

## **Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 151/2007



# **Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-016-5 (nid.)  
ISBN 978-952-499-017-2 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2007

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

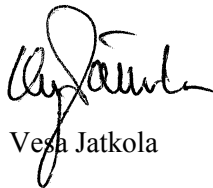
Dnro 14/54/05

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppaja teollisuusministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2009.

Helsingissä 31. päivänä elokuuta 2007



Ylijohtaja Vesa Jatkola



Ylitarkastaja Nina Alatalo

Asiasanat:  
asiantuntijapalveluhankinnat, finanssiala, hankinnat

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>11</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>15</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>18</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.1.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonalan valtionyhtiöt, osakkuusyhtiöt ja liikelaitokset 30.4.2007	18
2.1.2 Valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö	19
2.1.3 Rakenne- ja omistusjärjestelyt	20
2.1.4 Tulot	21
2.1.5 Omistajaohjauksen johtoryhmä	21
2.1.6 Avoin toimittajarekisteri	22
2.1.7 Julkiset hankinnat ja käsitteet	23
2.2 Tarkastuksen tavoitteet, kysymykset ja rajaus	27
2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja pääkysymys	27
2.2.2 Tarkentavat kysymykset	27
2.2.3 Rajaukset	28
2.2.4 Arviointiperusteet	28
2.2.5 Tarkastusmenetelmät ja aineistot	29
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>32</b>
3.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat	32
3.2 Liikenne- ja viestintäministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat	34
3.3 Valtiovarainministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat	35
3.4 Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994)	36
3.4.1 Soveltamisala	36
3.4.2 Hankintaperiaatteet	39
3.4.3 Hankinnan tekeminen ja hankintamenettelyt	41
3.4.4 Tarjouspyynnön laatiminen ja lähettäminen ehdokkaille sekä tarjousten vastaanottaminen	44
3.4.5 Tarjousten avaaminen	47
3.4.6 Tarjousten sisällön tarkastaminen ja vertailu	47
3.4.7 Toimittajan jättäminen hankintamenettelyn ulkopuolelle	49

3.4.8	Hankintapäätöksen tekeminen	50
3.4.9	Hylättyjen tarjoajien informointi ja hankintasopimuksen tekeminen	51
3.4.10	Esteettömyys	52
3.4.11	Hankinnan julkisuus, arkistointi ja diariointi	53
3.4.12	Hankintojen ohjeistus	55
3.5	Valtion omistajaohjauksen keskittäminen	57
3.6	Yleisluonteisia kannanottoja tarkastuskertomusluonnoksesta	59
<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>60</b>
	Lähteet	65

## Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat

Valtion yhtiöomistuksia on hallinnoitu eri ministeriöissä. Useimmat yhtiöt ovat kuuluneet kauppaja- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön tai valtiovarainministeriön toimialoille.

Valtioneuvoston kansliaan perustettiin valtion omistajaohjausosasto, jonka vastuulle siirrettiin kaikkien markkinaehtoisesti toimivien valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjaus sekä yleinen omistajapoliittinen valmistelu ja koordinointi. Uusi osasto aloitti toimintansa 1.5.2007. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vastuulla on kaikkiaan 38 yhtiön omistajaohjaus.

Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilyy seitsemällä eri ministeriöllä. Tällaisia yhtiöitä on 15.

Vuonna 2005 valtionyhtiöiden liikevaihto oli 23,3 miljardia euroa ja valtion osakkuusyhtiöiden liikevaihto 47,5 miljardia euroa. Vuonna 2006 valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden liikevaihto oli runsaat 70 miljardia euroa. Yhtiöt työllistävät kaikkiaan runsaat 200.000 henkeä.

Valtion osakeomistusten arvo vuoden 2006 päättyessä oli vajaan 30 miljardin euron suuruusluokkaa. Tästä pörssinoteerattujen yhtiöiden osuus oli 25,4 miljardia euroa. Pörssinoteerattujen valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden osuus Helsingin pörssin markkina-arvosta oli 33 % ja valtion osakeomistuksen arvo 9 %. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden valtiolle vuoden 2006 tulosten perusteella maksamien osinkojen määrä oli yhteensä noin 1,65 miljardia euroa.

Valmistellessaan ja toteuttaessaan rakenne- ja omistusjärjestelyjä käyttävät ministeriöt useimmissa tapauksissa apunaan ulkopuolisia neuvonantajia, ensisijaisesti taloudellisissa ja juridisissa kysymyksissä. Palvelujen hankkimista näiltä neuvonantajilta kutsuttiin tässä tarkastuksessa finanssialan asiantuntijapalvelujen hankkimiseksi.

Vuosina 2003 - 2006 kauppaja- ja teollisuusministeriö on käyttänyt noin 1,4 miljoonaa euroa, liikenne- ja viestintäministeriö noin 1,5 miljoonaa euroa sekä valtiovarainministeriö noin 2,0 miljoonaa euroa finanssialan asiantuntijapalveluihin.

