilla saattaisi olla työtehtävän kannalta vaikutusta koskien esimerkiksi päätöksentekoa näin sen ollen täysin puhdasta riippumatonta. Mihin ongelma olennaisimmin tässä kohdassa kiinnittyy, on lain sijasta sen valvontaan erityisesti koskien vuoden 2017 jälkeisen kuntalakiin lisätyn velvoitteen sidonnaisuuksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen takia. Hahmottaen arviointia sidonnaisuuksien ilmoittamisesta konkreettisella käytännön tasolla oli kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä verohallinto toteuttanut niin sanotun ”kaupunkikierroksen” tarkoituksena havainnoida kyseistä vuoden 2017 lisätyn velvoitteen toteuttamista⁶². Mitä kierroksella löydettiin, oli tuloksia siitä, että sidonnaisuusilmoituksiin lisätystä velvoitteesta huolimatta kuntalakiin ei sen toteuttamisen tai valvonnankaan suhteen ollut pahemmin noudatettu. Ohjeet eri yksiköiden sisällä ovat olleet epäselvät, mikä osoittaa, että aihetta ei nähdä kovinkaan tärkeäksi. Mistä tämä kertoo, on lainvalvonnan osalta kyse erittäin puutteellisesta toiminnasta jättäen kyseisen lainkohdan valvonnan niin puutteelliselle tasolle, että se on johtanut sen laiminlyöntiin tai unohtamiseen. Ongelman korjaaminen vaatisi ensisijaisesti valvonnan tarkentamista ja mahdollisesti resurssien lisäämistä tähän liittyen, jos sille on tarvetta mutta myöskin lainsäädännön tai muun turvin luoden velvoiteohjeita ja rakentaa tiedonantokanavia sekä niiden ottamista käyttöön kuntatasolla niin, että työntekijöillä olisi enemmän tietoa mutta myöskin keinot raportoida koskien korruptiota ja sen mahdollista ilmenemistä koskien.

Siirtyen puhumaan kaksoisrooleista kunnissa ja sen yhteydessä toimivissa yhtiössä puhumme jo aiemminkin määritellyistä tilanteista, joissa kyseinen toimija on osallisena kahden eri toisiinsa vaikutuksessa olevissa toimijoissa. Liittäen tämän kuntatasolle puhumme esimerkiksi tilanteista, jossa kunnan päättävässä asemassa oleva virkamies on vastuuhenkilönä tytäryhteisössä. Mikä kaksoisrooleista tekee erittäin hankalia katsottuna korruptionäkökulmasta julkisissa hankinnoissa, on

tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota korruptioon ja harmaaseen talouteen sekä niitä ennaltaehkäiseviin toimiin erityisesti käytännön tasolla.”

⁶¹ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 22 5.1 Sidonnaisuudet, s.23-24 5.2 Kaksoisroolit

⁶² Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 22

mahdollisuuksien laajuus, mitä tästä ongelmasta mahdollisesti voi seurata. Sen lisäksi, että päätöksiä ei tehdä välttämättä neutraalein ja vilpittömin perustein, on samalla myös riskinä, että tällainen epäeettinen toiminta näyttäytyy entistä voimakkaammin esiintyen myös muina epäeettisinä tapoina virassaan tai asemassaan, missä toimija tai henkilö on kuten esimerkkinä muuhun päätöksentekoon liittyvänä tietojen pimentämisenä ja yleisesti päätöksenteon harmaantumisena. Mahdollisuudet yhtiöittämisvaatimuksen takia ovat tilanteet tämänkin osalta lisääntyneet ja mahdollisuudet yhä monipuolisemmalle epäeettiselle päätöksenteolle ovat mahdollisia, jotka ovat usein rinnastettavissa tai lopulta johtavat selviin korruption tunnusmerkkien toteuttaviin toimiin. Mihin osiltaan tässäkin ongelma kiinnittyy tätä ongelmaa koskevan lainsäädännön kohdalta, on sen jo aiemmin todettu puutteellinen päivittäminen vastaamaan nykypäivän tilannetta esimerkiksi puhuttaessa nimenomaisesta yhtiöittämisvaatimuksesta ja sen seurauksista sekä siitä seuranneesta tilanteesta. Tämä on ollut tekijä, joka on mahdollistanut tämän ongelman laajentumisen mutta alun perin, mikä oli osaongelmana ylipäätään tämän ongelman syntymiseen, oli puutteellinen huomion kiinnittäminen asiaan kuntakonsernin nimityspolitiikassa, jota tulisi tarkentaa erityisesti yhtiöittämisvaatimuksen takia joko lainsäädännön ja valvonnan tai muin keinoin varmistamaan, että vastaavia tilanteita ei syntyisi tai ainakaan niin useasti⁶³. Jälleen kerran on myös syytä korostaa todetun kuntakonsernin puutteellisen sisäisen valvonnan lisäämistä ja tehostamista auttaen myös tässä asiassa tunnistamaan tilanteita, jossa kaksoisroolit ovat mahdollisia ja näin toivottavasti päästen puuttumaan asiaan aiemmin.

