22.2.2021

Talousvaliokunta
Eduskunta

Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 244/2020 vp) julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada esittää asiantuntijanäkemyksensä talousvaliokunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen (HE 244/2020 vp). Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut nopeasti 1.1.2017 voimaan tulleen hankintalain ja erityisalojen hankintalain korjaamiseen ja menettelytapojen selkeyttämiseen pyrkivän esityksen. Valtiovarainministeriön näkökulmasta pääosa säädöksiin esitetyistä muutoksista on tarpeellisia ja perusteluiltaan kattavia. Muutamaan esityksen kohtaan valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää talousvaliokunnan huomion.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki

42 §. Puitejärjestely

Esitykseen sisältyy muutosehdotus, jolla täsmennetään puitejärjestelyjen käyttöä puitejärjestelyn laajuutta (enimmäisarvo tai -määrä) koskien. Ehdotus on erittäin tarpeellinen ja kannatettava. Sen sijaan 42 §:n perusteluissa jää jossakin määrin epäselväksi puitejärjestelyn sitovuudenaste hankintayksiköille ja yhteishankintayksiköille, ja edelleen tätä kautta puitejärjestelyyn osallistuville yrityksille. Esitys selkeyttänee puitejärjestelyihin perustuvien hankintasopimusten kansallista hyödyntämistä, mikäli tarkoituksena on ollut, että puitejärjestelyn käyttöön sitoutuneet hankintayksiköt myös käyttävät puitejärjestelyä omien hankintojensa toteutuksessa.

58 § ja 101 §. Hankinnasta ilmoittaminen, 60 § Hankintailmoitusten julkaiseminen

Kuten esityksessä tuodaan esille, niin kaikista hankintalainsäädännön kilpailuttamisvelvoitteen piiriin kuuluvista suomalaisten hankintayksiköiden hankinnoista julkaistaan ilmoitus valtiovarainministeriön ylläpitämässä (60 §) hankintailmoitukset.fi (ns. HILMA) –verkkopalvelussa. Tällä hetkellä hankintailmoituksista saadaan kattavat tiedot, mutta nykyiset säädökset, eivätkä esitetyt muutokset, mahdollista sitä, että kilpailutusten perusteella toteutuvista hankinnoista saataisiin riittäviä ja kattavia tietoja.

Vuonna 2020 hankintailmoitukset.fi –palvelussa julkaistiin 11542 hankintailmoitusta ja 4398 jälki-ilmoitusta. Tietojen puutetta kansallisista hankinnoista voidaan pitää siinä määrin merkittävänä ongelmana, että lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2 §:n tavoitteita sekä lain viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) 3 §:n tavoitteita toteuttaa viranomaisten toiminnan avoimuutta sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisten varojen käyttöä ei ole mahdollista toteuttaa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan 101 §:n hankinnasta ilmoittaminen tulisi olla hankintayksiköille pakollista myös jälki-ilmoitusten osalta.

Esimerkiksi Yhdysvaltojen liittovaltion hallinnon toteuttaman USAspending.gov –palvelussa julkaistujen Suomea paljon laajempien ja yksityiskohtaisempien tietojen perusteella on mahdollista toteuttaa arvioita ja tutkimuksia julkisten hankintojen työllisyys- ja yritysvaikutuksista sekä kilpailun toimivuudesta maantieteellisesti eri alueilla ja sektoreilla.

Pakollisen jälki-ilmoittamisen esitetään lisäävän hallinnollista taakkaa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan hankintojen kilpailutusvaiheeseen sisältyvää hallinnollista taakka on kuitenkin mahdollista vähentää merkittävästi esimerkiksi kehittämällä hankintailmoitukset.fi –palvelua siten, että 123 §:n hankintaa koskeva päätös toteutetaan ko. palvelussa ja päätöksen tietosisältö yhdistetään jälki-ilmoittamiseen tai hankintapäätöksen tiedot julkaistaan hankintayksikön kilpailutus/sopimus/asianhallintajärjestelmästä ko. palveluun. Käytännössä kysymys on muutaman uuden tietosisällön toteuttamisesta palveluun. Hallinnollisen taakan näkökulmasta on keskeistä myös se, että kehitystyön aikataulu huomioidaan säätämällä riittävä siirtymäaika uudistuksen voimaantulolle esimerkiksi 1.1.2022 tai 1.7.2022 alkaen.

80 §. Pakolliset poissulkemisperusteet., 81 §. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet, 88 §. Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen, 114 § Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen

Hankintalain 88 §:n ja erityisalojen hankintalain 86 §:n mukaan hankintayksiköiden tulee selvittää, koskeeko valittua ehdokasta tai tarjoajaa jokin lain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste.

80 §:n ehdotetaan muutosta, jonka mukaan hankintayksikön on päätöksellään suljettava alihankkija tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on alihankkijan osalta rikosrekisteristä ilmeneviä lainvoimaisia tuomioita. Myös 114 §:n ehdotettu muutos, jonka mukaan poissulkemisperusteita voidaan soveltaa myös alihankkijoihin. Ehdotukset ovat tavoitteiltaan kannatettava, mutta esitetyt säädösehdotukset saattavat osoittautua vaikeasti sovellettavaksi, sillä hankintalain 78 §:n mukaan ”…jos alihankkijaa koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste, hankintayksikön on vaadittava, että tarjoaja korvaa alihankkijan.” Toisin sanoen tuleeko hankintayksikön sulkea tarjoa tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos tarjoajan alihankkijan rikosrekisteristä ilmenee lainvoimaisia tuomioita vai tuleeko hankintayksikön vaatia tarjoajaa korvaamaan alihankkija toisella alihankkijalla?

