



## **Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 180/2009



## **Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-076-9 (nid.)  
ISBN 978-952-499-077-6 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2009

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 275/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankintaa ulkoasiainministeriössä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 6. päivänä tammikuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Asiasanat:  
julkiset hankinnat, kilpailuttaminen

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>9</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>11</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>13</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja kysymykset	13
2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja pääkysymys	13
2.2.2 Tarkentavat kysymykset	13
2.2.3 Rajaukset	14
2.2.4 Arviointiperusteet	14
2.2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	15
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>16</b>
3.1 Ulkoasiainministeriön organisaatio ja talous	16
3.2 Hankintatoimen organisointi	16
3.3 Hankinnoissa noudatettu lainsäädäntö	18
3.3.1 Koko ulkoasiainhallinnon hankinnat	18
3.3.2 Kehitysyhteistyöhankinnat	18
3.4 Julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992)	27
3.4.1 Keskeinen sisältö	27
3.4.2 Suorahankinnan edellytykset	28
3.4.3 Tarjousten valinta	29
3.4.4 Kynnysarvon ylittävät hankinnat	29
3.4.5 Hankintasäännösten noudattamatta jättäminen	30
3.5 Ministeriön hankintaohjeet	31
3.6 Ministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta	34
3.7 Yksittäiset hankinnat	36
3.8 Muita havaintoja	45
3.8.1 Tilintarkastuspalvelun hankinta	45
3.8.2 Hankintoihin sisältyvät matkakustannukset	46
3.8.3 Päätöksentekomenettely	46
3.8.4 Laskutus	47
3.8.5 Ennakkomaksun suorittaminen	48
3.9 Ulkoasiainministeriön hankintatoimen tila tarkasteluvuonna 2006	48
3.10 Tarkasteluvuoden jälkeiset tapahtumat	51
3.10.1 Uuden hankintalain vaikutus kehitysyhteistyöhankintoihin	51

3.10.2	Uuden hankintaohjeen menettelyjä parantava vaikutus	52
<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>54</b>
	Lähteet	57

### Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

Tarkastus kohdistui ulkoasiainministeriön toimintamäärärahasta maksettuihin asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoihin. Ministeriön kehitysyhteistyömäärärahoilla on tehty vastaavia hankintoja, mutta tässä tarkastuksessa niitä ei yksittäisinä hankintoina tarkastettu. Tämän vuoksi tarkastusviraston yksittäisiä hankintoja koskevat kannanotot kohdistuvat vain osaan ministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnoista. Tarkastus kohdistui hankintojen organisointiin, ohjaukseen ja toteutukseen ja ajallisesti vuoteen 2006.

Tarkastuksen perusteella ulkoasiainministeriön hankintatoimen hoidossa voidaan selkeästi tehdä jako kehitysyhteistyövaroilla tehtyihin ja toimintamäärärahoilla tehtyihin hankintoihin. Eniten hankintoja tehneellä kehitysyhteistyöosastolla on ollut keskitettyä hankintaosaamista, muilla osastoilla sitä ei ole pääsääntöisesti ollut.

Tarkastuksen päähavainto oli, että tarkastetuissa hankinnoissa oli paljon huomautettavaa. Tarkastettavana oli 17 hankintaa, ja huomautettavaa oli 14:ssä. Tarkastettuja hankintoja oli tehnyt 10 ulkoasiainministeriön eri yksikköä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan hankintatoimen hajautuminen on eräs syy virheiden yleisyyteen. Pääosin virheet ovat johtuneet siitä, että voimassa olleita ohjeita ei ollut noudatettu. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös siihen, että tarkastuksen kohteena olleen ajanjakson jälkeen on 1.6.2007 tullut voimaan uusi hankintalaki, joka on lisännyt hankinta-asioiden vaativuutta. Ulkoasiainministeriö on kiinnittänyt hankinta-asioihin huomiota muun muassa laatimalla hankintastrategian vuonna 2006 ja uusimalla hankintaohjeen vuonna 2007.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös valtion viranomaisen toiselta valtion viranomaiselta tekemiin hankintoihin ja tarkasteltiin tällaisen valtion organisaation sisäisen palvelutuotannon, ns. oman työn, suhdetta hankintalainsäädäntöön. Valtion virastot ja laitokset voivat osallistua omien tehtäviensä lisäksi kehitysyhteistyön toimeenpanoon siihen osallistumisesta annetun lain (382/1989) mukaisesti. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä voidaan kuitenkin katsoa edellytetyn kilpailuttamista ja tarjoajien tasapuolista kohtelua silloin, kun on useita mahdollisia hankkeen toteuttavia organisaatioita. Laki 382/1989 on lähinnä toimivaltalaki, jolla valtion virastot ja laitokset on oikeutettu omia toimivaltasäännöksiään laajempaan toimintaan. Siinä ei ole hankintamenettelyä koskevia



säännöksiä. Vuoden 1989 jälkeen esimerkiksi potentiaalisten arviointipalvelujen tuottajien määrä on kasvanut, erityisesti Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen (ETA).

Uudessa hankintalaissa on määritelty, mitkä ovat laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Niihin kuuluvat esimerkiksi valtion viranomaiset. Edelleen uuden hankintalain mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Säännös ei perustu Euroopan yhteisön hankintadirektiiviin, jossa ei lainkaan käsitellä edellä tarkoitettuja hankintoja, vaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöihin. Voimassa olevan hankintadirektiivin johdannossa tuodaan esille, että yksityisiin tarjoajiin nähden ei saa aiheutua kilpailun vääristymistä siitä, että julkisyhteisö osallistuu tarjoajana tarjouskilpailuun. Johdannossa mainitaan myös, että on suotavaa, että tietyn arvon ylittävät julkiset hankinnat avataan kilpailulle ja että julkisissa hankinnoissa on noudatettava syrjimättömyyden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteita.

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan lainsäädännössä ja lainvalmisteluasiakirjoissa, oikeuskäytännössä sekä eri viralliskannanotoissa ja oikeuskirjallisuudessa valtiota pidetään vakiintuneesti varallisuusosoikeudellisissa ja julkisen talousoikeuden alaan kuuluvissa oikeussuhteissa yhtenä oikeushenkilönä. Valtion virastojen ja laitosten toisilleen tuottamat palvelut ovat tällöin valtiokonsernin sisäistä palvelutuotantoa, joka ei kuulu kilpailuttamisveloitteen piiriin. Valtion sisäistä palvelutuotantoa ei saa kuitenkaan järjestää ulkopuolisia tarjoajia ja tarjoajaehdokkaita syrjivällä tavalla. Valtiokonsernin sisäinen palvelutuotanto olisi yleensäkin järjestettävä mahdollisimman taloudellisella tavalla, eikä se saisi ryhtyä kilpailemaan yksityisen palveluntarjonnan kanssa tai muodostua sille rajoitteeksi.

### Upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster vid utrikesministeriet

Revisionen hänförde sig till upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster som har betalats från utrikesministeriets anslag för omkostnader. Motsvarande upphandling har gjorts med ministeriets anslag för utvecklingssamarbete, men såsom enskilda anskaffningar granskades dessa inte vid denna revision. Av denna anledning gäller revisionsverkets ställningstaganden till enskilda anskaffningar endast en del av ministeriets upphandling av sakkunnig- och forskningstjänster. Revisionen hänförde sig till upphandlingens organisering, styrning och verkställande och tidsmässigt till året 2006.

På basis av revisionen kan i skötseln av utrikesministeriets upphandlingsfunktion göras en klar uppdelning mellan sådana anskaffningar som gjorts med utvecklingssamarbetspengar och sådana som har gjorts med omkostnadsanslag. Avdelningen för utvecklingssamarbete, som är den som har gjort det största antalet anskaffningar, har haft ett centraliserat upphandlingskunnande, hos de övriga avdelningarna har en sådan som regel saknats.

Den viktigaste observationen vid revisionen var, att det fanns mycket att anmärka på angående de granskade anskaffningarna. 17 anskaffningar var föremål för granskning, och i fråga om 14 kunde anmärkningar göras. De granskade anskaffningarna hade gjorts av 10 olika enheter inom utrikesministeriet. Enligt revisionsverkets uppfattning är upphandlingsfunktionens splittring en anledning till att felaktigheter är så allmänt förekommande. Mestadels hade felet berott på att gällande instruktioner inte hade iakttagits. Revisionsverket fäste också uppmärksamhet vid att efter den period som var föremål för granskningen, har de 1.6.2007 trätt i kraft en ny upphandlingslag, som har höjt kravnivån i upphandlingsärenden. Utrikesministeriet har uppmärksammat upphandlingsfrågorna bl.a. genom att göra upp en upphandlingsstrategi år 2006 och förnya upphandlingsinstruktionen år 2007.

Vid revisionen ägnades uppmärksamhet också åt anskaffningar som en statlig myndighet gör från en annan statlig myndighet, och granskades vilken ställning en sådan serviceproduktion inom den statliga organisationen, det s.k. egna arbetet, har i förhållande till upphandlingslagstiftningen. Statens ämbetsverk och inrättningar kan vid sidan av sina egna uppgifter medverka i verkställandet av utvecklingssamarbetet i enlighet med lagen (382/1989) om deltagande i utvecklingssamarbete. Det kan emellertid an-

ses, att i regeringens proposition till nämnda lag har förutsatts konkurrensutsättning och jämlikt bemötande av anbudsgivare, när det finns flera organisationer som har möjlighet att genomföra projektet. Lagen 382/1989 är närmast en behörighetslag, med vilken statens ämbetsverk och inrättningar har berättigats till en verksamhet som är bredare än vad deras egna behörighetsstadganden anger. Efter år 1989 har exempelvis utbudet av potentiella producenter av utvärderingstjänster ökat, särskilt efter Finlands anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

I den nya upphandlingslagen har definierats, vilka de i lagen avsedda upphandlingsenheterna är. Till dem hör exempelvis de statliga myndigheterna. Vidare föreskriver den nya upphandlingslagen, att lagen inte tillämpas på upphandling som den upphandlande enheten företar hos enheter som är formellt fristående från den och självständiga med tanke på beslutsfattandet, om den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar enheten på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen och om enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. Bestämmelsen baserar sig inte på Europeiska gemenskapens upphandlingsdirektiv, i vilket inte alls behandlas ovan avsedd upphandling, utan på rättspraxis vid Europeiska gemenskapernas domstol. I inledningen till det gällande upphandlingsdirektivet framförs, att konkurrensen i förhållande till privata anbudsgivare inte får snedvridas till följd av att ett offentligt samfund deltar som anbudsgivare i anbudstävlan. I inledningen nämns också, att det är att rekommendera att offentlig upphandling som överstiger ett visst värde öppnas för konkurrens, och att vid offentlig upphandling skall iaktas principerna för icke-diskriminering och frihet att erbjuda tjänster.

Statens revisionsverk är av den uppfattningen, att i lagstiftningen och lagberedningshandlingarna, i rättspraxis samt i olika officiella ställningstaganden och i rättslitteraturen staten hävdvunnet betraktas som en juridisk person i rättsförhållanden som hör till förmögenhetsrättens och den offentliga finansrättens område. De tjänster som statens ämbetsverk och inrättningar producerar åt varandra är då serviceproduktion inom statskoncernen, och omfattas inte av skyldigheten att konkurrensutsätta. Statens interna serviceproduktion får emellertid inte ordnas på ett sätt som diskriminerar utomstående och hugade anbudsgivare. Serviceproduktionen inom statskoncernen borde också allmänt taget ordnas på det mest lönsamma sättet, och den borde inte få börja konkurrera med det privata serviceutbudet eller utgöra en begränsning för detta.

# 1 Johdanto

Valtiokonsernin hankintojen arvo oli vuonna 2006 noin 4,4 miljardia euroa, mikä oli noin 11 prosenttia valtion menoista. Vuonna 2006 palveluhankintojen osuus oli 48 % hankintojen kokonaisarvosta.

Palveluhankintoihin sisältyy monia eri hankintalajeja, kuten koulutuspalvelut, tietohallintopalvelut, tietoliikennepalvelut sekä asiantuntija- ja tutkimuspalvelut.

Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut on erillinen käsitteellinen ryhmä, jonka sisältö on taloudellisesta näkökulmasta määritelty valtion liikekirjanpidon tilikartassa. Tilikartan ryhmittelyssä on erotettu omiksi hankintakokonaisuuksiksi monia sellaisia palveluhankintoja, kuten koulutuspalvelut, tietoliikennepalvelut ja työterveyspalvelut, jotka sisällön puolesta voisivat kuulua myös asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen ryhmään. Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut on kokonaisuutena hyvin kirjava joukko erilaisia hankintoja konsultti- ja tutkimuspalveluista tietojärjestelmäpalveluihin. Niiden määrä oli valtionhallinnossa vuonna 2006 noin 295 miljoonaa euroa.

Julkisten hankintojen sääntelyn eräänä keskeisenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Hankintasäännösten tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella sekä tarjoajien ja toimittajien tasapuolisella kohtelulla. Tarkastuksen kohteena olleena vuonna voimassa ollut laki julkisista hankinnoista (1505/1992, jäljempänä myös hankintalaki) on velvoittanut kilpailuttamaan hankinnat.

Valtionhallinnossa hankintalakia soveltaa laaja joukko viranomaisia. Osaaminen hankintalainsäädännön menettelytapavoitteilta vaihtelee suuresti. Hajautettu hankintatoimi on aiheuttanut paitsi henkilöstöresursien epätarkoituksenmukaista käyttöä ja kustannustehottomuutta myös puutteita kilpailuttamisosaamisessa. Hankintoja ei aina kilpailuteta lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Tarkastusviraston aiemmissä tarkastuksissa on havaittu, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluja on eri virastoissa hankittu kilpailuttamatta. Tämän vuoksi tähän palveluhankintojen ryhmään on ollut tarpeen kohdistaa edelleen tarkastuksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää hankintojen organisointia, ohjeistusta, valmistelua, hankintalain ja erityisesti kilpailuttamisvelvoitteen noudattamista sekä hankintaprosessiin kuuluvien asiakirjojen laatimisen asianmukaisuutta. Vaikka tarkastus kohdistui asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankintaan, antaa se kuvan tarkastettavan viraston hankintatoimen tilasta laajemminkin.

Uusi hankintalaki eli laki julkisista hankinnoista (348/2007, jäljempänä myös vuoden 2007 hankintalaki) on tullut voimaan 1.6.2007. Se ei koske kotimaisen kynnysarvon (15 000 euroa) alle jääviä pienhankintoja. Koska niissäkin on noudatettava tarjoajien tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatetta, on ne käytännössä kilpailutettava. Kokonaisuutena hankintojen toteuttamisen arvioinnissa ei vanhan ja uuden hankintalain välillä ole suurta eroa.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Julkisia hankintoja koskeva laki säätelee valtion virastojen ja laitosten hankintatoimintaa. Ohjeet hankintavastuista ja hankintojen toteutuksesta annetaan kunkin viraston ja laitoksen työjärjestyksessä ja hankintaohjeissa.

Tarkastuksen kohteena oli ulkoasiainministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta vuonna 2006. Tarkastusaineisto valittiin liikekirjanpidon (LKP) tililuokassa 439 Muut palvelut olevalle tilille 4392 Asiantuntija ja tutkimuspalvelut vuonna 2006 kirjatusta laskuista. Kyseiset menot olivat ulkoasiainministeriössä vuonna 2006 yhteensä noin 15 miljoonaa euroa.

Kirjausohjeen mukaan tili 4392 sisältää asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden ostot. Näitä ovat ohjeen mukaan esimerkiksi konsulttipalvelut ja ulkopuolisilta ostetut tutkimus- ja suunnittelupalvelut. Tilille kirjataan myös teetettyjen ohjelmistojen lisäräätälöinnit silloin, kun niiden hankintamenoja ei aktivoida. Mikäli hankintameno aktivoidaan, kirjataan se tilille 1140 Itse valmistetut ja teetetyt atk-ohjelmat.

Tarkastuksessa arvioitiin myös ministeriön hankintatoiminnan organisoitua ja ohjeistusta.

### 2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja kysymykset

#### 2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja pääkysymys

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta organisoitu ja toteutettu suunnitelmallisesti hankintalakia noudattaen.

#### 2.2.2 Tarkentavat kysymykset

Tarkastuksessa selvitettiin

1. minkälainen on hankintojen organisointi ja ohjeistus
2. onko hankinnat kilpailutettu hankintalain edellyttämällä tavalla

3. onko hankintaprosessin asiakirjat laadittu ja arkistoitu asianmukaisesti.

### 2.2.3 Rajaukset

Tarkastuksessa arvioitiin hankintojen organisointia ja ohjausta. Tarkastettaessa yksittäisiä hankintoja keskityttiin hankintaprosessiin ja siinä erityisesti hankintojen kilpailuttamiseen.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin kansainvälisiin sopimuksiin perustuneet, kehitysyhteistyövaroilla tehdyt asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnat, jotka kirjataan pääosin siirtomenoihin LKP-tilille 8280. Koska osa kehitysyhteistyövaroilla tehdyistä hankinnoista kirjataan kuitenkin tilille 4392, tarkastushavainnoista saa ainakin pääpiirteisen kuvan myös näiden palvelujen hankinnoista.