3.3 Kohti kustannustehokasta ja informoivaa julkisten hankintojen valvontaa

Kuten aiemminkin jo tässä osiossa todeten on julkisten hankintojen valvonnassa kyse pitkälti rajallisista valtion tasolta osoitettavista resursseista, jotka rajoittavat tehokasta julkisten hankintojen valvontaa. Tässä yhteydessä on mahdollista myös puhua hallinnollisesta taakasta, joka asettaa puolestaan hankintojen käyttäjille jatkuvissa määrin lisätyötä, kun lain osalta asetetaan lisävaatimuksia eri tietojenantovelvoitteiden täyttämiseksi, joka puolestaan auttaa valtiota ja sen eri osa-alueita toteuttamaan tehtävänsä paremmin⁶⁴. Valvonnan toteuttamista julkisten hankintojen osalta rajoittaa moni tekijä kuten resurssit ja hallinnollinen taakka, jotka molemmat siis on syytä ottaa huomioon valvonnan toteutusta ja kehittämistä miettiessä. On mahdollista esittää väite, että liiallinen ja huolimaton harmaan talouden torjuntakeinojen kuten valvonnan kehittäminen saattaa jopa osiltaan heikentää

⁶³ Harmaa talous ja hankinnat raportti, s. 6-7, 24

⁶⁴ Hirvonen Markku, Määttä Kalle. Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta, s. 268

korruption ehkäisyä. Liiallinen hallinnollinen taakka vaatii paljon yksilöiltä ja näin todennäköisesti se lisää virheitä, kun ei ole kykyä, aikaa tai kiinnostusta sisäistää kaikkea tietoa tähän liittyen ja näin lisäten rakoja korruption lisääntymiselle.

