



Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö 11.5.2021

## **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportti sisäasioiden rahastojen sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) varainhoitovuoden 2019 tarkastuksesta**

Sisäministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa (jäljempänä tarkastusvirasto) lausumaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yllä mainitun raportin havainnosta sitä osin, kun tarkastuksessa on ollut kyse sisäasioiden rahastojen kansallisen hallinnointioppaan (jäljempänä hallinnointiopus) velvoittavuudesta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön sekä Hanselin puitekilpailutuksen toteuttamisesta kansallisen kynnyksarvon alittavissa hankinnoissa.

### **1 Kansallisen kynnyksarvon alittavat suoranhankinnat**

Sisäasioiden rahastojen kansallisen hallinnointioppaan mukaan kansallisen (60 000 euroa) ja EU-kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä hankintalaki). Kyseisessä oppaassa on ohjeet kansallisen kynnyksarvon alittavien hankintojen (yli 10 000 arvoiset hankinnat, 3000-10 000 arvoiset hankinnat, alle 3000 euron hankinnat) toteuttamiselle (s. 35). Oppaan mukaan kansallisen kynnyksarvon alittavissa ja yli 3 000 euron arvoisissa hankinnoissa voidaan käyttää suorahankintaa, mikäli tälle on perustellut syyt ja hankintalain mukaiset edellytykset täyttyvät.

Hallinnointioppaassa todetaan lisäksi, että pienhankinnoissa on noudatettava tuen saajan organisaation oman mahdollisen hankintaohjeen mukaisia toimintaperiaatteita. Valtion virastojen on ensisijaisesti käytettävä yhteishankintayksikön – Hansel Oy:n – valtionhallinnolle keskitetysti kilpailuttamia sopimuksia ja omaan kilpailutukseen tulee ryhtyä vain, jos siihen on erityinen syy (s. 36).

Hallinnointioppaan johdantoluvussa todetaan, että ”opas on luonteeltaan opastava ja neuvova” ja että ”se ei ole juridisesti sitova asiakirja” (s. 4).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportin mukaan kansallisen kynnyksarvon alittavissa hankinnoissa ja yli 3000 euron hankinnoissa voidaan käyttää suorahankintaa, mikäli tälle on olemassa perustellut syyt ja hankintalain suorahankinnalle asetetut edellytykset täyttyvät. Kynnyksarvot alittavissa yli 10 000 euron hankinnoissa on kustannusten kohtuullisuus selvitettävä tarjouksilla, joita on pyydetty vähintään kolmelta tarjoajalta (s. 19).

Tarkastuskohteen käsityksen mukaan kynnyksarvot alittavissa hankinnoissa voidaan käyttää Valtion hankintakäsikirjassa mainittuja perusteita ja että kilpailuttaminen on jätetty hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle (s. 19-20).

Valtion hankintakäsikirjan mukaan pienhankintoja tehtäessä on otettava huomioon EU:n perustamis-sopimuksen mukaiset yleiset periaatteet eli tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet sekä hyvän hallinnon periaatteet (s. 58). Hankintakäsikirjan mukaan hankintayksikkö voi omissa ohjeissaan määritellä, missä tilanteissa suorahankintoja voidaan tehdä (s.

62). Samoin valtionhallinnon hankintayksiköt voivat määritellä omissa hankintaohjeissaan organisaatiossa noudatettavat pienhankinnan toimintamallit (s. 56).

Tarkastusvirasto toteaa, että hallinnointioppaassa asetetaan kansallisen kynnyksarvon alittavien suora-hankintojen tekemiselle ankarampia vaatimuksia kuin Valtionhallinnon hankintakäsikirjassa ja valtion organisaatioiden omissa hankintaohjeissa. Valtionhallinnon hankintaohjeiden mukaan esimerkiksi suora-hankintojen tekemisen edellytykset on määritetty laajemmin kuin hankintalain suora-hankintaperusteissa, joihin hallinnointioppaassa viitataan.

Hallinnointioppaan mukaan se ei ole se ei ole juridisesti sitova asiakirja (s. 4). Yleensä lähtökohtana kuitenkin on, että tämän kaltaisia ohjeistuksia noudatetaan. Hankintayksiköillä esimerkiksi on yleisesti pienhankintojen tekemistä koskevia ohjeistuksia. Näillä ohjeistetaan hankintojen tekemistä tilanteissa, joita ei säädellä hankintalaissa. Vaikka ohjeistusten määräykset eivät perustu lakiin, ne asettavat kuitenkin velvoitteita hankintayksiköille.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan on olemassa riski, että hallinnointioppaan Suomen valtion sisäisistä hankintaohjeista poikkeavat määräykset voivat aiheuttaa sekaannuksia hankintoja toteuttavissa organisaatioissa. Valtion hankintayksiköiden ei välttämättä ole helppo tunnistaa, että hallinnointioppaan hankintaohjeet poikkeavat valtion omista hankintaohjeista.