Ajallisesti tarkastus kohdistui vuonna 2006 voimassa olleeseen hankintaorganisaatioon ja -ohjeisiin sekä hankintoihin, joista aiheutuvat menot oli kirjattu kyseisenä vuonna menoiksi. Menoihin sisältyi sekä kyseisenä vuonna tehdyistä että aikaisempina vuosina tehdyistä, useita vuosia voimassa oleviin sopimuksiin perustuneista hankinnoista aiheutuneita menoja. Tarkastelutavan etuna on tietynä vuonna tehtyihin hankintasopimuksiin kohdistuvaan tarkastukseen verrattuna myös aikaisempina vuosina tehtyjen ja mahdollisesti jo vanhentuneiden hankintasopimusten esiintulo. Laskuja tarkastettiin pistokokeellisesti.

Tarkastuksen kohdistaminen palvelulajeista asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin antaa monipuolisen kuvan hajautetun hankintaorganisaation toimivuudesta, koska ulkoasiainministeriössä monet eri toimintayksiköt tekevät näitä hankintoja.

### 2.2.4 Arviointiperusteet

Arviointiperusteet perustuivat hankinnoissa noudatettavaan säännöksiin ja hyvän hallinnon periaatteisiin.

Hankintatoimen organisoinnin ja ohjauksen arvioinnissa kiinnitettiin huomiota kattavuuteen ja toimivuuteen.

Hankintasäännösten noudattamisessa arvioitiin

- onko hankintaan sovellettava hankintalakia
- onko kyseessä kilpailutettava hankinta
- jos on sovellettava hankintalakia, niin
  - a) onko hankinta kilpailutettu
  - b) jos ei ole kilpailutettu, onko suorahankinnan peruste ollut olemassa.

## 2.2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa perehdyttiin ulkoasiainministeriötä koskeviin säädöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin sekä organisaatioon. Erityisesti tarkastelun kohteena olivat työjärjestyksen hankintavaltuuksia koskevat määräykset sekä tarkastusvuotta koskeneet ministeriön hankintaohjeet.

Yleiskuvan saamiseksi asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnoista tehtiin kirjanpitolietoista analyysit hankintojen jakautumisesta toimintayksiköille, LKP-tilin alatileille ja talousarviokirjanpidon tileille.

Euromääräisesti suurimpia tilejä käyttäneitä toimintayksiköitä haastateltiin hankintojen sisällöstä.

Tarkastuksen suorittamisessa keskeisen aineiston muodosti vuoden 2006 kirjanpitoaineisto. Kirjanpitolietojen käsittelyjärjestelmällä (ACL) aineistosta seulottiin kirjanpitolientien koon mukaan kolmesta eri kokoryhmästä kustakin 50 tositetta. Tositteista tulostettiin muun ohessa tositesumma, vastuualue, talousarviokirjanpidon tili ja tarkastuksen kohteena olleen liikekirjanpidon tilin alatili. Tositejoukosta pyrittiin karsimaan saman hankinnan eri maksuerät, hajauttamaan tarkastukseen valittavia tapauksia eri toimintayksiköille sekä toimintameno- että kehitysyhteistyömäärärahoilla tehtyihin hankintoihin. Näin päädyttiin 50 tositenumeroon. Näistä hankittiin Rondo-laskujärjestelmästä tositekopiot, joiden perusteella pyydettiin 17:ää tositetta vastaavat hankinta-asiakirjat ja selvitys, mistä hankinnassa on kysymys.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute ulkoasiainministeriöltä sekä erityisesti luvun 3.3.2 ja sen perusteella tehtyjen kannanottojen osalta työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä lukujen 3.3 ja 3.8.4 ja niiden perusteella tehtyjen kannanottojen osalta valtiovarainministeriöltä.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Jorma Malmi. Sitä ovat ohjanneet toiminnantarkastusjohtaja Jukka Kulonpalo ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä, joka on laatinut tarkastuskertomuksen, koska johtava toiminnantarkastaja Malmi on jäänyt vuosilomalle ennen eläkkeelle siirtymistään.



## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Ulkoasiainministeriön organisaatio ja talous

Ministeriö jakautuu 12 eri osastoon<sup>1</sup>. Poliitiikan yhteen sovittamisesta vastaavat poliittinen, kauppapoliittinen ja kehityspoliittinen osasto. Alueosastoja on neljä: Eurooppa-osasto, Itäosasto, Amerikan ja Aasian osasto sekä Afrikan ja Lähi-idän osasto. Lisäksi on viisi muuta osastoa. Osastot jakautuvat lukuisiin toimintayksiköihin. Organisaatioon kuuluvat lisäksi ministeriön alaisuudessa toimivat Suomen ulkomaanedustustot.

Tarkasteluvuoden 2006 tilinpäätöksen mukaan hallinnonalan menot olivat 882 miljoonaa euroa. Menot jakautuivat kolmeen pääryhmään: ulkoasiainhallinto 200 miljoonaa euroa, kansainvälinen kehitysyhteistyö 518 miljoonaa euroa, lähialueyhteistyö 23 miljoonaa euroa ja hallinnonalan muut menot 141 miljoonaa euroa. Muihin menoihin sisältyvät suurimpina erinä suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot (50 miljoonaa euroa) sekä eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet (76 miljoonaa euroa).

### 3.2 Hankintatoimen organisointi

Ulkoasiainhallinnon hankintastrategiaehdotus (HELD1347-38) on jätetty 5.7.2002. Tarkastuksessa ilmoitetun mukaan sen mukaisesti on myös toimitettu. Ulkoasiainhallinnon hankintastrategia on 3.7.2006 vahvistettu noudatettavaksi ulkoasiainhallinnossa 1.8.2006 lukien (HELT045-13).

Ehdotuksen mukaan ministeriössä hankinnat on keskitetty hallinnolliselle osastolle sekä eräille erityisosastoille. Lehdistö- ja kulttuuriosasto sekä kehitysyhteistyöosasto vastaavat erityisalansa hankinnoista. Strategiaehdotuksen mukaan ministeriön hajautettu hankintaorganisaatio vastaa tulosjohtamisen periaatteita. Strategian mukaan hankinnat on keskitetty ministeriössä hallinnolliselle osastolle ja eräille osastoille. Edustustoilla on ratkaisuvallta hankkia tuotteita niille myönnettävien määrärahojen puitteissa. Ministeriö hankkii erikseen määritettäviä tuotteita ja palveluja edustustoille ja ohjaa erikseen joidenkin määriteltujen kokonaisuuksien hankintoja.

---

<sup>1</sup> Uuden, 1.9.2008 voimaantulleen työjärjestyksen mukaan osastoja on kahdeksan.

Hankintalajeittain tarkasteltuna tietyt hankinnat, kuten matkustuspalvelut, terveydenhuollon palvelut ja tietotekniikkapalvelut, on kilpailutettu keskitetysti. Tarkastuksen kohteena olleet asiantuntija- ja tutkimuspalvelut on kuitenkin kukin vastuualue hankkinut itsenäisesti. Tosin näissä hankinnoissa on myös keskitettyjä hankintoja siten, että tietyt vastuualueet vastaavat oman alansa hankinnoista koko ulkoasiainministeriölle, kuten tietohallintoyksikkö tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpito Hankinnoista.

Tarkasteluvuonna hankintatoimen voidaan katsoa olleen hajautettu. Hankintatoimen koordinoinnista ja ohjauksesta vastaavaa yksikköä ei ole ollut. Työjärjestyksen mukaan hankintatoimivalta on osastopäälliköillä osaston käytettävissä olevien määrärahojen osalta. Hallinnollisen osaston virastopalveluyksikön yhtenä tehtävänä on ollut muun muassa ulkoasiainhallinnon materiaalihallinnon (omaisuuden hankinta, ylläpito ja poisto) sekä palveluhankintojen ohjaus, yhteensovittaminen ja kehittäminen yhteistyössä muiden osastojen ja yksiköiden kanssa. Lisäksi sen tehtävissä on lueteltu erilaisia laitehankintoja. Hallinnollisen osaston tietohallintoyksikön tehtävinä on muun ohessa mainittu

1) tietoliikenne-, puhelin- sekä muiden viestitysteknisten järjestelmien hankinta, kehittäminen ja ylläpito

2) ulkopuolelta hankittavat tietohallintoon liittyvät palvelut, niiden hallinta ja kehittäminen.

Kehityspoliittisen osaston tehtävänä on muun ohessa Suomen kansainvälinen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka sekä kehitysmaiden kanssa harjoitettava taloudellinen, teollinen ja teknologinen yhteistyö. Toimintaan liittyy myös kehitysyhteistyövaroista rahoitettavan kehitystutkimuksen suunnittelu ja seuranta sekä kehitysyhteistyön evaluointi. Käytännössä kehitysyhteistyövaroilla toimeenpannaan monenlaisia kehitystä tukevia hankkeita ja niiden arviointia. Toimintaa hoidetaan hankkimalla erilaisia palveluja ulkopuolisilta, kotimaisilta ja ulkomaisilta palvelujen tuottajilta sekä rahoittamalla muun ohessa valtion virastojen ja asiantuntijajelinten kehitysyhteistyötä palvelevaa toimintaa. Näiden palvelujen hankinnassa tukiyksikkönä toimii kehityspoliittisen osaston toimialapolitiikan yksikkö. Sen yhtenä tehtävänä on antaa asiantuntijapalveluja kehitysyhteistyötä hoitaville osastoille ja yksiköille. Palvelut sisältävät sekä hankintaprosessin asiantuntijapalvelut että eri alojen ammatillisia asiantuntijapalveluja. Koska kehityspoliittisen osaston eri yksiköiden lisäksi ns. alueyksiköt hoitavat alueellaan kehitysyhteistyötä, ulottuu edellä mainittujen asiantuntijapalvelujen antaminen lähes koko ulkoasiainministeriön organisaatioon.

## 3.3 Hankinnoissa noudatettu lainsäädäntö

### 3.3.1 Koko ulkoasiainhallinnon hankinnat

Ministeriön hankinnoissa on tullut tarkasteluajankohtana soveltaa julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992), valtion hankinnoista annettua asetusta (1416/1993), kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista annettua asetusta (380/1998, jäljempänä myös hankinta-asetus) sekä asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (610/2003) 1 §:n 6 kohdan nojalla valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluivat valtion hankintatoimen yleiset perusteet. Säännöstä on muutettu 1.1.2008 lukien valtioneuvoston asetuksella 1023/2007 siten, että valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu valtion hankintatoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen.

### 3.3.2 Kehitysyhteistyöhankinnat

Kehitysyhteistyöhankinnat olivat merkittävä poikkeus hankintalain soveltamiseen. Hankintalain mukaan lakia ei sovellettu muun ohessa Suomen solmiman kansainvälisen yhteistoimintasopimuksen nojalla tehtävässä hankinnassa. Kehitysyhteistyöhankkeet perustuvat yleensä kansainvälisiin sopimuksiin. Valtaosa kehitysyhteistyötä koskevista hankinnoista on asiantuntijapalveluiden hankintoja kehitysyhteistyömaissa toteutettaviin hankkeisiin. Mikäli kansainvälisessä sopimuksessa on sovittu, että Suomi tekee hankinnat, sovellettiin näihin hankintoihin asetusta sellaisista hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Asetuksen pääasialliset soveltamisalueet olivat sotilaalliseen käyttöön tarkoitetut hankinnat ja kehitysaputoimintaan liittyvät hankinnat. Tässäkin asetuksessa oli pääperiaatteena kilpailun aikaansaaminen ja toimittajien tasapuolinen kohtelu.

Mikäli kansainvälisessä sopimuksessa on sovittu, että yhteistyömaa tekee hankinnan, noudatetaan yleensä yhteistyömaan hankintasääntöjä.

Silloin kun kehitysyhteistyövaroilla tehtävä hankinta ei perustu kansainväliseen sopimukseen, noudatetaan hankinnassa hankintalakia. Poikkeuksen ovat käytännössä muodostaneet hankinnat valtion virastoilta ja laitoksilta. Hankintalainsäädäntöä ei yleensä sovelleta samaan oikeushenkilöön kuuluvien välisiin toimeksiantoihin. Uutta hankintalakia koskevan halli-

tuksen esityksen mukaan<sup>2</sup> valtio on perinteisesti katsottu yhdeksi oikeushenkilöksi.

Kehitysyhteistyön toimeenpanon helpottamiseksi on säädetty laki ja asetus valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382 ja 383/1989). Lakiesityksen<sup>3</sup> yleisperusteluissa on viitattu ulkoasianvaliokunnan kantaan, jonka mukaan ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston tulisi olla ennen kaikkea tilaava ja valvova organisaatio, jolloin vastuu projektien toteuttamisesta tulisi olla erikseen julkisilla laitoksilla, virastoilla tai yksityisillä yrityksillä.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on lain antamista perusteltu seuraavasti: Suomen valtion harjoittamaa kehitysyhteistyötä koskevat tehtävät kuuluvat valtion hallinto-organisaatiossa ulkoasiainministeriön toimialaan. Ulkoasiainministeriö ei kuitenkaan voi yksin toimia hankkeiden toimeenpanijana. Laajan ja useille toimialoille suuntautuvan kehitysyhteistyön toteuttaminen edellyttää sellaisia henkisiä ja aineellisia voimavaroja, joiden keskittäminen yhteen virastoon ei ole perusteltua eikä mahdollistakaan.

Edelleen perusteluissa on todettu, että valtion virastojen ja laitosten toimivalta ja tehtävät on määritelty ja rajattu säädöksin. Säädökset, jotka on laadittu silmällä pitäen virastojen ja laitosten varsinaisia tehtäviä, eivät eräissä tapauksissa anna mahdollisuuksia osallistua kehitysyhteistyöhön, tai ne eivät kaikin puolin sovellu sääntelemään tällaista osallistumista. Vallitsevien esteiden ja puutteiden poistamiseksi tulisi joko muuttaa voimassa olevia lakeja ja asetuksia tai säätää erillinen laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön. Vaihtoehtoja harkittaessa on hallituksen esityksen mukaan katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää uusi laki kuin muuttaa useita voimassa olevia säädöksiä.

Esityksessä on myös katsottu, että mikäli valtion virastot ja laitokset eivät osallistuisi kehitysyhteistyötehtäviin, ostettaisiin vastaavat palvelut yksityisiltä. Kun valtion virastot ja laitokset kuitenkin suorittaisivat kehitysyhteistyötehtävät omakustannushintaan, olisi niiden palvelusten käyttö myös taloudellisesti perusteltua. Edelleen perustelujen mukaan valtion virastojen ja laitosten käyttö kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajina on johdunut osin myös siitä, että yksityissektorilla ei ole ollut tarvittavaa asiantuntemusta, ja osin siitäkin, että virastot ja laitokset ovat olleet kiinnostuneita osallistumaan kehitysyhteistyöhön.

Lakiehdotuksen 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun muassa lausuttu, että valtion virastot ja laitokset voisivat osallistua tarpeen mu-

---

<sup>2</sup> HE 5072006 vp., s. 61–62, 10 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>3</sup> HE 203/1988 vp.

kaan kaikkiin kehitysyhteistyöhön kuuluviin tehtäviin, joista esimerkkeinä voidaan mainita projektien valmistelu, arviointi, toteuttaminen, seuranta ja evaluointi.

Lakiehdotuksen 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös käsitelty mahdollista kilpailutilannetta silloin, kun ulkoasiainministeriö ostaa valtion virastoilta palveluita seuraavasti: Mikäli syntyisi kilpailutilanne eli kysymys siitä, mille organisaatiolle hankkeen toteuttaminen tulisi antaa, tulisi ulkoasiainministeriön ratkaista kysymys ottaen soveltuvin osin huomioon se, mitä valtion hankinnoista annetussa asetuksessa (1070/79) on säädetty ja sen 15 §:n nojalla annetussa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä valtion hankinnoista annetun asetuksen soveltamisesta ja valtion yleisten hankintaehtojen vahvistamisesta (1071/1979) on määrätty.

Lain säätämisaikaan vuonna 1989 ei vielä ollut julkisia hankintoja koskevaa lakia. Sellainen säädettiin vasta vuonna 1992 (1505/1992). Valtion hankinnoista oli noudatettavana edellä mainitut asetukset 1070/1979 sekä kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 1071/1979<sup>4</sup>. Niiden keskeisenä periaatteena oli kilpailun aikaansaaminen ja hankintojen tekeminen tarjousmenettelyssä saatujen tarjousten perusteella. Päätöksen 6 §:n 1 momentin mukaan suoraa hankintaa voidaan käyttää muun ohella silloin, kun hankittavaa tavaraa ei ole muualta saatavissa. Pykälän 2 momentin mukaan syy suoran hankinnan käyttöön on merkittävä hankintapäätökseen liittyvään kirjaan, ellei hankinnan arvo ole vähäinen.

Ministeriön vuoden 2002 hankintastrategiaehdotuksen mukaan laissa 382/1989 tarkoitettu yhteistyö ei ole hankintasääntöjen alaista toimintaa eikä sitä tarvitse välttämättä kilpailuttaa. Tällaisia valtion virastoilta ja laitoksilta ostettuja muun ohessa arviointi- ja tutkimushankintoja on paljon. Niistä ei tehdä sopimusta, vaan ministeriön käytännön mukaan niitä kutsutaan toimeksiannoiksi<sup>5</sup>. Hankintastrategiassa ei ole asiasta mainintaa.