Puhuttaessa kustannustehokkuudesta ja tekijästä tämän mahdollistamiseen paremmin, joka tässäkin kirjoituksessa jätetty vähemmälle huomiolle on yksittäisten kansalaisten, yritysten ja julkisten sektorien toimijoiden mukaan ottaminen osaksi korruption torjuntaa ja ikään kuin jonkinasteiseksi valvontaelimeksi tämän suhteen. Mitä KKV itsekin on asiasta sanonut, että aktiivinen oma-aloitteinen hankintapäätösten seuranta ja yleisesti havaituista virheistä raportointi vihjeiden muodossa auttaa esimerkiksi KKV:tä toteuttamaan tehtävänsä paremmin⁶⁵. Mikä tässä myös olennaista on, että kansalaisaktiivisuutta saataisiin nostettua julkisten hankintojen ilmoitusten osalta. Mitä tämä puolestaan vaatisi olisi jo aiemminkin mainittua hankintalainsäädännön ja yleisen alan ohjeistuksen tarkentamista, rajoittamista ja yksinkertaistamista, jotta joka yksilöllä olisi mahdollisuus rajallisessa ajassa ymmärtää näiden kohtien sisällöt ja hyödyntää tätä oppimaansa tietoa jokapäiväisissä huomioissaan. On varmistettava, että kenellä tahansa on mahdollisuudet raportointiin huomioistaan ja tässä yhteydessä KKV toimii tärkeimpänä ja lähes ainoana näiden ilmoitusten vastaanottajana, mistä syystä on tärkeää varmistaa KKV:n näkyvyys ja tietoisuus kansalaisten osalta KKV:stä.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen valtiontasollinen kokonainen korruptiotaso on ollut vuosia valtiollisessa vertailussa kärki- luokkaa vaihdellen CPI (Corruption perception index) tasolta 89-90 välillä vuosina 2012-2016 kun täydellinen tulos olisi 100. Mikä kuitenkin tässä kaikista mielenkiintoisinta on, että vuoden 2016 jälkeen CPI luku putosi edellisestä vuodesta neljällä 85:n pisteen tasolle, josta tulos ei ole sen jälkeen muuttunut kuin pisteellä⁶⁶. Mikä julkisten hankintojen korruption liitännä asiaan on, että tuona vuonna 2016 uusi hankintalaki tuli voimaan tavoitteinaan edistää rehellistä kilpailua ja vähentäen näin korruptiota julkisten hankintojen alalla. Toki on hankala arvioida missä määrin juuri julkiset hankinnat ja sen alan korruptio vaikutti koko valtiotason korruptioon mutta olisi ainakin ollut syytä olettaa julkisten hankintojen koon ja näin sen suuren vaikutuksen osalta valtiotason korruptioon, että

⁶⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirasto: : Hankintojen valvojaa tarvitaan. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/ura-kkvssa/mita-kkv-tekee/julkisten-hankintojen-valvonta/>

⁶⁶ Transparency International, CORRUPTION PERCEPTION INDEX. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/fin>

kokonainen valtiotason korruptio olisi pysynyt ainakin vuoden 2016 hankintalakiuudistuksen jälkeen vähintään samassa tai hieman parantunut. Kuitenkin johtuen Suomen valtion korkeasta sijoittumisesta korruption tason vähyden osalta valtiollisessa vertailussa vuosien saatossa ja erityisesti julkisten hankintojen korruptiosta puhuttaessa vielä jossakin määrin tuoreen kattavan vuoden 2016 hankintalain takia ei julkisten hankintojen korruptiota nähdä niin suurena ongelmana tai jos nähdään ei huomio ja paine muutokselle ole tällä hetkellä siinä. Mitä kuitenkin on todettavissa tämän tutkimuksen pohjalta mitä tähän asti esittänyt olen, että julkiset hankinnat alana korruption torjunnan osalta niin lainsäädännöllisesti kuin muiltakin toimiltaan on edelleen selkeän puutteellisessa tilassa, kun verrataan sitä siihen mitä se parhaimmillaan voisi olla. Julkiset hankinnat on mahdollista nähdä yhtenä kansakunnan perusarvojen näyttämönä, jossa parhaimmillaan kohtaavat yksityinen ja julkinen sektori korostaen tarvetta tarkasti arvioidulle lainsäädännölle ja muulle säännöstölle tukien oikeudenmukaista ja rehellistä toimintaa.