## 2 Hanselin puitejärjestelystä tehty hankinta

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportissa on kiinnitetty huomiota QPR Software Oy:ltä tehtyyn hankintaan, joka on tehty Hanselin Johtamisen ja kehittämisen konsulttipalveluiden 2017-2021 puitesopimuksen perusteella suoraan puitesopimustoimittajalta kilpailuttamatta hankintaa puitesopimuksen sisäisesti.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportin mukaan QPR Software Oy:ltä tehdyssä hankinnassa ei ole pyydetty hallinnointioppaassa edellytetyllä tavalla kolmea tarjousta eivätkä hankintaan myöskään sovellu hankintasäännösten suora-hankintaperusteet (s. 24).

Tarkastuskohteen näkemyksen mukaan kyse ei ole hankintalaissa tarkoitettusta suora-hankinnasta, sillä hankinta perustuu QPR Software Oyj:n ja Hansel Oy:n välillä tehtyyn puitesopimukseen. Koska hankinta on tehty puitesopimustoimittajalla, hallinnointioppaan pienhankintoja koskevat ohjeet eivät sovellu siihen (s. 23).

Valtion hankintakäsikirjan mukaan pienhankinnat kannattaa ensisijaisesti toteuttaa käyttämällä yhteishankintayksikön, konsernitoimijoiden tai hallinnonalan tai hankintayksikön omia puitejärjestelyjä tai dynaamisia hankintajärjestelmiä (DPS). Jos ei ole olemassa hankintayksikön tarpeeseen soveltuvaa puitesopimusta tai DPS:ää, hankinta toteutetaan omana hankintana (s. 59).

Suomessa on käyty keskustelua puitejärjestelyn sisällä tehtävistä kansallisen kynnyksarvon alittavien hankintojen kilpailuttamisesta (Työ- ja elinkeinoministeriön 6.8.2019 päivätty lausuntopyyntö TEM/972/03.01.01./2019). Puitejärjestelyn sisällä tehtäviä hankintoja koskevia säännöksiä ei kuitenkaan muutettu (HE 244/2020 vp). Hankintayksiköt voivat siten hankintasäännösten perusteella tehdä kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat vapaasti puitejärjestelyyn valitulta toimittajalta. Hankintayksikön on kuitenkin puitejärjestelyiden sisäisissä hankinnoissa huomioitava sitä mahdollisesti sitovat muut velvoitteet, esimerkiksi sen omat hankintaohjeet.

Hanselin puitejärjestelyihin perustuvat yhteishankinnat (puitejärjestelyjen sopimustoimittajien valinta) ovat kilpailutettuja. Tässä mielessä hankintayksikön suoraan puitejärjestelyyn valitulta toimittajalta tehty hankinta on kilpailutettu.

QPR Software Oy:ltä tehty hankinta on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen raportissa esitettyjen tietojen perusteella ilmeisesti tehty valtionhallinnon hankintaohjeiden mukaisesti. Sisäasioiden rahastojen kansallisessa hallinnointioppaassa on asetettu pienhankintojen tekemiselle ankarampia vaatimuksia kuin Suomen valtion sisäisessä hankintaohjeistuksessa. On olemassa riski, että tämä aiheuttaa sekaannuksia hankintoja toteuttavissa valtion organisaatioissa (ks. myös luku 1 edellä).

Lisäksi hallinnointioppaan ohjeet puitejärjestelyiden käyttämisestä eivät ole selviä ja yksiselitteisiä. Oppaassa todetaan, että valtion virastojen on ensisijaisesti käytettävä yhteishankintayksikön – Hansel Oy:n – valtionhallinnolle keskitetyksi kilpailuttamia sopimuksia ja omaan kilpailutukseen tulee ryhtyä vain, jos siihen on erityinen syy (s. 36). Tätä ohjetta on mahdollista tulkita myös siten, että kynnysarvon alle jäävät hankinnat toteutetaan kysymyksessä olevaa puitejärjestelyä koskevaa Hanselin ohjeistusta noudattaen, jolloin hankinnan tekeminen suoraan puitesopimustoimittajalta kilpailuttamatta hankintaa voi olla mahdollista.

Tarkastusvirasto toteaa vielä, että nyt kysymyksessä olevan kaltaiset erimielisyydet hallinnointioppaan sisällöstä ja merkityksestä voitaisiin todennäköisesti välttää, jos hallinnointioppaan hankintoja koskevaa ohjeistusta (luku 7 s. 35-36) muutettaisiin kansallisen kynnysarvon alittavien hankintojen osalta siten, että se vastaisi Suomen valtion organisaatioiden noudattamia hankintaohjeita.

Pääjohtajan sijainen, johtaja

Matti Okko

Johtava lainsäädäntöasiantuntija

Matti Vedenkannas