Vuoden 2007 hankintalakia koskevan hallituksen esityksen HE 50/2006 hankintayksikön sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja koskevan 10 pykälän perustelujen<sup>6</sup> mukaan kilpailuttamisveloitteen piirissä olevien sopimus-

---

<sup>4</sup> *Kauppa- ja teollisuusministeriö antoi uuden päätöksen (350/1982) valtion yleisten hankintaohjeiden vahvistamisesta.*

<sup>5</sup> *Asetuksessa 383/1989 käytetään ilmaisua "ulkoasiainministeriön toimeksiannosta suoritettavat kehitysyhteistyötehtävät" (2 §). Sama ilmaisu on lakiesityksen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.*

<sup>6</sup> *Perustelujen mukaan säännös on uusi, ja se perustuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen sidoshankintoja koskevaan oikeuskäytäntöön. Perusteluissa on mainittu, että yhteisön oikeudessa hankintayksikön ja siihen sidossuhteessa olevan yksikön välisiä sopimuksia ei myöskään ole katsottu julkisia hankintoja koskevien säännösten tarkoittamiksi hankintasopimuksiksi. Sidossuhteen sisältöä on käsitel-*

ten osapuolina ovat taloudelliset toimijat ja hankintayksiköt. Hankintalainsäädännön ulkopuolella ovat siten ne hankinnat, joita hankintayksikkö toteuttaa omana työnään eli käyttämällä omaa organisaatiotaan hyväkseen. Tunnusomaista omana työnä tekemiselle on hankintayksikön valta vaikuttaa hankinnan toteuttajan toimintaan siltä puuttuvan itsenäisyyden vuoksi sekä toimeksiantoon liittyvät piirteet, joiden vuoksi se eroaa erillisten oikeushenkilöiden välillä tehdyistä hankintasopimuksista.

Edelleen 10. pykälää koskevan perustelun mukaan valtio on perinteisesti katsottu yhdeksi oikeushenkilöksi, joka muodostuu toimielinten kokonaisuudesta. Valtioneuvosto puolestaan on ministeriöiden muodostama kokonaisuus, jonka sisäisestä toimivallan jaosta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtion keskushallintoon katsotaan ministeriöiden lisäksi kuuluvan valtion virastot sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet. Näiden yksiköiden voidaan siten katsoa kuuluvan samaan oikeushenkilöön, jolloin niiden välisissä suhteissa ei olisi yleensä kysymys hankintalainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista.

---

*ty Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa C-107/98, Teckal (Kok. 1999, s. I-8121). Tuomion mukaan yhteisön julkisten hankintojen direktiivin soveltamisalaa kuuluvat rahallista vastiketta vastaan tehdyt kirjalliset sopimukset, joiden kohteena on tavarahankinta, jonka alueellinen tai paikallinen viranomainen aikoo tehdä siitä muodollisesti erillisen ja päätöksenteon kannalta itsenäisen yksikön kanssa, riippumatta siitä, onko tämä yksikkö itse hankintaviranomainen. Toisin on ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen valvoo kyseistä oikeushenkilöä samoin, kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääasiallista toimintaa sen omistavien viranomaisten kanssa.*

*Perusteluissa on myös katsottu, että edellä mainitun Teckal-tuomion mukaan sidosyksikön harjoittaman toiminnan tulee kohdistua pääasiallisesti niihin hankintayksiköihin, joiden omistuksessa sidosyksikkö on. Oikeuskäytännössä on katsottu, että edellytys merkitsee sitä, että sidosyksikön omistavalla hankintayksiköllä tai omistavilla hankintayksiköillä on lähes yksinoikeus sidosyksikön suorittamiin palveluihin, urakoihin tai tavarantuotantoon. Toiminnan on katsottu voivan kohdistua kuitenkin myös sellaisiin yksiköihin, jotka omistavat sidosyksikön omistajana toimivan yksikön.*

*Perusteluissa on myös tuotu esille se, että "In house" -hankintoja koskeva yhteisön oikeus on kehittymisvaiheessa. Yhteisöjen tuomioistuimessa on käsiteltävänä useita ennakkoratkaisupyynnö- ja kanneasioita, joita koskevat ratkaisut tulevat täsmentämään oikeusohjeita muodollisesta erillisyydestä, valvontavallan laajuudesta sekä toiminnan kohdistumisesta. Tuomioistuimen tulevilla tuomioilla tulaa todennäköisesti käsittelemään myös Euroopan yhteisöjen komission esittämiä kuntien väliseen yhteistyöhön liittyviä yhteisön oikeuden tulkintoja. Kansallisen lainsäädännön tarkistaminen tulee todennäköisesti olemaan tarpeellista yhteisön oikeuden tulkintojen kehittymisen myötä.*

Kysymystä siitä, onko valtiota pidettävä yhtenä oikeushenkilönä, on käsitelty myös valtioneuvoston controllerin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) nojalla antamassa raportissa Valtion konsernirakenteen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen.<sup>7</sup> Valtioneuvoston controllerin mukaan valtion oikeushenkilöllisyyden tarkemmassa analyysissä on erotettava yhtäältä varallisuus oikeudelliset ja julkiseen talousoikeuteen kuuluvat suhteet hallinto-oikeudellisista suhteista. Varallisuus oikeudellisissa suhteissa Suomen valtio on yksi oikeushenkilö ja valtio on myös yksi julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Varallisuus oikeudellisissa suhteissa ministeriöt sekä muut virastot ja laitokset eivät ole omia erillisiä oikeushenkilöitä vaan osa Suomen valtiota. Samoin yleisessä julkisoikeudellisessa merkityksessä ministeriöt sekä muut virastot ja laitokset ovat Suomen valtiota edustavia saman julkisoikeudellisen oikeushenkilön eri toimintayksiköitä. Lainsäädännöllistä tukea käsitykselle valtiosta yhtenä oikeushenkilönä saadaan myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 23 §:n säännöksestä, jonka mukaan valtion talousarviotalous on kirjanpitovelvollinen talousyksikkö.<sup>8</sup> Valtion hankintakäsikirjan 2007 mukaan perinteisesti valtion virastojen itselleen tai toisilleen tarjoamat palvelut ovat jääneet hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle eli nk. oma tuotanto ei ole kilpailuttamisvelvoitteen piirissä.<sup>9</sup> Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö korostaa, että valtiota on pidettävä vakiintuneen tulkinnan mukaan yhtenä oikeushenkilönä ja tällöin valtion sisäisiä toimeksiantoja, joissa valtion virasto tuottaa tietyn palvelun toiselle valtion virastolle, ei ole pidettävä hankintalainsäädännössä asetetun kilpailuttamisvelvoitteen piiriin kuuluvina hankintasopimuksina.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan varallisuus oikeudellisissa suhteissa ja samoin yleensä julkisoikeudessa valtion virastoja ja laitoksia on pidettävä lähtökohtaisesti saman oikeushenkilön, Suomen valtion, ilmentymismuotoina. Virastojen ja laitosten välisissä palvelusuoritteissa on kyse saman oikeushenkilön sisäisistä suhteista. Kilpailuttamisvelvoitteen kannalta tällöin on merkityksellistä sen ulottuvuus omana työnä tehtäviin hankintoihin ja saman oikeushenkilön sisäisiin suhteisiin. Tämä oli yhtenä keskeisenä kysymyksenä Euroopan yhteisön nykyistä hankintadirektiiviä 2004/18/EY laadittaessa. Ratkaisuksi muodostui, ettei hankintadirektiiviä ole sovellettava hankintayksikön omalla henkilökun-

---

<sup>7</sup> Valtiovarainministeriö, *Ohjaus ja tilivelvollisuus 3/2006*.

<sup>8</sup> Valtiovarainministeriö, *Ohjaus ja tilivelvollisuus 3/2006*, s. 11–12.

<sup>9</sup> Valtion hankintakäsikirja 2007, luku 4.2. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007.

nallaan tuottamiin palveluihin edellyttäen, ettei yksiköstä ole muodostettu erillistä osakeyhtiötä tai muuta oikeushenkilöä, joka kirjallisen sopimuksen perusteella tuottaa yksikölle palveluita.<sup>10</sup>

Kysymys omana työnä ja oman organisaation sisällä tuotettujen palveluiden kilpailuttamisvelvoitteesta on ollut esillä myös Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2006:61. Tapaus koski Porvoon kaupungin ja Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen välistä sopimusta sairaankuljetuspalveluista. Tehdyn sopimuksen mukaan pelastuslaitos hoiti sairaankuljetukset. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos on sen perustamista koskevan kuntien sopimuksen mukaan osa Porvoon kaupungin organisaatiota, missä se toimii pelastuslautakunnan alaisuudessa. Sairaankuljetusten tilaajana toimiva terveystoimi puolestaan on terveyslautakunnan alainen. Markkinaoikeus ja Korkein hallinto-oikeus pitivät ratkaisussaan järjestelyä hankintalainsäädännössä säädetyn kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolisena Porvoon kaupungin sisäisenä järjestelynä. Perusteluissaan Korkein hallinto-oikeus viittaa muun muassa siihen, että tilaajayksikkö ja pelastuslaitos olivat kumpikin osa kaupungin organisaatiota ja toimivat viime kädessä kaupunginhallituksen alaisuudessa. Ratkaisusta ja sen perusteluista saadaan tukea sille, että valtioneuvoston alaisuudessa toimivat eri ministeriöt ja muut valtion tavanomaiseen hallintoon kuuluvat virastot ja laitokset ovat saman oikeushenkilön ilmentymiä ja näiden kesken tapahtuva palvelutuotanto ei kuulu kilpailuttamisvelvoitteen piiriin. Jos kuitenkin palvelua, joka voitaisiin tehdä omana työnä, ryhdytään kilpailuttamaan, on tällöin kaikilta osin noudatettava hankintasääntöjä eikä valtion organisaation ulkopuolisia ehdokkaita saa syrjiä.

Valtion virastojen ja laitosten osallistumisessa kehitysyhteistyöhön ei edellisen perusteella olisi kysymys nykyisen hankintalain mukaan hankintalain mukaisesta hankinnasta. Ne jäisivät siten nykyisin hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle.

Markkinaoikeus on kuitenkin katsonut (MAO:21/07), että työvoima- ja elinkeinokeskuksen lääketieteellisen tiedekunnan omaavalta yliopistolta hankkima työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus olisi pitänyt kilpailuttaa hankintalain (1505/1992) mukaisesti. Hakemuksen markkinaoikeudelle oli toimittanut eräs yksityinen yritys.

Markkinaoikeus oli hylännyt yrityksen vaatimuksen saada hyvitysmaksua, koska markkinaoikeuden ratkaisun perustelujen mukaan toteutumatta jääneen tarjouskilpailun lopputuloksen jälkikäteiseen arviointiin liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä, kuten se, miltä tahoilta tarjouksia olisi pyydetty, montako tarjousta olisi saatu ja millaisia tarjoukset olisivat olleet sisäl-

---

<sup>10</sup> Ks. *Kalima – Häll – Oksanen 2007, s. 80.*



löltään. Edellä mainittuun nähden asiassa ei näin jälkikäteen ole riittävällä varmuudella perusteita todeta, että hakijalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Sen sijaan markkinaoikeus velvoitti hankintayksikön korvaamaan hakijalle oikeudenkäyntikuluja, koska asian käsittely markkinaoikeudessa oli johtunut hankintayksikön virheellisestä menettelystä. Päätökseen ei ole haettu muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten se on lainvoimainen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö tuo esille, että päätös on annettu asiasta, joka oli tapahtunut ennen uuden hankintalain voimaantuloa ja ettei sopimusosapuolen in house -asemaan ollut vedottu. Kun markkinaoikeus ei ollut huomionut asiaa myöskään viran puolesta, asia jäi ratkaisussa arvioimatta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tässä ratkaisussa markkinaoikeus on tutkinut ainoastaan suoraanhankintaperusteen olemassaoloa, eikä markkinaoikeus ole ottanut kantaa siihen, kuuluiko kyseinen hankinta hankintalain soveltamisalaan. Näin ollen ministeriön mukaan kyseisestä ratkaisusta ei voida vetää johtopäätöksiä liittyen siihen, milloin kyse on omasta työstä tai sidosyksiköltä tehtävästä hankinnasta

Toinen merkittävä poikkeus hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen soveltamisalasta koskee nk. sidosyksiköltä tehtävää hankintaa. Käsikirjassa on myös todettu, että sidosyksikön käsite perustuu yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka on vielä kehittyvä<sup>11</sup>. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö mainitsee, että hankintalain yhteydessä tuli esille myös se, pitäisikö sidossuhderajoitusten koskea myös muita kuin hankintayksiköstä erillisiä tahoja eli kunnan tai valtion virastoja ja laitoksia. Ministeriön mukaan asiasta ei ole vielä yhteisötason oikeuskäytäntöä. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta laitosten ja virastojen in house -asema ja samanaikainen rajoittamaton toiminta markkinoilla voi olla ongelma. Teoksessa Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt<sup>12</sup> on todettu, että "on todennäköistä, että sellaisella toimialueella, jossa markkinat ovat kehittymättömät, hankintayksiköllä on suurempi mahdollisuus toteuttaa suoria hankintoja omistamaltaan sidosyksiköltä verrattuna markkinaehtoiisiin aloihin."

Tuomiossaan asiassa C-295/05 (Tragsa) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Tragsa harjoittaa keskimäärin yli 55 prosenttia toiminnastaan itsehallintoalueiden kanssa ja lähes 35 prosenttia Espanjan valtion kanssa, joten

---

<sup>11</sup> *Valtion hankintakäsikirja 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007. Luku 4.2.*

<sup>12</sup> *Kai Kalima–Maija Häll–Antero Oksanen, s. 291.*

yhtiön toiminnasta pääosa toteutuu niiden julkisyhteisöjen ja julkisten elimien kanssa, jotka sen omistavat. Ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuimien toteaa: "Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/50/ETY, julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/36/ETY ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi 93/37/ETY eivät estä Transformación Agraria SA:ta koskevan oikeudellisen järjestelmän kaltaista oikeudellista järjestelmää, jonka perusteella se voi julkisena yrityksenä ja toimien useiden hallintoviranomaisten omana toiminnallisena välineenä ja teknisenä yksikkönä toteuttaa toimeksiantoja näissä direktiiveissä vahvistettua sääntelyä noudattamatta, edellyttäen yhtäältä, että kyseessä olevilla viranomaisilla on kyseiseen yritykseen vastaavanlainen määräysvalta kuin niillä on omiin yksikköihinsä, ja toisaalta, että tällainen yritys harjoittaa pääosaa toiminnastaan näiden samojen viranomaisten kanssa." On huomattava, että ratkaisu ei perustu nykyisin voimassaolevaan hankintadirektiiviin.

Toisaalta voimassa olevassa hankintoja koskevassa direktiivissä<sup>13</sup>, joka on annettu 31.3.2004 ja jonka täytäntöön panemiseksi hankintalaki (348/2007) on säädetty, ei käsitellä lainkaan sidosyksiköltä ("In house"-yksikkö) tehtäviä hankintoja, joten nykyisen hankintadirektiivin säännöksellä niitä ei ole suljettu direktiivin soveltamisalasta. Direktiivin johdannon kohdassa 2 mainitaan muun muassa, että "jäsenvaltioissa valtion, paikallisten yhteisöjen ja muiden julkisoikeudellisten laitosten puolesta tehtyjen hankintasopimusten osalta on noudatettava perustamissopimuksen periaatteita, syrjimättömyyden periaatetta... erityisesti... palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta... Tietyn arvon ylittävien julkisten hankintojen osalta on kuitenkin suotavaa laatia säännökset, jotta voidaan taata julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle..." Johdanto-osan kohdassa 4 huomautetaan, että "jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että julkisoikeudellisen laitoksen osallistuminen tarjoajana julkisia hankintoja tai urakoita koskevan sopimuksen tekomenettelyyn ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin tarjoajiin nähden". Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö painottaa, että jos in house -asemaa halutaan hyödyntää, hankinta on tehtävä suorahankintana.

---

<sup>13</sup> *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL L 1324, 30.4.2004.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että ensisijaisena keinona pyrittäessä mahdollisimman taloudellisiin ratkaisuihin tulee olla hankintojen kilpailuttaminen ja palvelujen hankkiminen lähtökohtaisesti markkinoita hyödyntäen, mikäli hankittavia palveluja on markkinoilla laajasti saatavilla. Sen sijaan mikäli sisäisessä hankinnassa on kyse lähinnä viranomaisten välisestä yhteistyöstä, ei tällaiseen hankintaan tule liittää tarpeettomasti kilpailuttamismenettelyä ja näin lisätä prosessikustannuksia.

Tarkastuskertomusluonnoksen kannanotoissa todetaan muun muassa, että tarkastusvirasto pitää erittäin aiheellisena, että työ- ja elinkeinoministeriö tai valtiovarainministeriö pyytää komissiolta lausunnon, onko hankintalain (348/2007) 10 §<sup>14</sup> direktiivin 2004/18/EY mukainen ja voidaanko katsoa, että valtion toinen hankintayksikkö voi valvoa toisella hallinnonalalla toimivaa hankintayksikköä samalla tavoin, kuin se valvoo omaa toimipaikkaansa, ja ovatko valtion virastojen ja laitosten toisilleen tarjoamat palvelut sellaisia, joita hankintadirektiivin nojalla ei tarvitse kilpailuttaa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö lausuu käsityksensä, että hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jätetty valtion sisäinen hankinta ja valtio-oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden välinen hankinta ei ole ristiriidassa EU-säätelyn kanssa. Valtiovarainministeriö ilmoittaa myös, ettei se näe tarpeelliseksi pyytää komissiolta asiassa lausuntoa.