Etsiessä lopullista ja yhteen vetävää vastausta sille missä lopullinen syy tämän hetkisen korruption olemassaololle piilee ja mitkä tai mikä on osoitettavissa oleva vastuualue, joka aiheuttaa tätä nimenomaisesti ei ole tällä hetkellä olemassa. Tunnistettavissa on useita eri osa-alueita, jotka ovat päätekijöinä korruption mahdollistajina kuten alaan liittyvä puutteellinen lainsäädäntö vuoden 2016 hankintalaki näistä oleellisimpana mutta myös julkisten hankintojen valvontaan liittyvät ongelmat sekä yleisesti puutteellisista toimintametoista johtuvat heikkoudet esimerkiksi tiedonhankinnassa. Yksi keskeisempiä käsitteitä tällä hetkellä julkisista hankinnoista puhuttaessa on harkintavalta erityisesti tätä koskevan lainsäädännön näkökulmasta. Mistä olennaisesti tässä kyse on, että kuinka pitkälle hankintayksiköiden tämän hetkistä harkintavaltaa on mahdollista rajata rajoittamatta heidän toimintaansa niin paljoa, että kyseinen toiminta ei olisi enää työmäärällisesti ja työn tavoitteen saavuttamiseksi tehokkaasti enää mahdollista. Tilanne on pitkälti nähtävissä julkisten etujen vastaan yksittäisten etujen taisteluna valtion tavoitteena tasapainottaa ja avartaa oikeudellisesti asemaa hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä, jotta yleiset laissa asetut, perusarvot toteutuisivat ja esimerkiksi koko valtion toimintaa heikentävää korruption tasoa saataisiin laskettua, kun puolestaan hankintayksiköt haluavat säilyttää hankintatoimelle jossakin määrin välttämättömän harkintavaltansa. Voimme siis puhua suhteellisuusperiaatteen eli tasapainon löytämisestä kahden ääripään välillä, mihin tältä osin on mahdoton ottaa enempää kantaa mutta mitä todettavissa tämän hetken tilanteen pohjalta on, että vaakakuppi on painunut enemmän hankintayksiköiden liiallisen laajan harkintavallan puolelle ja joka monista syistä esimerkiksi korruption laskemisen näkökulmasta olisi syytä saada tasapainotettua uudelleen. Näin on syytä esittää kysymys lainsäätäjille ja muille päättäjille, jotka lain toteutuksesta ja muutoksesta vastaavat on, että pitäisikö hankintalakia tarkentaa ja näin kenties kehittää paremmin

vastaamaan sille asetettuja tavoitteita tiukentamalla säädöksiä, josta esimerkkinä rajaten harkintavaltaa hankintayksiköiltä muuttamalla sanamuotoja hankintalaissa? Tilanne olisi hankintalain ja sen tavoitteiden toteutuvuuden kannalta ideaalimpaa, jos lainkohdat vastavuoroisesti pääsääntöisesti pakottaisivat tiettyihin toimiin, jos ei tilanne koskisi poikkeusolosuhteita, jotka tarvittaessa liitettäisiin lainkohtien yhteyteen. Tilanne olisi näin tavallaan vastainen nykytilanteeseen, jossa mahdollisuudet jätetään hankintayksiköille päättää mitä toimia se haluaa hyödyntää hankinnoissaan. Harkintavalta hankintayksiköiden osalta on jo erittäin laaja eikä näin ole syytä nähdä tarvetta sen laajentamiselle tai ylläpitämiselle ylipäätään ottaen huomioon myös huomiot siitä, mihin tällainen laaja harkintavalta hankintayksiköiden osalta on mahdollista yleisesti johtaa, on laajentuneeseen korruptioon. Mitä korruptioalttiimpi ala on kyseessä, on arvioinnissa sen rajoittamisesta esimerkiksi lain aina syytä korostaa rajatumpaan ja tiukempaa sääntelyä väljemmän ja laajan sijasta.