81 § ehdotettu laajennos koskemaan myös kansalliset kynnysarvot alittavia hankintoja on erittäin tärkeä. Käytännössä rikosrekisteriotteen tarkastaminen tulisi saada toteutettua mahdollisimman automaattisesti, jolloin tietojen toimittamisesta ja tarkastamisesta tarjoajille ja hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen taakka muodostuu mahdollisimman vähäiseksi.

Viranomaistietojen automaattinen tarkastaminen sopimuskauden aikana ja erityisesti rikosrekisteritietojen automaattinen tarkastaminen

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan rikosrekisteriotteiden sähköinen käsittely ja rikosrekisteritietojen automaattinen tarkastaminen esimerkiksi osana hankintailmoitukset.fi (HILMA) -palvelua tulisi mahdollistaa säädöksissä pikaisesti. Nykyinen menettelytapa on henkilöiden tietosuojan toteutumisen kannalta kestämätön (mm. tietoja lähetetään suojaamattoman sähköpostin liitetiedostoina) sekä hallinnolliselta taakalta suuri. Esimerkiksi Rikosrekisterilain 6 b §:n 1 momenttia, tai lisäämällä kokonaan uusi 2 momentti, olisi perusteltua muuttaa siten, että paperisesti toimitettavista rikosrekisteriotteista siirrytään käyttämään teknisen rajapinnan välityksellä tuotettavia rikosrekisteriotteita: ”Oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa tässä pykälässä tarkoitetuille yksiköille tietoja rikosrekisteristä tässä pykälässä säädettyihin tarkoituksiin myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden välityksellä, jos se on

tietojen käyttötarve ja tarvittavat suojatoimet huomioon ottaen perusteltua.” Muutos vastaisi nykyisen Rikosrekisterilain 5 § 3 momenttia

Toinen vaihtoehto olisi hankintalain 60 §:n 5 momentin muuttaminen siten, että valtiovarainministeriön tehtäväksi, ja tätä kautta tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin kuuluvaksi, tulisi hankintalain 80 §:n pakollisten poissulkemisperusteiden toteuttaminen sähköisen järjestelmän yhteydessä. Esimerkiksi ”Valtiovarainministeriön on ylläpidettävä sähköistä järjestelmää, josta hankintayksikkö saa tiedon ilmoituksen julkaisemisesta, julkaisemisen ajankohdasta ja 80 §:n pakollisista poissulkemisperusteista.”

Valtiovarainministeriön arvion mukaan rikosrekisteriotteiden sähköinen käsittely hankintailmoitukset.fi -palvelun yhteydessä vähentää merkittävästi hankintayksiköissä rikosrekisteriotteiden vastaanottamiseen ja käsittelyyn käytettävää työpanosta. Jo aiemmin toteutettu muiden viranomaistietojen sähköisen käsittelyn on arvioitu vähentäneen hankintayksikköjen työtä 25-30.000 htp/vuodessa tai n.100 henkilötyövuotta. Rikosrekisteritietojen osalta työmäärän väheneminen on arviolta samaa suuruusluokkaa.

Lisäksi Oikeusrekisterikeskus on todennut, että nykyisin annetaan vuosittain noin 19 200 rikosrekisteriotetta, mistä aiheutuu sille noin 1,5 henkilötyövuoden kustannus. Mikäli otteita annetaan ehdotuksen mukaisesti myös sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavista yrityksistä ja alihankkijoista, lisääntyy työvoiman tarve noin 0,5 henkilötyövuotta. Siirryttäessä sähköiseen järjestelmään manuaalinen työ postin vastaanottamisesta sekä hakemustietojen syöttämisestä rikosrekisterijärjestelmään vähenee, mikä edelleen vähentää työvoiman tarvetta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hankintayksiköillä tulisi olla velvollisuus tarkastaa pakollisten poissulkemisperusteiden toteutuminen hankintalain soveltamisalaan kuuluneissa julkisissa hankinnoissa myös hankintasopimuskauden aikana. Sopimuskauden aikainen tarkastaminen on mahdollista toteuttaa vastaavasti kuin kilpailutusvaiheessa toteutettu tarkastaminen. Muutos vähentäisi merkittävästi hankintayksiköissä ja toimittajissa tehtävää hallinnollista työtä sekä parantaisi sopimuskauden aikaista julkisten varojen käytön valvontaa (mm. laatu, väärinkäytösten ehkäisy).

Valtionvarainministeriö kiinnittää talousvaliokunnan huomioita myös siihen, että tällä hetkellä rikosrekisterilaki sallii rikosrekisteriotteen toimittamisen vain hankintamenettelyä varten. Siksi tulisi lisäksi harkita rikosrekisterilain muuttamista siten, että hankintayksikön olisi mahdollista saada sopimuskumppania koskeva rikosrekisteriote myös sopimuskauden aikana (esim. Rikosrekisterilain 770/1993 6 b §:n muutos, jossa rikosrekisteritietojen tarkastaminen sidotaan hankintalain 128 §:n mukaisiin hankintasopimuksiin). Silloinkin kun yrityksellä ei ole ollut ennen hankintasopimuksen tekemistä pakolliseen poissulkuun johtavaa merkintää, on mahdollista, että tilanne muuttuu sopimuskauden aikana. Vaikka hankintayksiköllä ei ole hankintalaista tulevaa velvoitetta tarkistaa pakollisia

poissulkuperusteita muutoin kuin kilpailutuksen yhteydessä, tulisi sillä olla tarvittaessa rikosrekisterilain estämättä mahdollisuus siihen.

22.2.2021

Tero Meltti
finanssineuvos, yksikönpäällikkö
tero.meltti@vm.fi, p. 02955 30770