### *Pakolliset keskitetyt hankinnat*

Valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988) lisätyllä 22 a §:llä (447/2006) on mahdollistettu tiettyjen tavaroiden ja palvelujen hankkiminen keskitetysti siten, että virastojen ja laitosten on käytettävä pääsääntöisesti yhteishankintayksikön kilpailuttamaa sopimusta. Hankinta voi koskea tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavan-

---

<sup>14</sup> 10 §. *Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköiltä. Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköiltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.*

omaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) on säädetty tarkemmin siitä, mitä hankintoja voidaan ottaa yhteishankinnan piiriin. Sanotun asetuksen mukaan valtiovarainministeriö määrää päätöksellään, mitkä asetuksessa tarkoitetuista tuotteista ja palveluista kuuluvat kulloiseenkin valtion yhteishankintaan.

Valtiovarainministeriö on antanut 7.9.2006 valtionhallinnon yhteishankinnoista päätöksen (766/2006), joka on tullut voimaan 8.9.2006. Päätöksessä on lueteltu yhteishankittavat tuotteet ja palvelut.

Palveluhankinnoista päätökseen sisältyvät matkustuspalvelut ja työterveyshuoltopalvelut. Ne eivät kuuluneet tämän tarkastuksen piiriin otettuihin asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin.

Yhteishankintayksikkönä Hansel Oy on kilpailuttanut johdon asiantuntijapalvelut ja tehnyt niistä puitesopimuksen. Puitejärjestely koskee kuutta osa-aluetta. Kilpailutetut palvelut ovat valtion virastojen ja laitosten käytettävissä. Virastot ja laitokset eivät ole kuitenkaan velvollisia niitä käyttämään.

## 3.4 Julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992)

### 3.4.1 Keskeinen sisältö

Tämän tarkastuksen piiriin kuuluvien, tilille 4392 kirjattujen asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinnoissa on tullut pääsääntöisesti noudattaa hankintalakia. Poikkeuksen tekevät kehitysyhteistyövaroilla sellaiset valtion virastoilta ja laitoksilta hankitut palvelut, jotka voidaan katsoa valtion sisäisiksi hankinnoiksi eivätkä siten kuulu hankintalain soveltamispiiriin.

Valtion viranomaisten (hankintayksiköitä) on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava hankinnassaan hankintalain säännöksiä (hankintalain 1 §).

Hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä.

Hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinnasta on sen arvosta riippumatta joko ilmoitettava, tai tarjouksia on muutoin pyydettyä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä.

Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Tällaisina syinä voidaan pitää hankintalain (5 §) mukaan muun muassa

hankinnan vähäistä arvoa tai suoran neuvottelumenettelyn käytölle asetettuja ehtoja, joista säädetään kynnysarvot ylittävistä hankinnoista annetuissa asetuksissa. Tarjouskilpailua ei kuitenkaan tarvitse järjestää yhteishankinnassa, kun hankinta tehdään sellaiselta yhteishankintayksiköltä, joka on noudattanut hankintalain säännöksiä hankinnan tekemisestä. Valtionhallinnossa yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy.

### 3.4.2 Suorahankinnan edellytykset

Hankinta-asetuksen 14 §:ssä on muun ohella säädetty, että hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn muun muassa, jos<sup>15</sup>

1. avoimessa tai rajoitetussa tarjouskilpailussa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai on saatu täysin tarjouspyyntöä vastaamattomia tarjouksia eikä alkuperäisiä sopimusehtoja olennaisesti muuteta
2. teknisistä tai taiteellisista taikka yksinoikeuden suojelemiseen liittyvistä syistä ainoastaan tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan
3. sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä hankinta-asetuksen 25–28 §:ssä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomista, ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi
6. alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta on alkuperäiseen sopimukseen sisällyttämättömän lisäurakka tai palvelu, joka on ennalta arvaamattomista syistä osoittautunut välttämättömäksi urakan toteuttamiselle tai palvelun suorittamiselle sellaisena kuin se on alun perin määritelty, ja lisäurakkaa tai -palvelua ei voida teknisesti tai taloudellisesti erottaa pääsopimuksesta aiheuttamatta hankintayksikölle huomattavaa haittaa, taikka lisäurakka tai -palvelu, vaikka se voitaisiin erottaa alkuperäisen sopimuksen toteuttamisesta, on ehdottoman välttämätön sopimuksen loppuun saattamiseksi; lisäurakoiden tai -palvelujen kokonaisarvo saa kuitenkin olla enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta
7. kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka kuitenkin on aikaisemman urakan toisinto tai vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankintaa; aikaisempaa hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa tulee olla mainittu neuvottelumenettelyn mahdollisesta myöhemmästä käytöstä ja lisäpalvelujen tai uusien ra-

---

<sup>15</sup> Hankinta-asetuksen kohdat 4 ja 5 koskevat vain tavarahankintoja, jotka eivät kuuluneet tämän tarkastuksen piiriin.

kennustöiden ennakoitu arvo tulee olla otettu huomioon laskettaessa aikaisemman sopimuksen kokonaisarvoa; tätä menettelyä voidaan käyttää vain kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä

8. sopimus tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja se on noudatettavien sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa.

Hankintalaissa tarjouskilpailusta poikkeamiseen oikeuttavana syynä on mainittu hankinnan vähäinen arvo. Vähäisen arvon määrittely on jäänyt oikeuskäytännön varaan. Se saattaa olla erilainen sen mukaan, minkälaisesta hankinnasta on kysymys. Virastot ovat omissa hankintaohjeissaan määritelleet vähäisen arvon useimmiten kahdesta kolmeen tuhannen euron tienoille. Ulkoasiainministeriön hankintaohjeessa se on ollut 3 000 euroa. Asian arvioinnissa on voitu tukeutua myös valtion hankinta-asetuksen 4 §:n 6 kohdan sääntökseen, jonka mukaan hankinta saadaan tehdä suora-hankintana ilman edeltävää tarjouskilpailua, jos tarjouskilpailussa mahdollisesti saavutettavat paremmat hinta- tai muut ehdot eivät ilmeisesti ylitä kilpailun järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Voimassa olevassa hankintalaissa kansallisena kynnysarvona pidetään 15 000:ta euroa ilman arvonlisäveroa. Kynnysarvon alittaviin tavara- ja palveluhankintoihin sekä suunnittelukilpailuihin ei sovelleta hankintalakia (15 §:n 1 kohta). Eräissä laissa määritellyissä hankinnoissa kynnysarvo on tätä suurempi.

### 3.4.3 Tarjousten valinta

Hankintalain 7 §:n mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Tarjouksista tulee hyväksyä joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Valtion hankinnoista annetun asetuksen 8 §:n 1 momentista käy ilmi, että käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta tavarain tai palvelun arviointiperusteina voivat olla hinta, käyttökustannukset, toimintaominaisuudet, ympäristövaikutukset tai muut vastaavat perusteet.

Saman pykälän 2 momentin mukaan hankintapäätöksen perusteiden tulee ilmetä asiakirjoista.

### 3.4.4 Kynnysarvon ylittävät hankinnat

Tietyn euromäärän eli ns. kynnysarvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava hankinta-asetuksen menettelytapojen mukaisesti. Hankinta-asetuksen 41 §:ssä on muun ohella säädetty, että tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin.

Käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa on mainittava kaikki ne arviointiperusteet, joita sovelletaan tarjousta hyväksyttäessä. Arviointiperusteet on tällöin, jos mahdollista, esitettävä tärkeysjärjestyksessä<sup>16</sup>.

Asetuksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa vuosittain, mitkä kynnysarvojen rahamääräiset arvot ovat. Valtion keskushallinnolla ja muilla valtion viranomaisilla on noudatettavina eri kynnysarvot. Tarkasteluvuonna 2006 ovat tavara- ja palveluhankinnoissa olleet noudatettavina seuraavat kynnysarvot: 137 234 euroa valtion keskushallinnossa ja 211 129 euroa muissa valtion viranomaisissa.

### 3.4.5 Hankintasäännösten noudattamatta jättäminen

Kilpailuttamisen laiminlyönnin syynä on usein vedottu hintatietoisuuteen. Kunkin ajankohdan hintataso selviää kuitenkin vasta järjestettävässä tarjouskilpailussa. Lakiin perustuvasta kilpailuttamisvelvollisuudesta ei voida poiketa kuin laissa mainituin perustein. Hintatietoisuus ei ole tällainen peruste.

Lainkuuliaisuusvelvollisuuden laiminlyönnin lisäksi viranomainen ottaa riskin kilpailuttamatta jättämisestä tai virheellisestä hankintamenettelystä hankintaprosessin viivästymisen muodossa. Myös seuraamuksena saattaa olla hankintalain 8 §:n mukainen vahingonkorvaus tai markkinaoikeuden määräämä muu seuraamus.

Markkinaoikeuden määräämiä muita seuraamuksia voivat hankintalain 9 §:n<sup>17</sup> mukaan olla, että markkinaoikeus

1. poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen
2. kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä
3. velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä
4. määrää hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

---

<sup>16</sup> Voimassa oleva hankintalain mukaan käytettäessä tarjousten vertailuperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta on tarjouspyynnössä oltava vertailuperusteet ja niiden painotus tai kohtuullinen vaihteluväli taikka poikkeuksellisissa tapauksissa vertailuperusteiden tärkeysjärjestys (41 §:n 1 momentin 7 kohta).

<sup>17</sup> Vastaava säännös on voimassa olevan hankintalain 76 §:ssä.

Lisäksi markkinaoikeus voi velvoittaa asianosaisen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi.

### 3.5 Ministeriön hankintaohjeet

Ulkoasiainministeriössä on ollut kaksi hankintaohjetta, joista toinen on koskenut koko ulkoasiainhallintoa ja toinen vain kehitysyhteistyötä. Koko hallintoa varten annetussa ohjeessa todetaan, että soveltuvin osin sitä noudatetaan myös siirtomenoina tehtäviin hankintoihin. Tällä lausumalla tarkoitetaan viitata kehitysyhteistyömenoihin. Kehitysyhteistyötä koskeva ohje koskee sellaisia kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia kehitysyhteistyövaroilla tehtyjä hankintoja, joihin ei sovelleta hankintalakia.

Ministeriön työjärjestyksessä (1174/2005) on määrätty ministeriön organisaatiosta, tehtäväjaosta ja ratkaisuvallasta. Sen mukaan osastopäällikkö ratkaisee muun ohessa määrärahojen käyttöön liittyvät sitoumukset, sopimukset ja toimeksiannot, jollei toisin säädetä. Vastaavasti on määrätty yksikönpäällikön ratkaisuvallasta. Tämä tarkastus perustuu tähän työjärjestykseen. Uusi työjärjestys(550/2008) on tullut voimaan 1.9.2008. Siinä ei ole tullut muutoksia tässä käsiteltyihin määräyksiin.

Työjärjestyksessä on erikseen määrätty virastopalveluyksikön päällikön ratkaisuvalltaan materiaali- ja palveluhankinnat sekä painotekniikkaan ja logistiikkaan liittyvien palveluiden hankinnat. Virastopalveluyksikön virkamiesten ratkaisuvalltaan kuuluvat alle 25 000 euron materiaali- ja palveluhankinnat. Tietohallintoyksikön virkamiesten ratkaisuvalltaan kuuluvat alle 25 000 euron investointihankinnat sekä suunnittelu-, huolto- ja palvelusopimuksia koskevat asiat.

Koko hallintoa varten tarkoitettu ohje on nimeltään ”Hankinnat ja omaisuuden hallinta ulkoasiainministeriössä ja edustustoissa”. Sen on antanut hallinnollinen osasto 21.12.2001 (Normi 31; Sisäinen määräys), ja se on tullut voimaan 1.1.2002.

Ohjeen kohdan 2.1. mukaan hankintamääräyksiä sovelletaan ministeriön ja edustuston sisäiseen käyttöön hankittavien tavaroiden ja palvelujen hankinnassa sekä tiedotustoiminnan tavara- ja palveluhankinnoissa.

Ohje on kokonaisuutena hyvin kattava. Se sisältää muun ohessa toimialoittain ja nimikkeittäin tavara- ja palveluhankintoja koskevat hankinta- ja rahoitusvastuut.

Ohjeen mukaan tavaroiden ja palvelujen hankinnat on, vähäisiä yksittäishankintoja lukuun ottamatta, tehtävä määräaikaisiin tai kertaluonteisiin tarjouskilpailuihin perustuen. Vähäisenä voidaan ohjeen mukaan pitää selaista hankintaa, jonka arvo on alle 3 000 euroa. Kilpailuttamatta jättämi-



nen on perusteltava ja perustelu liitettävä hankinta-asiakirjoihin, mikäli tarjouskilpailua ei erityisestä syystä järjestetä, vaikka hankinnan laajuus ja muut syyt sitä edellyttäisivät.

Ohje ei ole hankinta-asiakirjoja koskevan luettelon ja hankinta-asiakirjojen säilytystä koskevien ohjeiden osalta täydellinen ja yksiselitteinen. Hankinta-asiakirjaluetelosta puuttuvat muun ohessa hankintailmoitus, tarjousten avauspöytäkirja ja ilmoitus tarjouskilpailussa hävinneille tarjoajille muutoksenhakuosoituksineen. Mikäli esimerkiksi muutoksenhakuosoitusta ei ole annettu, ei valitusaika ala kulua, ja hankinta-asia jää siltä osin avoimeksi.

Ohjeen mukaan yli 3 000 euron hankintojen ostolaskuihin on liitettävä lähetysluettelo tai muu vastaava selvitys ja yli 20 000 euron hankintoihin hankinnan tarjous-, päätös- ja tilausasiakirjat tai näitä vastaavat perustelumuiot. Nämä säilytetään ohjeen mukaan tilitositteiden yhteydessä taloussäännön määräysten mukaisesti. Ohjeen 20 000 euron rajalle tilitositteiden yhteydessä säilytettävistä asiakirjoista ei liene perusteita, koska hankinnan asianmukaisuus tulee voida todentaa kaikista kilpailutettavista hankinnoista.

Ohjeen mukaan alkuperäiset hankintadokumentit säilytetään kuitenkin arkiston antamien ohjeiden mukaisesti arkistossa. Muut hankinta-asiakirjat säilytetään hankinnan suorittaneen ministeriön yksikön tai edustuston käsiarkistossa.

Ohjeen mukaan hankinta-asiakirjat on säilytettävä niin kauan kuin ne ovat tarpeen tilinpidon, valvonnan ja takuuvälön vuoksi, kuitenkin vähintään 2 vuotta. Tämä ohje on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä. Mikäli asiakirjat toimitetaan vasta kahden vuoden kuluttua arkistoon, ei tiliaineisto ole yhtenäisenä tilinpäätökseen mennessä. Hankinta-asiakirjat ovat osa kirjanpitoaineistoa, jonka säilytysaika on valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, jäljempänä myös talousarvioasetus) 46 §:n 4 momentin mukaan vähintään kuusi vuotta varainhoitovuoden päättymisestä.

Tiedusteluun 18.10.2007 hankinta-asiakirjojen arkistoinnista ministeriön tietopalvelu totesi vastauksessaan, että ennen hankintakäsikirjan käyttöönottoa vuonna 2007 hankinta-asiakirjojen säilytysmenettelyt ovat olleet vaihtelevat. Käytännössä ei ole ollut minkäänlaista yhtenäistä menettelymallia, jonka perusteella tarjouskilpailuihin liittyvät asiakirjat on toimitettu arkistoon. Vastauksen mukaan ne on pääsääntöisesti arkistoitu keskiteytisesti ministeriön arkistoon, mutta niitä on säilytetty myös hankinnasta vastanneessa yksikössä.

Tositteiden yhteydestä hankinta-asiakirjoihin todettiin vastauksessa, että myöskään ei ole ollut yhtenäistä menettelymallia, jonka perusteella tarjouskilpailuihin liittyvät asiakirjat tunnistetaan hankintamenon tositteen

numeron perusteella, ja että käytäntö on ollut erilainen hallinnollisella osastolla ja kehitysyhteistyötä tekevillä osastoilla.

Monivuotisissa hankinnoissa aiheutuu menoja useina vuosina, ja tällöin saattaa olla esimerkiksi tarpeen tarkistaa maksatuksen oikeellisuus sopimuksista tai muista hankinta-asiakirjoista myös hankintapäätöksen teko-vuotta seuraavina vuosina, joten selkeä kytkeä menotositteesta hankinta-asiakirjoihin on tämänkin vuoksi tarpeen. Myös arkistoinnin tulee olla sellainen, että asiakirjat ovat joustavasti löydettävissä.