Elämme yhä alati kiihtyvämmin muuttuvassa maailmassa kehitykseltään ja tämä luo yhtä lailla paineita julkisiin hankintoihin koskevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön paineita pystyä adaptoitumaan tähän muutokseen jatkuvalla tahdilla ja siten siis varmistaa, että menetelmät ja säännöt sekä ohjeistukset vastaavat sen hetken tilannetta toimittaen rakenteellisesti yhtenäisen, toimivan ja luotettavan tukiverkon julkisiin hankintoihin tukien korruption torjuntaan mutta muutenkin. Tässä kirjoituksessa esitetty yhtiöittämisvaatimuksesta johtunut tilanne on oiva esimerkki siitä miten tällaisia tilanteita voi syntyä ja osiltaan siis edesauttaa korruption lisääntymistä puutteellisesti korruption reagoivan järjestelmän lakeineen ja valvontaelimineen kustannuksella. Mitä sitten edellytetään hyvin muutokseen reagoivalta järjestelmältä, on uudenkaltaista yhteistyön merkityksen ymmärtävää ajattelutapaa ja toimien siis yhä korostuneempana elementtinä auttaen monipuolisesti tehostamaan eri resurssien käyttöä ja luomaan yhtenäistä korruption torjunnan järjestelmää, jota vaaditaan tämän hetken maailmassa, jossa elämme. Mitä tässä tutkimuksessa jo esitetyn aineiston pohjalta on havaittavissa, että puutteita tältä osin on vielä paljon. Valvonnan osalta voi tämä jokseenkin olla hieman hankalampaa syystä, että vastuussa tästä toimesta on pääasiallisesti yksi elin eli KKV. Tältä osin on mahdollista esittää tarvetta uudelle KKV:stä irralliselle ehkä kooltaan pienemmälle valvontaelimelle tehostukseen yleistä valvonnan tasoa julkisissa hankinnoissa. Tässä yhteydessä on puhuttu myös KKV:n osalta erityisesti resurssien rajallisuudesta rajoittaen valvonnan laajuutta ja syytä olisi nähdä tämä yhdeksi syyksi korruption tämän asteiselle olemassaololle tällä hetkellä. Mitä muuta mahdollista päätellä mainitusta resurssien riittämättömyydestä heijastaen sen tämän hetken korruptionaaliseen tilanteeseen on jo aiemmin todettu puute julkisten hankintojen näkemisestä konkreettiseksi ongelma alueeksi tällä hetkellä. On totta, että valtiolla on monia muitakin rahalle tarpeellisia käyttökohteita ja julkisten hankintojen yleinen tilanne ei ole huono mutta se voisi kuitenkin olla parempi ja on syytä

siksi esittää väittämä sen kokonaistehokkuudellista aspektista moniin muihin käyttökohteisiin verrattuna, jos mietitään lisäresurssien kohdentamista alalle ja siitä saatavia hyötyjen suhdetta.

Lopuksi on syytä jälleen muistuttaa julkisten hankintojen korruption kaltaisista ongelmatilanteista niiden luonteesta ollen loputon taistelu sitä vastaan. Korruptio ei tule koskaan poistumaan kokonaan yhteiskunnasta ja on se yksi asia, mitä jatkossakin korruption torjunnassa on syytä ottaa huomioon. Kyse on sen rajoittamisesta ja olemassaolon tekemisestä niin hankalaa kuin mahdollista rajallisilla resurssien ja näin siis myös kustannustehokkaasti arvioiden sijoitusten vastinetta tältä näkökulmalta jatkuvasti. Mikä mielenkiintoista julkisissa hankinnoissa ja sen korruption torjunnassa on, että sillä on erityisen vahva liitännä valtion ja myöskin kansalaisten intresseihin sekä niitä yhdistävänä teemana kustannustehokkuus ja esimerkiksi tehokkaampi verorahojen käyttö, joka lopulta hyödyttää myös yksittäisiä kansalaisia parempien palvelujen muodossa jossain muualla. Siksi motivaatiota pitäisi löytyä eri vaikuttajilta julkisten hankintojen korruption torjuntaan ja on siksi valtion ja sen kohdentamien vastuuyksiköiden, jotka ovat vastuussa julkisten hankintojen korruptiossa vastuulla ottaa hyöty tästä aspektista. Vuosittain tehtävä korruptiotason valtiotasolla tehtävä mittaus antaa aktiivista palautetta toimien onnistuneisuudesta tällä osa-alueella. Jos korruptiolle annetaan tilaa laajeta se myös ottaa sen ja nopeasti. Tulevaisuuden ja jatkon kannalta ongelma korruption torjunnassa on mahdollisesti torjuttavat itse niiden sortuessa välinpitämättömyyteen, sokeuteen tai muuhun julkisten hankintojen korruption torjuntaa heikentämään ilmiöön, josta korruptiota ilmentävät henkilöt tai tekijät ottavat hyödyn irti.