Tarkastuksessa selvitettiin hankintaperiaatteiden noudattamista. Pääperiaate on se, että hankintayksikön on tehtävä hankinta mahdollisimman edullisesti. Edullisuus tarkoittaa joko kokonaistaloudellisesta edullisuutta tai halvinta hintaa. Keskeiset hankintaperiaatteet ovat tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate, kilpailuttamisvelvoite ja avoimuuden periaate. Tarkastuksessa selvitettiin myös, miten hankinnat on tehty vuosina 2003 -



2006, mitä säännöksiä oli noudatettava näitä hankintoja tehtäessä ja onko näitä säännöksiä noudatettu.

Vuosien 2003 - 2006 finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin kohdistunut toiminnantarkastus ja siinä esiin tulleet havainnot ovat merkityksellisiä myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjaus-osastolle sekä ministeriöille, joiden hallinnonalaan edelleen kuuluu valtion erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä..

Tarkastusvirasto katsoo, että finanssialan asiantuntijapalvelujen hankkimista tulee edelleen kehittää siten, että hankinnoissa noudatetaan hankinnan kaikissa vaiheissa samoja menettelytapoja hankintayksiköstä riippumatta.

Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat tulevat olemaan tärkeä osa uuden valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston toimintaa. Vaikka näiden palveluhankintojen arvo ei välttämättä ole merkittävä, esimerkiksi niiden avulla toteutettujen valtion osakemyyntien arvo voi olla hyvinkin suuri. Tämänkin vuoksi tarkastusvirasto painottaa, että palvelujen on oltava laadukkaita ja asianmukaisesti toteutettuja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityinen eettinen syy toimia hyvän hankintatavan mukaisesti syntyy siitä, että näiden hankintojen asiakirjat ja usein myös hankinnat ovat salassa pidettäviä.

Säännökset, joita kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat ilmoittaneet noudattaneensa tarkastuksen kohteena olleissa hankinnoissa, eivät ole samat. Liikenne- ja viestintäministeriön on katsonut, että näissä hankinnoissa tuli noudattaa asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat tulkinneet julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) soveltuneen osittain näihin hankintoihin. Tämän johdosta ministeriöiden vuosina 2003 - 2006 aloittamia ja tekemiä neuvonantajapalveluhankintoja ei ole suoritettu kaikilta osin yhdenmukaisten hankintavaiheiden ja -menettelyjen mukaisesti.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastuksen kohteena olleisiin finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin olisi tullut soveltaa edellä mainittua 342/1994 silloin, kun tällainen hankinta on salassa pidettävä. Tarkastusvirasto perustelee näkemystään sillä, että julkisista hankinnoista annettu laki ei sen soveltamisalaa koskevan säännöksen nojalla koske salassa pidettäviä hankintoja, mutta asetuksen 342/1994 soveltamisalaa koskevan säännöksen nojalla asetusta sovelletaan muun muassa tällaisiin hankintoihin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan merkitystä ei ole sillä, ettei julkisista hankinnoista annetun lain ja asetuksen soveltamisalaa koskevissa määräyksissä eikä myöskään mainitun asetuksen esittelymuistiossa ole erikseen mainittu finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja, vaikka

niissä on lueteltu eräitä muita hankintaryhmiä. Tarkastusvirasto perustelee kantaansa myös sillä, että vuosina 1992 ja 2004 annetuissa hankintoja koskevissa direktiiveissä on nimenomaisesti sanottu, ettei niitä sovelleta arvopapereiden tai muiden rahoitusvälineiden liikkeellelaskemista, hankintaa tai siirtoa koskeviin sopimuksiin.

Tarkastuksen päähavainto oli, että asiakirjojen puuttumisen tai puutteellisuuden johdosta ei tarkastuksessa ole kyetty todentamaan sitä, onko menettely aina ollut säännösten ja hyvän hankintatavan mukaista. Ongelmana on vuosien 2003 - 2006 aikana ollut lisäksi se, että osa hankintaprosessin vaiheista on jäänyt kokonaan toteuttamatta.

Tarkastuksen yleinen positiivinen havainto oli, että kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämä avoin toimittajarekisteri on sen käyttöönotosta lähtien ollut kaikkien omistajapoliittisia toimenpiteitä tekevien ministeriöiden käytettävissä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tällaisen rekisterin luominen ja ylläpitäminen on ollut hyvin perusteltua ja tarkoitukseenmukaista. Nykyisin rekisteriä ylläpitää valtioneuvoston kanslia.

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö olivat tehneet aikaisempien hankintojen pohjalta suorahankintoja, vaikka aiempiin sopimuksiin ei ollut sisältynyt lisähankintaoikeutta. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaiset hankinnat olisi tulut kilpailuttaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli parissa hankinnassa neuvottelut suullisesti hankintaprosessin aikana osan tarjoajista kanssa ja saavuttanut valtiolle taloudellista hyötyä. Tämä on kuitenkin asettanut tarjoajat eriarvoiseen asemaan tarjouskilpailussa. Tarkastusviraston mielestä menettely ei ole ollut säännösten mukaista.