Ohjeen kohdan "Valvonta" mukaan ministeriön osaston, linjan ja yksikön sekä edustuston johdon sekä tehtäviin osoitettujen vastuuhenkilöiden asiana on huolehtia siitä, että julkisten varojen käyttö hankintoihin ja valtion omaisuuden hallinta toteutetaan taloudellisesti, tuloksellisesti sekä laillisesti määräyksiä ja ohjeita noudattaen. Tämä edellyttää ohjeen mukaan, että yksiköt toimintaa ohjatessaan ottavat määräykset huomioon ja valvovat niiden noudattamista. Lisäksi ohjauksen, toteutuksen ja valvonnan vastuut on osoitettava toimintayksiköissä henkilötasolla.

Edelleen ohjeen mukaan valvonta- ja tarkastusyksikkö valvoo tällä normilla annettujen määräysten noudattamista osana hallinnonalan sisäistä tarkastusta.

Kehitysyhteistyössä noudatettavan hankintaohjeen on antanut kehityspoliittinen osasto 12.12.2001. Se on julkaistu vain englannin kielellä "Manual for the Procurement of Services within the International Development Cooperation" (kansainvälisen kehitysyhteistyön palveluhankintoja koskeva käsikirja). Ohjeessa on todettu, että sen periaatteet perustuvat asetukseen niistä hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

Ohjeen mukaan sitä ei sovelleta Suomesta tehtyihin palvelujen, tavaroiden ja urakoiden hankintoihin.

Ohjeessa kiinnittyy huomio eri hankintatapojen kynnysarvoihin. Muun muassa suora hankinta on mahdollinen, kun palvelun hinta on alle 100 000 euroa, tavarahankinta 10 000 euroa ja rakennusurakka (Works) alle 200 000 euroa. Todettakoon, että tarkastusten kohteena olleena ajanjaksona noudatettavana olleessa asetuksessa hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista,<sup>18</sup> on hankintaperiaatteena todettu (2 §), että hankinnoissa on pyrittävä kilpailun aikaansaamiseen ja kohdeltava toimittajia tasapuolisesti ja luottamuksellisesti. Asetus ei sisällä hankintakohtaisia kynnysarvoja esimerkiksi suora hankinnoille.

---

<sup>18</sup> Asetus 342/1994 on kumottu julkisista hankinnoista annetulla lailla (348/2007) 1.6.2007. Vastaavaa, uutta asetusta ei ole annettu.

Ohjeen mukaan hankinta-asiakirjat, jotka on ohjeellisesti lueteltu, on toimitettava ulkoasiainministeriön arkistoon.

Syyskuussa 2007 on ulkoasiainministeriössä valmistunut hankintastrategia ja otettu käyttöön uusi hankintaohje (Ulkoasiainhallinnon hankintakäsikirja 3.9.2007), joka koskee koko ministeriötä. Se perustuu 1.6.2007 voimaan tulleeseen lakiin julkisista hankinnoista. Toisin kuin aikaisemmin hankintalakia sovelletaan nyt myös kehitysyhteistyösopimukseen perustuviin ulkoasiainhallinnon hankintoihin. Sääntelyn muuttuminen on osaltaan edesauttanut yhteen ohjeeseen siirtymistä.

### 3.6 Ministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta

Ulkoasiainministeriön tarkastuksen piiriin kuuluneiden asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden menot olivat vuonna 2006 noin 15 miljoonaa euroa. Kyseisiä menoja oli lähes kaikilla toimintayksiköillä. Useimmilla toimintayksiköillä varojen lähteenä olivat kehitysyhteistyömomentit, mikä johtui siitä, että kehityspoliittisen osaston yksiköiden lisäksi ulkoasiainministeriön alueosastot ja niiden yksiköt osallistuvat kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Viiden suurimman hankkijan joukossa oli vain yksi yksikkö, jonka hankinnat tehtiin toimintamenomäärärahoilla. Tämä oli tietohallintoyksikkö, ja sen osuus oli noin 7,5 % edellä tarkoitettujen hankintamenojen kokonaismäärästä.

Kehitysyhteistyövaroilla rahoitettujen, tilille 4392 kirjattujen hankintojen yleispiirteenä oli hankintojen tekeminen valtion virastoilta tai laitoksilta. Tällöin ne olivat yleensä suorahankintoja, jotka palvelivat arviointi- ja tutkimustoimintaa sekä kehitysyhteistyöhankkeita. Monet hankkeista olivat kestoaltaan useita vuosia. Koko toimintayksikön hankintameno on eräissä tapauksissa koostunut muutamasta isosta yhteistyösopimuksesta valtion viranomaisen tai erityislaitoksen kanssa. Tällaisia hankintoja on käsitelty tämän kertomuksen luvussa 3.3.2.

Suurimman käyttäjän eli kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspoliitiikan ja suunnittelun yksikön hankinnat olivat noin 23 % asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen kokonaismäärästä. Yksikön 3,4 miljoonan euron hankintamenoista lähes 90 % aiheutui kolmesta suuresta hankinnasta. Ne olivat Suomen Akatemialta tilattu tutkimus (noin 1,7 milj. euroa), CIMO:lta (opetusministeriön alainen kansainvälisen henkilövaihdon keskus) hankittu palvelu (noin 1 milj. euroa) ja eräässä yliopistossa tehty tilaustutkimus (noin 0,3 milj. euroa).

Monet hankinnat perustuivat vuotta pitempiin sopimuksiin ja pitkäaikaisiin yhteistyösuhteisiin. Joissakin tapauksissa hankintalain mukaiset suorahankinnan edellytykset olivat täyttyneet sen vuoksi, että kyseistä palvelua ei ollut muualta saatavissa, kuten Säteilyturvakeskukselta tehdyissä hankinnoissa tai nimenomaisesti kemikaalivalvontaa varten Helsingin yliopiston yhteyteen perustetulta yksiköltä tehdyissä hankinnoissa.

Useissa tapauksissa kysymys oli ollut pikemminkin tuesta tai määrärahojen osoittamisesta käyttöön kuin hankinnasta, kuten luvussa 3.7. mainituissa tutkimushankkeiden rahoituksessa.

Toimintamäärärahoilla tehdyt hankinnat olivat tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpito-hankkeita, kiinteistökehittämisen asiantuntijapalveluita, lakiasianpalveluita, graafisia suunnittelupalveluita sekä käännoispalveluita. Tarkastuksen huomautukset kohdistuivat pääosin toimintamäärärahoilla tehtyihin hankintoihin.

Viisi eniten asiantuntijapalveluita hankkinutta toimintayksikköä käyttivät noin 52 % ja kymmenen suurinta käyttäjää noin 70 % hankintojen kokonaissummasta. Tiliä käyttäneitä toimintayksiköitä oli vuonna 2006 yhteensä 43.

**TAULUKKO 1. Viisi suurinta käyttäjää, käytetty euromäärä ja prosenttiosuus tilille 4392 kirjatuista menoista.**

Vastuualue	Kirjattu summa euroa	Prosenttiosuus kokonaismenoista
2311 Yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksikkö (Kehityspoliittinen osasto)	3 426 867	22,9
2431 Aasian ja Oseanian yksikkö (Amerikan ja Aasian osasto)	1 683 005	11,2
2540 Tietohallintoyksikkö (Hallinnollinen osasto)	1 121 867	7,5
2443 Etelä-Afrikan yksikkö (Afrikan ja Lähi-idän osasto)	803 286	5,4
2415 Länsi-Balkanin yksikkö (Eurooppa-osasto)	789 742	5,3

Ministeriö on voinut jaotella tilin 4392 hankintalajien mukaan tarkoituksemukaiseksi katsomallaan tavalla.

**TAULUKKO 2. Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen jaottelu ulkoasiainministeriön tilikartassa ja alajaottelujen prosenttiosuus tilin käytöstä vuonna 2006.**

Alatili	Prosenttiosuus päätilin 4392 käytöstä
43921 Atk-suunnittelu- ja tutkimuspalvelut	13,8
43922 Tulkkaus-, käännös- ja opaspalvelut	1,6
43923 Lakiasiantuntijapalvelut	3,1
43928 Kokousjärjestelypalvelut	0,8
43929 Muut asiantuntija- ja tutkimuspalvelut	80,7

Jaottelussa kiinnittää huomiota alatilin 43929 suuri osuus.

### 3.7 Yksittäiset hankinnat

Ministeriöltä pyydettiin 17 tositteeseen liittyvät, kilpailuttamista koskeneet hankinta-asiakirjat, tai mikäli hankintaa ei ollut kilpailutettu, niin asiakirja, johon on merkitty, miksi hankinta oli tehty ilman tarjouskilpailua. Asiakirjan puuttuessa pyydettiin muu selvitys asiasta.

Ministeriön tietopalvelu lähetti tositteet hankinnan tehneille vastuualueille, jotka antoivat tiedot hankinta-asiakirjoista ja vastasivat lisäselvityspyyntöihin.

Tarkastuksen kohteena olleet hankinnat muodostivat hyvin kirjavan joukon. Monet olivat osa suurempaa hankintaa ja perustuivat monivuotisiin sopimuksiin. Muutamissa tapauksissa avustamistarkoitus oli niin ilmeinen, että kyse oli pikemminkin tietyn toiminnan tukemisesta kuin palvelujen ostosta. Hankinnoissa oli sellaisia, joissa olisi hankinnan arvon takia pitänyt järjestää tarjouskilpailu mutta jotka oli tehty suorahankintana. Tarkastuksessa tietohallintoyksikön vastuualueelle sattui useita tällaisia tapauksia. Esiin tuli myös muutamia hankintoja, jotka oli tehty ilman kirjallista toimeksiantoa tai sopimusta. Eräät tällaiset hankinnat olivat perustuneet useita vuosia vanhoihin puitesopimuksiin, jotka olisi pitänyt kilpailuttaa uudestaan. Valtion hankinnoista annetun asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan arvoltaan vähäisistä ja kiireellisistä hankinnoista voitiin tilaus tehdä suullisesti.

Seuraavassa on hankintatapaukset käsitelty toimintayksiköittäin.

#### *Tietotekniikkayksikkö (HAL-40)*

1. Lasku DocID 1931067. Viisumijärjestelmän käyttöpalvelutehtävät 1.4.–30.4.2006. Määrä 25 797,32 euroa (ilman alv.). Yksikön antaman

selvityksen mukaan lasku liittyy ulkoasiainministeriön ja toimittajan väliin käyttöpalvelusopimukseen. Sopimus käsittää ministeriön uuden viisumijärjestelmän ylläpidon ja hallinnan. Yksikön mukaan hankintaa ei ole kilpailutettu kiireisen aikataulun ja turvallisuusaspektien takia. Sopimuksesta johtunut kokonaislaskutus vuonna 2006 on ollut ulkoasiainministeriön antaman tiedon mukaan 122 800 euroa.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Kiireellisyyteen vetoamisessa tulee olla jokin muu kuin tilaajasta johtuva poikkeuksellinen syy. Turvallisuusaspekti taas tulisi ottaa huomioon kilpailutusta toteutettaessa niin, että se ei olisi kilpailuttamisen esteenä.

2. Lasku DocID 2069417. Schengen-viisumijärjestelmän toteuttaminen. Määrä 160 363,07 euroa (ilman alv.) Järjestelmän toimittaja on sama kuin laskun 1 käyttöpalvelutehtävien toimittaja. Tarkastusviraston suorittamassa ulkoasiainministeriön vuoden 2006 vuositilintarkastuksessa oli jo huomautettu, että järjestelmän toteuttaminen on hankittu kilpailuttamatta. Koska hankinnan tosite tuli tämän hankintatarkastuksen tositevalinnassa esiin, pyydettiin tieto edelleen toimitusvaiheessa olevan hankinnan toteutuneista kustannuksista 1.12.2007 mennessä. Ministeriön antaman selvityksen mukaan laskutus oli ollut 4 063 600 euroa.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Kysymys on taloudellisesti merkittävästä järjestelmähankinnasta, joka olisi tullut kynnyksarvot ylittävänä hankintana kilpailuttaa hankinta-asetuksen mukaisena "EU-hankintana".

3. Lasku DocID 2511921. Kilpailutusta koskeva konsultointi. Määrä 10 125 euroa (ilman alv.). Hankinta on perustunut vuonna 2002 ulkoasiainministeriön ja toimittajan välillä tehtyyn puitesopimukseen tietotekniikan konsultoinnista. Puitesopimusta ei ollut kilpailutettu. Se on voimassa toistaiseksi. Ministeriön antaman tiedon mukaan sopimukseen perustuva laskutus oli vuonna 2006 yhteensä 75 600 euroa.

Runkosopimuksen mukaan sen määrittelemillä periaatteilla ja ehdoilla toimittaja ja asiakas sopivat erillisiä konsultoinnin toimeksiantoja. Toimeksiannoissa on sovittava muun ohessa konsultoinnin päivähinnasta ja kokonaislaskutuksesta. Puitesopimuksen mukaan se ei yksinään oikeuta toimittajaa asiakkaan laskuttamiseen, vaan laskutukseen vaaditaan lisäksi erikseen sovittu ja allekirjoitettu toimeksianto. Laskun tarkoittamasta tehtävästä ei ole tehty kirjallista toimeksiantoa, vaan siitä on sovittu suullisesti.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Puitesopimuksesta huolimatta tämänkokoista toimeksiantoa ei saa tehdä suullisesti. Puitesopimus tulee kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti.

4. Lasku DocID 2517100. Asianhallintajärjestelmän lisenssit ja toteutus. Määrä 234 057,40 euroa (alv. 0 %). Asianhallintajärjestelmän kokonaislaskutus on ollut ulkoasiainministeriön antaman tiedon mukaan 1.12.2007 mennessä 720 677 euroa. Hankinta on suoritettu ilman tarjouskilpailua.

Hallinnollisen osaston (HAL-40) 25.8.2006 päivätyssä muistiossa on perusteltu sitä, miksi hankinnassa ei ole käytetty hankintalain mukaista kilpailutusta. Yhtenä perusteluna on ollut se, että ministeriössä meneillään olevassa viisumijärjestelmäprojektissa kilpailutettiin kuluvana vuonna (2006) järjestelmän alustana toimivat palvelimet. AHA-järjestelmä<sup>19</sup> hyötyy merkittävästi ministeriön yhtenäistettävään tekniseen arkkitehtuuriin liittyen siitä, että järjestelmässä käytetään vastaavaa ajoalustaa kuin viisumijärjestelmässä. Viisumijärjestelmässä tehtyjä määrittelyjä on muistion mukaan hyödynnetty myös suunniteltaessa AHAn tietokantajärjestelmäalustaa. Taloudelliset hyödyt realisoituvat ylläpito-, valvonta- ja huoltohenkilöstön koulutuskustannusten säästöinä sekä valvontaan tarvittavien menetelmien ja ohjelmistojen hankinnoissa.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Hankintojen kilpailuttamisia tulisi koordinoida niin, että samoja tarkoituksia palvelevat hankinnat voidaan kilpailuttaa samalla kerralla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että ministeriön tietohallinto käyttää nykyisin hankinnoissaan pääsääntöisesti valtion yhteishankintayksikkönä toimivan Hansel Oy:n puitesopimuspalveluja. Esimerkiksi viisumi- ja asianhallintajärjestelmien jatkokehityksessä sopimukset on laadittu kytkien ne Hansel Oy:n sopimuskehikkoon. Toisaalta spesifin alan asiantuntemuksella ja ulkoasiainhallinnon toiminnan tuntemuksella on suuri merkitys halutun tuloksen aikaansaamiseksi ja tätä Hansel Oy:n sopimukset eivät aina mahdollista.

Palautteen perusteella ministeriö on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin.

#### *Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö*

5. Lasku DocID 2492423. Norden 2007 palvelun toteutus (verkkosivusto). Määrä 42 075 euroa (alv. 0 %). Hankintaa ei ole kilpailutettu. Ulkoasiainministeriön mukaan verkkosivuston toteutusta ei kilpailutettu, koska sivut haluttiin rakentaa samaan järjestelmään, jossa ovat muutkin ministeriön ylläpitämät sivut.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Suorahankintaa voidaan perustella hankinta-asetuksen 12 §:n 2 kohdan perusteella, jonka mukaan suorahan-

---

<sup>19</sup> Asianhallintajärjestelmä.

kinta on mahdollinen, jos teknisistä tai yksinoikeuden suojelemiseen liittyvistä syistä ainoastaan tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Hankituissa järjestelmissä tulisi kuitenkin pyrkiä sopimuksin ja muin keinoin mahdollistamaan jatkokehittelyn ja laajentamisen kilpailuttaminen.

*Kiinteistöyksikkö (HAL-30)*

6. Lasku DocID 2085435. Kiinteistönhallinnan kehittämistyö. Määrä 11 040 euroa (alv. 0 %). Hankinnan kokonaisarvo tarjouksen mukaan 30 000–36 000 euroa. Hankintaa ei ole kilpailutettu. Ministeriön mukaan toimittajalta pyydettiin tarjous, joka vahvistettiin toimeksiannoksi. Perusteluina suorahankinnalle esitettiin muun ohessa toimittajan referenssit ja ministeriön kiinteistöhallinnon aiempi tuntemus.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Esitetyt perustelut eivät ole hankintalain mukaisia hyväksyttäviä perusteita suorahankinnalle.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa ottavansa tarkastuksessa tehdyn arvion huomion tulevissa hankinnoissa.

*Passi- ja viisumiyksikkö (OIK-33, nykyisin KPA-20)*

7. Lasku DocID 2511936. Asianajotehtävää koskeva toimeksianto. Määrä 67 849,31 euroa (alv 0 %); asia kesken, joten toimeksiannon lopulliset kustannukset eivät olleet vielä tiedossa. Hankinta on tehty kesällä 2004 suorahankintana suullisella toimeksiannolla eräältä asianajotoimistolta. Ministeriöllä ei ole ollut oikeusapua koskevaa, kilpailutettua puitesopimusta. Hovioikeuden 30.10.2007 antamalla tuomiolla kantaja on tuomittu korvaamaan valtion oikeudenkäyntikulut.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Valtion hankinnoista annetun asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan arvoltaan vähäisistä ja kiireellisistä hankinnoista voitiin tilaus tehdä suullisesti. Tämän taloudellisesti merkittävän oikeusaputehtävän suulliseen toimeksiantoon ei ole ollut perusteita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö painottaa, että kyseessä on ollut siviilioikeudellista oikeudenkäyntiedustusta koskevan palvelun hankinta. Ministeriön mukaan riita- ja rikosoikeudenkäynneissä määrittää lainsäädäntö ja hyvä asianajajatapa sopimuskomppanin toimet. Kummankin osapuolen vastuiden määrittelymiseksi sopimus olisi kuitenkin pitänyt tehdä kirjallisena.



8. Lasku DocID 2317467. Tutkimus- ja WTO-käsikirjan kirjoittaminen. Määrä 11 666 euroa (alv. 0 %). Tilauksen kokonaiskustannus 34 998 euroa (alv. 0 %). Sopimusosapuoli erään yliopiston yksikkö.

Kyseessä on aikaisemmin aloitetun kirjaprojektin rahoittaminen ulkoasiainministeriön toimesta. Ministeriön muistion mukaan kirja on tarkoitettu yliopistotasoiseksi kurssikirjaksi sekä käsikirjaksi kauppapolitiikan parissa työskenteleville ja teemasta kiinnostuneille. Asiakirjoissa olevien tietojen mukaan kirja piti julkaista syksyllä 2004. Se julkaistiin kuitenkin vasta joulukuussa 2006. Asiasta on laadittu kirjatilausta koskeva sopimus 2.10.2003. Projekti ei edennyt sopimusehtojen mukaisessa aikataulussa. Ministeriö maksoi kuitenkin sopimuksen mukaisesti korvauksen kirjoittamisesta. Sopimuksen mukaan kirjasta saatavat taloudelliset oikeudet siirtyvät ministeriölle, joka vastaa julkaisun painatuksesta sekä raportoinnista ja tiedottamisesta. Ministeriö on tehnyt kirjasta 28.11.2005 kustannussopimuksen, jolla se on luovuttanut tekijänoikeuden kustantajalle sopimuksessa mainituin ehdoin. Ensimmäisen painoksen määräksi sovittiin 1 000 kappaletta. Ulkoasiainministeriöllä ei ollut tietoa siitä, tiedusteltiin-ko kustannussopimuksen ehtoja muilta kustantajilta.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Kyseessä on säännösten vastainen suorahankinta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö katsoo, että hankkeen suunnittelu noudatti normaalia käytäntöä siten, että aihe muotoutui suunnittelu- ja tutkimusyksikön, ministeriön asianomaisen osaston (kauppapoliittinen osasto) ja tutkijayhteisön keskusteluissa. Ministeriö korostaa, että vastaisuudessa kilpailutukseen kiinnitetään huomiota myös silloin, kun hankinnan kohteena on lähinnä yleishyödyllisen teoksen tekeminen.

9. Lasku 9.5.2006. Ulkoasiainministeriön myöntämän tuen 1. erä London School of Economicsille tutkimushankkeeseen "A Human Security Agenda for the European Union". Ministeriö on päätöksellään 17.3.2006 myöntänyt projektille kaikkiaan 50 000 euroa. Tutkimushankkeen kustannusarvio on ollut 110 334 euroa.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Hankkeessa ei ole kysymys hankintalain 4 §:n mukaisesta hankinnasta, koska ministeriö on osarahoittajana tutkimuksessa, jonka hyödyt eivät koidu yksinomaan sille. Ulkoasiainministeriö ei ole myöskään hankkeen omistaja, jolle kilpailutus kuului.

10. Lasku DocID 2120113. Osallistumisesta Ulkopoliittisen instituutin tutkimushankkeeseen "Venäjän eurooppalainen valinta: EU:hun vai sen kanssa?" Laskun määrä 20 000 euroa (alv. 0 %). Ulkoasiainministeriön kokonaisrahoitukseksi oli sovittu 80 000 euroa neljän vuoden aikana. Hankkeen kokonaiskustannukset ovat sopimuksen mukaan 350 000 euroa. Tutkimushanke on kaksiosainen, joista ensimmäinen muodostuu neljästä väitöskirjasta.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Kilpailuttaminen ei ole ollut ulkoasiainministeriön vastuulla, koska kyseessä on Ulkopoliittisen instituutin hanke. Kysymys on pikemminkin valtionavustuksen myöntämisestä kuin palvelun hankinnasta.

Tarkastuskertomuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö katsoo, että tuki on ollut suunniteltua siinä mielessä, että Ulkopoliittisen instituutin monivuotinen ohjelma kuului laajempaan Venäjä-tutkimuksen painopisteohjelmaan, jonka Suomen Akatemia toteutti ja kilpailutti.

#### *Kansalaisjärjestöyksikkö (KEO -33)*

11. Lasku DocID 2204844. Suomen Somalia-verkoston kulut. Laskun määrä 37 000 euroa. Ulkoasiainministeriön oli tehnyt Kansainvälisen solidaarisuussäätiön kanssa konsulttisopimuksen Suomen Somalia-verkostolle annettavan tuen kanavoimiseksi. Maksettava tuki vuonna 2006 oli 52 000 euroa.

Ministeriön antaman selvityksen mukaan kyseessä on Suomen Somalia-verkoston tukemiseksi tehdyn hankinnan maksusuoritus. Asiantuntijapalvelun hankintamenettelynä on ollut suorahankinta. Ulkoasiainministeriön mukaan tähän oli kilpailuttamisen sijaan päädytty siitä syystä, että Kansainvälinen solidaarisuussäätiö on ainoa suomalainen kansalaisjärjestö, jolla on vakiintunut hanketoiminta Somalian alueella.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Suorahankinnan edellytykset ovat olleet olemassa, koska on ollut olemassa vain yksi toimija.

#### *Globaaliasioiden osasto (GLO-52)*

12. UNU/WIDERin lasku 19.12.2006 tutkimusavustuksesta. Laskun määrä 278 000 euroa. Tämä on myös avustuspäätöksen mukainen kokonaissumma. Lasku perustuu ulkoasiainministeriön ja UNU/WIDER-instituutin (United Nations University/World Institute for Development Economics Research) väliseen tutkimussopimukseen. Lasku on maksettu kokonai-

suudessaan välittömästi tutkimussopimuksen teon jälkeen. Tutkimusavustus on osa Wider-instituutille vuonna 2006 myönnetystä avustuksesta.

Taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälinen instituutti (WIDER) perustettiin Helsinkiin Suomen hallituksen ja YK-yliopiston 2.4.1984 allekirjoittamalla isäntämaasopimuksella. Sopimuksen mukaisesti Suomen tulee tarjota instituutille toimitilat ja sen johtajalle asunto. Instituutille on vuokrattu toimitilat Katajanokalta ja johtajalle asunto Ullanlinnasta. Näiden velvoitteiden lisäksi Suomi on tukenut vuosittain WIDERin tutkimustoimintaa. Vuonna 2006 WIDERin isäntämaavelvoitteiden hoitamiseen ja instituutin tutkimusohjelmaan on rahoitusesityksen (11.4.2006) mukaan arvioitu tarvittavan 500 000 euroa. Lisäystä vuoden 2005 määrärahaan on 150 000 euroa. Perusteena on muun muassa instituutin toimiston vuokran korotus. Ministeri on tehnyt (20.4.2006) esityksen mukaisen päätöksen varojen myöntämiseksi kehitysyhteistyövaroista.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Tässä on kysymys kohdennetusta tutkimusavustuksesta eikä kilpailutettavasta tutkimuspalvelujen hankinnasta.

#### *Kehityspoliittisen viestinnän yksikkö (VKO-8, nykyisin VKO-20)*

13. Lasku DocID 2011413. Kehitysyhteistyön vuosikertomuksen 2005 käännöstyö. Määrä 17 940 euroa (alv. 0 %).

Tarjouskilpailun ratkaisua koskevan asiakirjan mukaan tarjouksia oli saatu kolme. Valintaperusteena oli ollut käännössivun halvin hinta. Saaduissa asiakirjoissa ei ollut tarjouspyyntöä eikä tarjouskilpailun avauspöytäkirjaa, josta olisi selvinnyt, kuinka monelta toimijalta tarjouksia pyydettiin. Saaduissa asiakirjoissa oli neljä tarjousta. Asiakirjoissa ei ollut selvitystä siitä, miksi yksi tarjouksista ei ollut vertailussa mukana. Tarjouspyynnön puuttuessa tarkastuksessa ei ole voitu varmistua tarjouspyynnön sisällöstä muun muassa sen suhteen, hyväksytäänkö osatarjoukset. Laskun mukaan käännöstyö on sisältänyt käännökset suomesta ruotsiin ja suomesta englanttiin. Kaksi tarjoajaa oli tarjonnut vain joko käännöstä ruotsin kieleen tai englannin kieleen.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Hankinta-asiakirjat tulee laatia ja arkistoida niin, että hankintamenettelyn asianmukaisuudesta voidaan jälkikäteen varmistua.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö yhtyy tarkastuksen perusteella tehty arvioon.

*Viestintä- ja kulttuuriosasto (VKO-22)*

14. Lasku DocID 1732437. Graafisen ohjeiston laatiminen. Summa 11 400 euroa (alv. 0 %).

Tarjous pyydettiin kahdeksalta suunnittelutoimistolta. Valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Hankinta on tehty hankintalainsäädännön mukaisesti.

*Latinalaisen Amerikan ja Karibian yksikkö (ASA-33, nykyisin ASA-30)*

15. Lasku DocID 2521901. Kehitysyhteistyöhön kuuluvan hankkeen seurantatehtävä. Määrä 27 006,67 euroa (alv. 0 %). Lasku liittyy ulkoasiainministeriön Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitokselle tekemään toimeksiantoon projektista "Helsingin yliopiston tukipalvelut Latinalaisen Amerikan kaksikielisyshankkeen seurannassa". Sopimuskausi on ollut 22.6.2005–22.6.2007. Yliopiston suoritettaviksi tulevien tehtävien kustannusarvio on ollut korkeintaan 324 330 euroa. Matkakustannukset on sovittu maksettaviksi valtion matkustusohjesäännön mukaan. Toimeksiannon mukaan yliopisto tekee matkapäätökset ja ottaa matkavakuutukset.

Yksikön ilmoituksen mukaan hankintaa ei ole kilpailutettu, koska kysymyksessä on valtion laitosten välinen yhteistyö omakustannushintaperusteella.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä voidaan katsoa edellytetyn kilpailuttamista, silloin kun valtionhallinnon piirissä on useita mahdollisia hankkeen toteuttavia organisaatioita. Ilmeisesti tämän toimeksiannon olisi voinut toteuttaa usea eri yliopisto tai muu laitos. Ks. kertomuksen luku 3.3.2.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö toteaa, että tarkastuksen perusteella tehdyssä arvioissa on perusteita, sillä vanhassa hankintalaissa (1505/1992) ei ollut in house -hankintoja koskevaa säännöstä. Ministeriö korostaa, että nykyisessä laissa sellainen on.

*Toimialapolitiikan yksikkö (KEO-12)*

16. Lasku DocID 226530. Liikekumppanuusohjelman toteuttamista koskeva lasku. Määrä 161 021,56 euroa (alv. 0 %). Ulkoasiainministeriö on tehnyt sopimuksen liikekumppanuusohjelman toteuttamisesta ulkopuoli-

sen operaattorin kanssa 1.6.2006 ja 31.12.2006 välisenä aikana. Lasku on osa sopimuksen toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Ministeriö oli päättänyt perustaa liikekumppanuusohjelman, jolla luodaan yhteyksiä Suomen ja kehitysmaiden yritysten välille. Ohjelman hallinnointi oli päätetty ulkoistaa asiantuntijaorganisaatiolle (ns. operaattori), jonka kanssa ulkoasiainministeriö laatii tulossopimuksen.

Operaattorin valinta on kilpailutettu rajoitetulla menettelyllä. Hankintaa koskevalla ilmoituksella 30.6.2005 on pyydetty toimijoita tekemään osallistumishakemus. Ilmoituksen mukaan tarjouksia pyydetään enintään kolmelta valitulta ehdokkaalta.

Tarjouspyyntö on päivätty 18.10.2005. Sen mukaan tarjousten valinnassa käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa teknisen osuuden painoarvo on 70 % ja hinnan 30 %. Tarjouspyynnössä on esitetty yksityiskohtaisesti eri arviointitekijöiden painoarvot.

Tarjouspyynnössä ei ole selkeästi ilmoitettu, mille ajanjaksolle sopimus on tarkoitus tehdä. Ministeriö on tarjouspyynnössä varannut oikeuden jatkaa sopimusta 1–2 vuoden jaksoissa tarjouskilpailun voittaneen yrityksen kanssa aikavälillä 1.1.2008–31.12.2010.

Sopimuksen jatkamisessa on kysymys hankinnan tekemisestä suoralla neuvottelumenettelyllä (ns. option käyttö), josta oli säädetty hankinta-asetuksen 14 §:n kohdassa 7. Sen mukaan aikaisempaa hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa tulee olla mainittu neuvottelumenettelyn mahdollisesta myöhemmästä käytöstä ja lisäpalvelujen tai uusien rakennustöiden ennakoitu arvo tulee olla otettu huomioon laskettaessa aikaisemman sopimuksen kokonaisarvoa. Tätä menettelyä voidaan asetuksen mukaan käyttää vain kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Hankintailmoituksessa ei ole ilmoitettu sopimusaikaa eikä mainittu neuvottelumenettelyn (option) mahdollisesta myöhemmästä käytöstä. Ensimmäinen sopimus on tehty ajanjaksolle 10.1.2006–31.12.2006.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Tarjouspyynnössä on tarjouksen perusteella tehtävän sopimuksen pituus esitettävä täsmällisesti. Koska option käyttökäyttömahdollisuus ylitti kolme vuotta hankintasopimuksen tekemisestä, ei option käyttötapa ole hankinta-asetuksen mukaista.

#### *Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan yksikkö (ALI-41)*

17. Lasku DocID 2202093. Suomen Ympäristökeskuksen (SYKE) toteuttama Egyptin kulttuurimuistomerkkihankkeen kolmas vaihe. Määrä 17 810,44 euroa (alv. 0 %). Osalasku hankkeesta, jonka sopimuksen kokonaisarvo on 650 000 euroa.

Hankintamenettelyssä on noudatettu kehitysyhteistyöhankkeiden hankintamenettelyjä. Hankinta on kilpailutettu rajoitetulla menettelyllä. Tarjouskilpailuun ilmoittautui kaksi toimijaa. Tarjouksista valittiin kokonais-taloudellisesti edullisin tarjous.

Tarkastuksen perusteella tehty arvio: Hankinta on hoidettu huolellisesti ja hankinnan vaiheet on hyvin dokumentoitu kehitysyhteistyöhankinnoissa noudattaen vakiintuneita käytänteitä ja asiakirjamalleja.

## 3.8 Muita havaintoja

### 3.8.1 Tilintarkastuspalvelun hankinta

Länsi-Balkanin yksikkö oli antanut 21.11.2005 toimeksiannon eräälle tilintarkastustoimistolle Kosovon kehitysyhteistyöhankkeiden hankehallinnon ja varainhallinnon tarkastuksesta. Kokonaislaskutus oli 41 190,36 euroa.

Toimeksianto oli perustunut tilintarkastustoimiston kanssa vuonna 2000 tehtyyn puitesopimukseen. Ulkoasiainministeriön antaman tiedon mukaan puitesopimus oli tuolloin kilpailutettu, ja se koski kaikkia ministeriön kehitysyhteistyöhankkeita. Sopimuksen kohteena ovat kussakin tapauksessa erikseen sovittavat tarkastusta ja konsultointia koskevat toimeksiannot, jotka toteutetaan erikseen sovittavassa laajuudessa. Puitesopimuksessa on sovittu tuntiveloitusperusteista. Matkakustannukset veloitetaan kulloinkin voimassa olevan valtion virkamiesten matkustussäännön perusteella.

Puitesopimuksen mukaan sopimus tuli voimaan tammikuun 1. päivänä 2000 ja jatkuu sellaisenaan yhden vuoden kerrallaan, ellei sitä irtisanota jommankumman osapuolen toimesta vähintään kolmea kuukautta ennen sopimuksen päättymistä. Sopimus on irtisanottu 14.9.2005. Ministeriö on kilpailuttanut hankinnan ja tehnyt siitä uuden puitesopimuksen, joka on tullut voimaan 1.1.2006.

Hankinnat tulisi kilpailuttaa kohtuullisin väliajoin. Ulkoasiainministeriön tarkastustoimintaa koskeva puitesopimus oli ollut voimassa kuusi vuotta. Loppuvaiheessa se oli sisällöltään ilmeisen vanhentunut. Tämä koskee erityisesti tehtävää suorittavia henkilöitä ja henkilöön sidottuja tuntiveloitushintoja.

Vuoden 2007 hankintalain 31 §:n 3 momentin mukaan puitejärjestely voi pääsääntöisesti olla voimassa enintään neljä vuotta. Sama aikamäärittely on ulkoasiainministeriön uudessa hankintakäsikirjassa.

Tilintarkastuspalvelusta syksyllä 2005 järjestetyssä tarjouskilpailussa on tarjoukset pyydetty suoraan viideltä palvelun tarjoajalta hankintalain mu-

kaisesti. Tavara- ja palveluhankintojen kilpailuttamismenettely määräytyy kuitenkin hankinnan arvon mukaan. (Ks. luku 3.4.4). Hankinnan ennakoitu arvo on pitänyt laskea koko sopimuskaudelle hankinta-asetuksen 6 ja 7 pykälien mukaisesti. Hankintaa koskeneessa, 30.9.2005 päivätyssä tarjouspyynnössä on ilmoitettu, että sisäisen tarkastuksen ostopalveluihin on käytetty evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikön määrärahasta noin 150 000 euroa vuodessa. Tämä on jo yksistään ylittänyt ns. EU-kynnysarvon. Sopimusta käyttävät edellä mainitun yksikön lisäksi muutkin ministeriön yksiköt. Koska puitesopimuksen ennakoitu arvo on ylittänyt kynnysarvon, se olisi tullut kilpailuttaa em. hankinta-asetuksen menettelytapojen mukaisesti ns. EU-hankintana.

Uuden hankintalain mukaan puitejärjestelyä ei saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että hankintailmoituksessa annetaan riittävät tiedot sopimusaikana todennäköisesti tehtävistä hankinnoista.

### 3.8.2 Hankintoihin sisältyvät matkakustannukset

Ulkoasiainministeriön käytäntönä on, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnoissa matkustuspalvelut tilaa toimittaja ja laskuttaa niistä ministeriötä työlaskutuksen yhteydessä. Vaihtoehtona tälle käytännölle olisi, että asiantuntijapalvelun tilaaja järjestäisi tarvittavat matkat. Hansel Oy:n matkustuspalveluja koskevia puitesopimuksia voidaan käyttää myös silloin, kun matkustuskustannukset maksaa puitesopimukseen liittynyt hankintayksikkö. Keskitetysti kilpailutettujen kotimaan ja ulkomaan matkustukseen käytettävien lentokuljetuspalvelujen käyttö on virastoille nykyään pääsääntöisesti pakollista.

### 3.8.3 Päätöksentekomenettely

Hankinnoista on pääsäännön mukaan tehtävä kirjallinen sopimus tai tilaus. Valtion hankinnoista annetun asetuksen mukaan arvoltaan vähäisistä ja kiireellisissä hankinnoissa voitiin tilaus tehdä suullisesti. Ulkoasiainministeriön hankintaohjeen (Normi 31;HELD1776-36) mukaan toimittajalta tehtävät tilaukset, hankintasopimukset ja toimeksiannot tehdään kirjallisesti. Tarkastuksessa tuli esiin kaksi suurehkoa hankintaa, jotka oli tehty ilman kirjallista tilausta tai sopimusta. Ne olivat lasku DocID 2511921/2006, kilpailutusta koskeva konsultointi, ja lasku DocID 2511936/2006, asianajotehtävää koskenut toimeksianto.

Tarkastuksessa havaittiin, että ulkoasiainministeriössä käytäntö vaihtelee siinä, miten määrärahapäätöksiä, hankintapäätöksiä ja sopimuksia teh-

dään. Toisinaan päätöksessä on kaksi allekirjoittajaa, jolloin toinen on toiminut esittelijänä. Toisinaan päätöksen on allekirjoittanut yksi virkamies. Vastaavalla tavalla on menetelty sopimusten allekirjoittamisessa.

Kehitysyhteistyöhankkeissa päätöksentekomenettely on vakiintuneempaa ja päätökset tehdään yleensä esittelystä.

Päätöksenteon oikeellisuutta ja luotettavuutta on omiaan lisäämään se, että päätökset tehdään esittelystä.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 25 §:n 1 momentin mukaan ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 38 §:n mukaan asia ratkaistaan ministeriössä virkamiehen esittelystä, jollei asia koske ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä. Palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta esittelyä ei kuitenkaan tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- ja taloushallintoa.

Valtioneuvoston ohjesääntöä koskevan esittelymuistion (1.4.2003) 38 §:ää koskevan perustelun mukaan myös ministeriön päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti esittelystä. Ministeriön päätösvallassa on kuitenkin sellaisia asiakokonaisuuksia, joiden ratkaisemiseen ei liity lainkaan harkintavaltaa. Pykälässä säädetään niistä asiakokonaisuuksista, jotka virkamies voisi ratkaista ilman esittelyä. Valtioneuvostosta annetun lain 25 §:n 1 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää erityisestä syystä tässä säädettyjen lisäksi myös muita asiakokonaisuuksia päätettäväksi ilman esittelyä.

Ulkoasiainministeriön uudessa hankintaohjeessa (kohta 9.2.) on todettu, että hankintapäätös tehdään esittelystä sen mukaan kuin ulkoasiainministeriön/edustuston työjärjestyksessä päätöksenteosta on määrätty.

### 3.8.4 Laskutus

Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen laskujen tietosisällöt ovat hyvin vaihtelevia. Laskusta saattaa puuttua laskutuksen taustana olevan sopimuksen tai tilauksen numero. Laskussa saatetaan mainita vain, että sopimuksen mukainen lasku tai palvelun toteutus toimeksiannon mukaan. Joissakin tapauksissa laskutusperusteet on esitetty puutteellisesti tai vaikeaselkoisesti.

Laskujen yksilöinnissä valtion ja ministeriön tulisi osaltaan vaikuttaa yhtenäisen käytännön muodostumiseen markkinoilla ja taloushallinnon tietojärjestelmissä. Laskutuksen yksilöintiä ja selkeyttä saattaisi edesauttaa laskutusta koskevan määräyksen sisällyttäminen asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankintaa koskeviin sopimuksiin. Lisäksi tulisi käyttää



muita keinoja sen varmistamiseksi, että laskujen tietosisällöt ovat asianmukaisia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että laskujen yksilöinnissä tulisi pyrkiä yhtenäisten käytäntöjen muodostamiseen sekä markkinoilla että taloushallinnon tietojärjestelmissä. Ministeriön mukaan tämä osa-alue on yksi niistä, joita valtiovarainministeriö tulee painottamaan uusittavana olevassa valtion hankintastrategiassa.

### 3.8.5 Ennakkomaksun suorittaminen

Valtion hankinnoista annetun asetuksen 11 §:n mukaan toimittajalle voitisiin hankinnan osamaksuna maksaa ennakkoa hyväksyttävää vakuutta vastaan. Tarjouksia vertailtaessa ennakon korko tuli ottaa huomioon hintaan vaikuttavana tekijänä.

Ulkoasiainministeriön hankintaohjeen (Normi 31; 21.12.2001) kohdassa 2.3.4. on seuraava ohje hankintaennakoista: Tässä hankintasäännössä tarkoitetuista hankinnoissa ja hankkeissa ei käytetä ennakkomaksumenettelyä. Mikäli ennakkomaksumenettely poikkeuksellisesti on perusteltua, on saatava turvattava säädösten ja määräysten mukaisin vakuuksin tai takuin.

Laskuissa DocID 2317467/2006 "Käsikirjan kirjoittaminen" ja laskussa 9.5.2006 "London School of Economicsin tutkimushankkeen rahoitus" olisi vakuuden vaatiminen ennakkorahoituksesta ollut perusteltua. Tämän tyyppisten hankintojen sopimuksissa tulisi myös olla palautusehto, mikäli toimeksiantoa ei toteuteta sopimuksen mukaisesti.

## 3.9 Ulkoasiainministeriön hankintatoimen tila tarkasteluvuonna 2006

Valtion hankintakäsikirjassa on todettu, että viraston hankintatoimen tulee olla johdettu kokonaisuus ja sen toteutuksen tulee olla suunniteltua, tehokasta ja laadukkuuteen tähtävä. Lähtökohtaisesti viraston tai laitoksen päällikkö johtaa organisaation hankintatoimintaa, mutta suuremmissa yksiköissä hankintatoimelle voi olla syytä määritellä tulosvastuullinen johtaja. Hankintatoimessa johtamisessa tulee pyrkiä julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja hankintojen lainmukaiseen toteuttamiseen.

Hankintatoimen organisointi voi käsikirjan mukaan olla toteutettu joko hajautetusti tai keskitetysti. Keskitetyssä toimintamallissa on yleensä paremmat edellytykset varmistaa toiminnan vaatima asiantuntijuuden laatu sekä kehittämisen edellytykset ja välttää päällekkäisyyksiä. Keskitetty yk-

sikkö pystyy palvelemaan tehokkaammin laajempaa asiakasjoukkoa ja turvaamaan paremmin asiantuntijuuden saatavuuden ja riittävyyden.

Organisoinnissa tulisi käsikirjan mukaan pyrkiä kohti ammattimaisuutta tukevaa organisointimallia. Hankintatoimen hajauttaminen laskee yleensä sen tehokkuutta sekä heikentää toiminnan johtamis-, yhteistyö- ja kehittämismahdollisuuksia. Tulosyksiköiden hankinnoissa on myös hyvä varmistaa riittävä yhteistyö organisaation yhteisen hankinta-asiantuntijatuen ja keskitetyn hankintatoimen kanssa.

Ulkoasiainministeriössä hankinnat on eräitä keskitetysti suoritettavia hankintoja lukuun ottamatta vastuutettu osastoille, vastuualueille sekä edustustoille. Kaksitoista osastoa ja niiden lukuisat toimintayksiköt on haasteellinen kokonaisuus asiantuntevan ja tehokkaan hankintatoimen organisoinnille.

Ulkoasiainministeriön hankintatoimen organisoinnissa voidaan havaita selkeästi jakautuminen kahteen pääalueeseen eli kehitysyhteistyövaroin tehtyihin hankintoihin ja lähinnä ministeriön toimintamenoista tehtyihin hankintoihin. Kehitysyhteistyövaroin tehdyt hankinnat taas voidaan jakaa kansainvälisiin sopimuksiin liittyviin varsinaisiin kehitysyhteistyöhankintoihin ja kehitysyhteistyötä muuten palveleviin hankintoihin, kuten tutkimus- ja kehittämistoiminnan palveluhankintoihin. Tätä hankintatoimintaa mutkistaa se, että kehitysyhteistyövaroja käyttävät muutkin osastot ja toimintayksiköt kuin kehitysyhteistyöosasto. Eri maantieteellisistä alueista vastaavat alueosastot tekevät alueillaan kehitysyhteistyötä yhdessä alueen Suomen edustustojen kanssa. Lisäksi edustustojen käyttöön voidaan osoittaa kehitysyhteistyövaroja. Kilpailuttamisesta ja päätöksenteosta vastaa kehitysyhteistyöhankkeissa asianomainen maayksikkö. Yhteisenä hankintatoimen tukena toimii kehityspoliittisen osaston toimialapolitiikan yksikkö.

Ulkoasiainministeriön muu, lähinnä toimintamenoäärärahoilla toteutettava hankintatoiminta on suurelta osin kunkin toimintayksikön vastuulla niille osoitettujen määrärahojen puitteissa. Näissä hankinnoissa ei ole vastaavaa hankintatoiminnan tukipalvelua kuin kehitysyhteistyövaroilla tehtävissä hankinnoissa. Myöskään asiakirjaohjeistusta ei ole järjestetty siinä määrin kuin kehitysyhteistyöhankinnoissa.

Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut ovat hyvin moninaisia, ja sen vuoksi niitä tekevät monet eri toimintayksiköt. Niissäkin on kuitenkin erikoistumista siten, että yksiköt tekevät niitä pääosin omalla tehtäväalueellaan, kuten kiinteistöyksikkö kiinteistötoimeen liittyvät hankinnat ja tietohallintoyksikkö tietojärjestelmiin liittyvät hankinnat. Tarkastuksen perusteella hankintatoiminnan hajautuminen ja tukipalveluiden puute näkyvät erityisesti toimintamenoäärärahoilla tehtävissä hankinnoissa. Ne tarvitsisivat vastaavanalaista hankintaosaamisen tukea kuin kehitysyhteistyöhankin-

noissa on järjestetty. Hankintalainsäädännön soveltamisen vaativuus ja hankintaprosessin läpiviennin monivaiheisuus vaativat ammattimaista otetta, jonka haltuunotto keskitetysti on ilmeisesti tarkoituksenmukaisempaa kuin pyrkiä vastuuttamaan lukuisat eri toimintayksiköt hankintaosaamisesta.

Ulkoasiainministeriön hajautetun hankintatoiminnan ja hankintojen ohjauksen puutteet ovat olleet tiedossa pitkään, mutta vaikuttavaa uudelleenorganisointia ei ole toteutettu. Muun muassa 5.7.2002 päivättyä hankintastrategiaehdotusta (HELD 1347-38) valmistellut työryhmä on edellä mainittuna päivänä päivätyllä lähetteellään toimittanut esityksensä strategiaksi ja seuraavien vuosien työohjelmaksi hallinnolliselle osastolle.

Strategiaehdotuksen kohdassa 4.3.1 Organisaatio ja osaaminen on todettu, että ulkoasiainministeriön hajautettu hankintaorganisaatio vastaa tulosjohtamisen periaatteita. Sillä on kuitenkin heikkoutena kokonaisnäkemysten puute, jota vaihteleva ammattitaito korostaa. Strategiaehdotuksessa on esitetty, että asetetaan hankintatoimen yhteistyöryhmä kehittämään ministeriön ja lähetystöjen hankintatointa sekä tekemään ministeriölle tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia. Edelleen strategiaehdotuksessa on tiedostettu keskitetyn ohjauksen tarve esittämällä kehitysyhteistyöosaston hankkiman hankintaosaamisen saamista koko ministeriön ja edustustojenkin käyttöön.

Hankintastrategiaehdotuksessa on myös todettu, että ministeriön hankintatointa ei ole milloinkaan selvitetty kokonaisuutena. Tämän vuoksi on esitetty, että ehdotetun hankintatoimen yhteistyöryhmän tulisi yhdessä valvonta- ja tarkastusyksikön kanssa tehdä selvitys ministeriön ja kehitysyhteistyötä koskevien hankintaperiaatteiden toteutumisesta. Erityisesti ehdotettiin, että tarkastelun kohteena tulisi olla sopimustilanne (sopimusten päällekkäisyys, ajantasaisuus, laillisuus ja edullisuus ministeriön kannalta) ottamalla erityisesti huomioon kehitysyhteistyömäärärahoilla tehtävät "tavanomaiset" hankinnat<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> *Hankintastrategian mukaan hankintatoimen toiminta-ajatuksena on, että ulkoasiainhallinto hankkii toimintansa tueksi ja tulostavoitteiden saavuttamiseksi tarkoituksenmukaisia tuotteita ja palveluja. Hankinnoissa huomioidaan keskeisinä taloudellisuus- ja tehokkuusvaateet. Strategian mukaan ministeriöön perustetaan pysyvä hankintatyöryhmä, joka muodostuu hankinta-alan tehtävissä toimivista eri osastojen ja yksiköiden henkilöistä. Strategian useissa kohdissa painotetaan hankintaosaamisen merkitystä. Eräänä keinona strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi mainitaan hankintojen strategialuokituksen (valtionhallinnon hankintastrategiassa kuvattu ABC-luokitus) käyttöönotto ja kehittäminen. Sopimustilanteen kartoittamista ei hankintastrategiassa ole mainittu.*

Ehdotus sopimustilanteen kartoituksesta on hyvin perusteltu, ja kartoitusta tulisi suorittaa jatkuvasti. Tarkastuksessa esiin tulleet vanhat sopimukset tilintarkastuspalvelusta ja tietohallintoyksikön konsulttipalvelusta osoittavat, että voimassa olevien sopimusten kartoitus ja uudistamistarpeen arviointi on ollut puutteellista. Uuden hankintakäsikirjan mukaan sopimuksista on muodostettu sähköinen sopimusrekisteri. Rekisteriin on viety myös kaikki vanhat, vielä voimassa olevat puitesopimukset. Kun rekisterissä voi hakukriteerinä käyttää muun ohessa sopimuksen tekoaikaa, sopimusten ajantasaisuuden seuranta tulisi ja olisi mahdollista tehdä jatkuvasti.

Huolimatta siitä, että ongelmat ja korjaustavat on tiedostettu jo esimerkiksi vuoden 2002 hankintastrategiaehdotuksessa, käytännön hankintoihin vaikuttavaa hankintatoimen korjausta ei ole tapahtunut. Myöskään ulkoasiainministeriön sisäinen valvonta ei ole hankintatoiminnassa ollut riittävä, mikä tulee esille luvussa 3.7 mainituista huomautuksista.

Hankintojen ohjeistuksesta voidaan kuitenkin todeta, että ministeriötä koskevassa hankintaohjeessa (Normi 31 HELD 1776-36) ja vuoden 2002 hankintastrategiaehdotuksessa sekä hankintastrategiassa hankintalajikohmainen vastuunjako organisaatiolle on perusteellinen. Monet tarkastuksessa havaitut ongelmat eivät ole niinkään johtuneet hankintaohjeiden puutteista vaan siitä, että ohjeita ei ole noudatettu.

Hankintamäärärahaa ei tulisi käyttää sellaisiin hankkeisiin, jotka eivät tule ministeriön käyttöön. Tämänkaltainen tuki tulisi myöntää avustuserä- ja määrärahoista.

## 3.10 Tarkasteluvuoden jälkeiset tapahtumat

### 3.10.1 Uuden hankintalain vaikutus kehitysyhteistyöhankintoihin

Uusi laki julkisista hankinnoista tuli voimaan 1.6.2007. Lain 7 §:ssä ei kehitysyhteistyösopimukseen perustuvia ulkoasiainhallinnon hankintoja ole rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain 21 §:n 2 momentissa on muun ohella tarkemmin säädetty lain soveltamisesta kehitysyhteistyösopimukseen perustuviin hankintoihin. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 50/2006 vp. on 7 §:ää koskevissa perusteluissa kehitysyhteistyösopimukseen perustuvien hankintojen sisällyttämistä lain soveltamisen piiriin perusteltu seuraavasti: "Hankintalain säännösten soveltamisen myös näissä hankinnoissa katsotaan olevan sekä hankintayksikön että tarjoajien edun mukaista. Valtioiden välisiin kehitysyhteistyösopi-

muksiin perustuvat hankinnat ovat luonteeltaan pääsääntöisesti palveluhankintoja, joilla ostetaan asiantuntijapalveluita kehitysyhteistyön hankkeisiin ja ohjelmiin. Nämä hankinnat eivät luonteeltaan poikkea muista hankinnoista niin paljon, että olisi perusteltua jättää nämä hankinnat kokonaisuudessaan lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Myös näitä hankintoja koskevien kilpailuttamissääntöjen tulisi olla lain tasolla säänneltyjä, sillä ne useimmiten ovat arvoltaan huomattavia. Tärkeää on, että myös näitä hankintoja koskevat päätökset voidaan saattaa markkinaoikeuden tutkittavaksi."

Ulkoasiainhallinnon hankintakäsikirjassa (3.9.2007) on todettu, että Suomen hankintalain soveltamisala ulottuu ulkoasiainministeriön yksiköihin ja edustustoihin. Valtiosopimuksessa on määriteltävissä, toteutetaanko kehitysyhteistyöhön liittyvät hankinnat Suomen, kohdemaan tai kolmannen osapuolen lainsäädännön/sääntöjen mukaan. Mikäli Suomi on valtiosopimuksessa sitoutunut tekemään hankinnat, ne tulee toteuttaa Suomen lainsäädännön mukaan. Kohdemaan tai kolmannen osapuolen lainsäädäntöä ja hankintamenettelyjä harkittaessa on arvioitava, täyttääkö hankintakapasiteetti kohdemaassa kansainvälisesti hyväksyttävät edellytykset, esimerkiksi onko maan hankintakapasiteetti arvioitu riittäväksi OECD/DAC:n laatiman mittariston perusteella.

### 3.10.2 Uuden hankintaohjeen menettelyjä parantava vaikutus

Kehitysyhteistyöhankintojen sisällyttäminen uuden hankintalain soveltamisen piiriin on omiaan yhdenmukaistamaan ulkoasiainministeriön hankintatoimintaa. Samoin vaikuttaa se, että nyt hankintaohjeistus on voitu koota yhteen ulkoasiainhallinnon hankintakäsikirjaan.

Hankintatoimen organisointi on kuitenkin sama kuin aikaisemminkin. Hankintaohjeen kohdan 2.2. mukaan hankintalain tarkoittama hankintayksikkö on ulkoasiainministeriö tai edustusto viranomaisena. Ulkoasiainministeriössä toimivalta hankintojen tekemiseen on ministeriön työjärjestyksessä jaettu tulosityksiköille.

Myös hankintatoiminnan tukipalvelujärjestelmä on entisellään. Kehitysyhteistyövaroilla tehdyissä hankinnoissa se on ilmeisen toimiva. Ulkoasiainministeriön muun hallinnon tekemissä hankinnoissa ministeriön järjestämä hankintojen koordinointi ja hankintatoiminnan tukipalvelut puuttuvat. Asia on ilmaistu ohjeessa seuraavasti: Ulkoasiainministeriön toimialapolitiikan yksikkö antaa tarvittaessa erillisiä ohjeita kehitysyhteistyön yhteydessä toteutettavista hankinnoista. Yleisissä hankintakysymyksissä valtion organisaatiolle antaa neuvontapalveluja kauppa- ja teolli-

suusministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteinen julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö korostaa, että kehityspoliittisella osastolla toimivan hankinta-asiantuntijan asiantuntemus on myös muiden osastojen/yksikköjen käytettävissä.

Uuden hankintalain mukaan kotimaisen kynnsarvon alle (tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa) jääviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Ohjeen mukaan sovellettavan menettelyn osalta tulosityksikkö voi halutessaan noudattaa suorahankintamenettelyä tai pienhankinnoille ohjeistettuja menettelyjä (kohta 4.1). Pienhankinnat on ohjeistettu ohjeen kohdassa 13. Siinä on tuotu esiin, että pienhankinnoissakin tulee ottaa huomioon EU:n perustamissopimuksen mukaisesti avoimuuden ja tarjoajien syrjimättömyyden periaatteet. Ohjeen mukaan pääsääntönä on, että pienhankinnat kilpailutetaan. Suorahankinnan käytön syy on perusteltava tulosityksikölle jäävään tilauskappaleeseen tai tilausjärjestelmään. Kohdassa 4.1. olisi jo voinut olla maininta, että pienhankinnoissakin pääsääntönä on kilpailuttaminen.

Hankinta-asiakirjojen laatimisessa ja arkistoinnissa on tarkastushavaintojen mukaan ollut puutteita. Uuden hankintaohjeen kohdassa 9.7 on ohjeistettu hankinta-asiakirjojen vastaanottoa ja säilytystä. (Ks. myös kohdan 10.3 kohta d.) Hankinta-asiakirjat on siinä lähes tyhjentävästi lueteltu. Luetteloon tulisi kuitenkin lisätä hankintailmoitus, jonka tekeminen uuden lain mukaan on pakollista. Ohjeen määräys, jonka mukaan hankintapäätös ja -sopimus säilytetään pysyvästi, on tiukempi kuin valtionarkiston ohje pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Tarpeettoman väljä on sen sijaan määräys, jonka mukaan edustuston toteuttamasta hankinnasta on lähetettävä alkuperäinen hankintapäätös ja -sopimus ulkoasiainministeriön arkistoon viimeistään 36 kuukauden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta. Asiakirjojen laatimista ja arkistoon toimittamista tulisi riittävästi valvoa.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

### *Ulkoasianministeriön tekemät asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat*

Asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin luettavien eri hankintalajien lukuisuuden vuoksi näitä hankintoja tekee suuri joukko ministeriön toimintayksiköitä. Asiantilaan vaikuttaa se, että ministeriön organisaatio jakautuu moniin toimintayksiköihin. Keskitetyn ohjauksen tai neuvonnan puuttessa muut kuin kehitysyhteistyöosaston toimintayksiköt joutuvat hankkimaan hankintaosaamisensa itse. Valtion hankintakäsikirjan mukaan keskitetyssä toimintamallissa on yleensä paremmat edellytykset varmistaa toiminnan vaatima asiantuntijuuden laatu sekä kehittämisen edellytykset ja välttää päällekkäisyyksiä. Organisoinnissa tulisi käsikirjan mukaan pyrkiä kohti ammattimaisuutta tukevaa organisointimallia.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hankintojen hoitamisessa esiin tulleet epäkohdat, kuten vanhentuneiksi katsottavat hankintasopimukset, hankintapäätösten tekeminen ilman esittelyä, hankinnat ilman kirjallista toimeksiantoa ja kilpailuttamisen laiminlyönnit, johtuvat ainakin osittain asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen hajautetusta toteuttamisesta. Lisäksi hankintoja suorittavilta toimintayksiköiltä ovat puuttuneet hankintaosaamisen tukipalvelut. Ministeriössä ongelmat ja ratkaisuvaihtoehdot ovat olleet tiedossa muun ohessa vuoden 2002 hankintastrategiaehdotuksesta ilmenevällä tavalla. Asiantilaa ei ole kuitenkaan korjattu.

Tarkastuksen kohteena oli 17 hankintaa. Niistä 14:ssä oli huomautettavaa. Tarkastusvirasto painottaa sitä, että julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007) lisää selkeästi osaamisvaatimuksia hankinta-asioissa. Tarkastusvirasto katsoo, että ministeriön tulisi ensi tilassa arvioida hankintatoimen organisoinnista johtuvat epäkohdat ja ryhtyä toimenpiteisiin asian tilan korjaamiseksi. Ulkoasianhallinnon hankintastrategia vuodelta 2006 ja vuonna 2007 käyttöön otettu uusi hankintaohje ovat selviä merkkejä siitä, että asiaan on kiinnitetty huomiota.

Hankintaohjeisiin sisältyvä ohjeistus on pääosin ollut riittävää. Hankinta-asiakirjoihin kuuluvien asiakirjojen luettelot eivät ole kuitenkaan olleet täydellisiä. Myöskään ohjeet asiakirjojen dokumentoinnista, säilytyksestä ja arkistoinnista eivät ole olleet tarkastusajankohtana riittävän selkeitä. Tarkastuksessa esiin tulleet epäkohdat johtuvat kuitenkin pääosin siitä, että hankintaohjeita ei ole noudatettu. Ministeriön yleisen hankintaohjeen mukaan valvonta- ja tarkastusyksikön tehtävänä on ollut valvoa annettujen määräysten noudattamista osana hallinnonalan sisäistä tarkastusta. Tarkas-

tusvirasto huomauttaa, että ministeriön tulee tehostaa annettujen ohjeiden noudattamisen valvontaa.

Tarkastetuissa yksittäisissä hankinnoissa oli varsin paljon erilaisia virheellisyyskysymyksiä. Toimivaltuudet on ylitetty sellaisissa hankinnoissa, jotka oli tehty ilman kirjallista toimeksiantoa. Vanhentuneiksi katsottavissa puitesopimuksissa sopimustilanteen seuranta ei ole toiminut eikä ole noudatettu velvollisuutta kilpailuttaa hankinnat määräajoin. Muutamille esiin tulleille suurehkoille suoraan hankinnoille ei ole ollut laillisia perusteita. Kilpailuttamisella pyritään mahdollisimman taloudellisiin hankintoihin. Ulkoasiainministeriö ei ole kuitenkaan näissä tapauksissa hyödyntänyt mahdollisesti kilpailuttamisella saatavaa taloudellista hyötyä.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen laskut ovat puutteellisesti yksilöityjä ja vain vähän informaatiota sisältäviä.

#### *Kehitysyhteistyöhankinnat valtion muilta virastoilta ja laitoksilta*

Valtion virastot ja laitokset voivat osallistua omien tehtäviensä lisäksi kehitysyhteistyön toimeenpanoon siihen osallistumisesta annetun lain (382/1989) mukaisesti. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä voidaan kuitenkin katsoa edellytetyn kilpailuttamista ja tarjoajien tasapuolista kohtelua silloin, kun on useita mahdollisia hankkeen toteuttavia organisaatioita. Lisäksi laki 382/1989 on lähinnä toimivaltalaki, jolla valtion virastot ja laitokset on oikeutettu omia toimivaltasäännöksiään laajempaan toimintaan. Siinä ei ole hankintamenettelyä koskevia säännöksiä. Tällainen yhteistyö ei ole voimassa olevan hankintalain säännösten alaista toimintaa, eikä sitä tarvitse sen vuoksi kilpailuttaa.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvion mukaan kehitysyhteistyössä on yleensä kysymys kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävästä valtio-oikeushenkilön sisäisestä omana työnä tehtävästä palvelutuotannosta. Valtion virastot ja laitokset osallistuvat kehitysyhteistyöhön tällöin omaan lakisääteiseen perustehtäväänsä perustuvan asiantuntemuksen ja roolin perusteella, jolloin ulkoasiainministeriön ja asianomaisen viraston ja laitoksen välistä suhdetta voidaan pitää valtion sisäisenä viranomaisyhteistyönä. EU-oikeuden syrjimättömyysperiaate soveltuu kuitenkin myös omana työnä tehtäviin hankintoihin. Lisäksi vuoden 2007 hankintalain 1 §:n tavoitteet julkisten varojen käytön tehostamisesta ulottuvat myös valtion omaan työhön ja sisäiseen palvelutuotantoon. Ongelmattomia ovat tilanteet, joissa valtion virastot ja laitokset tarjoavat viranomaisrooliinsa liittyvää sellaista asiantuntemusta ja palvelua, jota vastaavaa ei ole saatavilla markkinoilta. Valtion virastoilla ja laitoksilla on myös liiketaloudellista maksullista palvelutoimintaa, joka voi olla yksityisten palveluntarjoajien



kanssa kilpailevaa toimintaa. Tehokkaiden markkinoiden ja julkisen toiminnan taloudellisuuden turvaamisen kannalta tällaisten suoritteiden tuottaminen omana työnä valtiokonsernin sisäisesti ei ole taloudellisesti perusteltua ja saattaa myös tulla syrjäntäkiellon kannalta ongelmalliseksi. Kehitysyhteistyössä ilman kilpailutusta valtion virastoilta ja laitoksilta hankittavat palvelut olisikin rajattava niihin, joissa valtiolla on lakiin perustuva yksinoikeus palvelun tuottamiseen tai joissa valtion oman tuotannon ja yksityisen sektorin kesken ei vallitse kilpailutilannetta.

Tarkastusviraston mukaan kilpailuttaminen ei voi riippua pelkästään siitä, mikä on hankintayksikön käsitys markkinoilta hankittavien palvelujen saatavuudesta ja siitä, milloin valtion oma tuotanto käytännössäkin kilpailee yksityisten yritysten tarjoamien palvelujen kanssa. Valtiovarainministeriön tulisikin valtion hankintatoimen yleisenä ohjaajana ja kehittäjänä riittävän yksityiskohtaisesti määritellä, milloin palveluja on markkinoilla niin laajasti saatavilla, että niiden hankinta tulee kilpailuttaa sen sijaan, että ne hankitaan suorahankintana toiselta viranomaiselta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan selkeintä olisi se, että hankintaviranomainen ja toimittajaksi ajateltu viranomainen selvittävät yhdessä, onko tarjoukselle muita mahdollisia toimittajia. Mikäli niitä on, hankinta pitäisi kilpailuttaa paitsi, jos on olemassa hankintalain 27 §:ssä säädetyt perusteet valita suorahankinta yhdeltä toimittajalta. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 1989 jälkeen esimerkiksi potentiaalisten arviointipalvelujen tarjoajien määrä on lisääntynyt, erityisesti ETAan liittymisen jälkeen. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että tällaisia hankintoja ei ole suljettu hankintoja koskevan direktiivin 2004/18/EY ulkopuolelle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa samalla, ettei lainsäädännössä ja lainvalmisteluasiakirjoissa, oikeuskäytännössä sekä eri viralliskannotoissa ja oikeuskirjallisuudessa valtiota pidetään vakiintuneesti varallisuus oikeudellisissa ja julkisen talousoikeuden alaan kuuluvissa oikeussuhteissa yhtenä oikeushenkilönä. Valtion virastojen ja laitosten toisilleen tuottamat palvelut eivät tällöin yhden oikeushenkilön sisäisinä suhteina kuulu kilpailuttamisveloitteen piiriin. Valtion sisäisten palvelutoimeksiantojen järjestämisessä ei saa syrjiä ulkopuolisia palveluntuottajia. Valtion sisäisessä toiminnassa on pyrittävä mahdollisimman taloudellisiin ratkaisuihin.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja ministeriöiden päätökset

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (447/2006) (22 a §).

Laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/1989).

Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994).

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998).

Asetus valtion hankinnoista (1416/1993).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006).

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (610/2007).

HE 50/2006 vp. laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen kynnysarvoista.

Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Kai Kalima–Maija Häll–Antero Oksanen: Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy 2007.

Liikekirjanpidon tilikartta 2006. Valtiokonttori.

Ulkoasiainhallinnon hankintakäsikirja (3.9.2007).

Ulkoasiainministeriön hankintaohje: Hankinnat ja omaisuuden hallinta ulkoasiainministeriössä ja edustoissa. (Normi 31 HELD1776-36; 21.12.2001).

Ulkoasiainministeriön hankintaohje: Manual for the Procurement of Services within the International Development Cooperation; 12.12.2001).

Ulkoasiainhallinnon hankintastrategia (Ehdotus 5.7.2002; HELD1347-38).

Ulkoasiainhallinnon hankintastrategia 2007.

Ulkoasiainministeriön työjärjestys (1174/2005).

Valtion hankintakäsikirja 2007 (Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007).

Valtiovarainministeriö. Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. Ohjaus ja tili-velvollisuus 3/2006.

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*

- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta

- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-076-9 (nid.)