Liikenne- ja viestintäministeriön tarjouspyyntöasiakirjoja ei ole löytynyt kaikista vuosina 2003 ja 2004 eikä osasta vuosina 2005 ja 2006 tehdyistä finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoista, joten ei ole tiedossa, onko ne asianmukaisesti säilytetty. Valtiovarainministeriö on tehnyt usein kirjalliset tarjouspyynnöt, mutta niiden toimittamistapaa ei ole aina pystytty selvittämään eikä myöskään aikaa, milloin tarjoukset ovat saapuneet ministeriöön. Tarkastusviraston mukaan tulisi tehdä tarjouspyyntöjen lähettäminen ja tarjousten vastaanottaminen selkeästi ja läpinäkyvästi, jotta voidaan varmistua siitä, että hankinta on tehty asianmukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt joistakin finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoista valinta- ja vertailumuistion vasta hankintasopimuksen solmimisen jälkeen, jolloin muistio ei ole voinut olla hankintapäätöksen perusteena. Valtiovarainministeriö ei ollut lainkaan laatinut hankinnan aikana asiakirjoja, joista hankintapäätös ja sen perustelut kävisivät ilmi. Tarkastusvirasto huomauttaa, että hankinnasta päättämisen pe-

rusteet tulee aina selkeästi ja johdonmukaisesti ilmetä asiakirjoista, jotka laaditaan hankintaprosessin oikeassa vaiheessa.

Tarkastusvirasto katsoo, että hylättyjen tarjoajien informoiminen tulee tehdä myös kirjallisesti siten, että se ilmenee yleisestä diaarista.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö eivät ole riittävästi noudattaneet julkisuuslainsäädännön mukaista hyvää tiedonhallintapaa finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi ajantasaistaa hankinta-ohjeensa.

Uudella julkisista hankinnoista annetulla lailla (343/2007) kumottiin aiempi julkisista hankinnoista annettu laki sekä asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Vastaavaa uutta asetusta ei ole annettu. Uuden hankintalain tavoitesäännöksessä esitetyt lain yleiset tavoitteet ilmentävät hyvän taloudenhoidon yleisiä periaatteita, joiden tulee ohjata hallintoa niiden soveltamisalan ulkopuolellakin. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden toteutuminen eri hankintayksiköissä olisi riittävästi varmistettava.

Tarkastusviraston mielestä tämän hetkinen tilanne, jossa hankinnat, joihin uutta hankintalakia ei sovelleta, ovat vain hankintayksikköjen oman ohjeistuksen varassa, ei voi olla pitkäaikainen ja kestävä ratkaisu. Komissio valmistelee parhaillaan direktiiviä, joka kattaisi puolustushankinnat, valtion turvallisuuteen liittyvät hankinnat sekä salassa pidettävät hankinnat. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus annettaneen marraskuussa 2007. Puolustusministeriön johdolla toimii työryhmä, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kyseisiä hankintaryhmiä koskevaksi erityislaki. Työryhmän määräaika päättyy kuluvan vuoden lopussa. Tarkastusviraston mielestä tällainen erityislaki on tarpeellinen ja kiireellinen, minkä johdosta ei tarkastusviraston mielestä ole aihetta odottaa asiaa koskevan direktiivin antamista.

### Upphandlingen av experttjänster på finansbranschen

Statens ägande av bolag har administrerats av olika ministerier. De flesta bolag har hört till handels- och industriministeriets, kommunikationsministeriets eller finansministeriets förvaltningsområden.

Vid statsrådets kansli inrättades en avdelning för statens ägarstyrning, och på dess ansvar överfördes ägarstyrningen av alla statsägda bolag som fungerar på marknads villkor, samt den allmänna ägarpolitiska beredningen och koordineringen. Den nya avdelningen inledde sin verksamhet 1.5.2007. Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli ansvarar för ägarstyrningen av inalles 38 bolag.

Ägarstyrningen av bolag som sköter speciella uppgifter för staten kvarstår hos sju olika ministerier. Antalet sådana bolag är 15.

År 2005 uppgick statsbolagens omsättning till 23,3 miljarder euro och omsättningen vid statens intressebolag till 47,5 miljarder euro. År 2006 var omsättningen vid statsbolagen och intressebolagen drygt 70 miljarder euro. Bolagen sysselsätter totalt drygt 200 000 personer.

Värdet av statens aktieinnehav vid slutet av år 2006 var av storleksordningen knappt 30 miljarder euro. Av detta var andelen för börsnoterade bolag 25,4 miljarder euro. De börsnoterade statsbolagens och statliga intressebolagens andel av marknadsvärdet för Helsingfors börs var 33 % och värdet av statens aktieinnehav 9 %. Beloppet av de dividender som statsbolagen och de statliga intressebolagen betalade till staten på basis av resultaten år 2006 var totalt ca 1.65 miljarder euro.

När ministerierna bereder och verkställer struktur- och ägararrangemang utnyttjar ministerierna i de flesta fall utomstående rådgivare som hjälp, i främsta rummet i ekonomiska och juridiska angelägenheter. Upphandlingen av tjänster från dessa rådgivare benämndes vid denna revision upphandling av experttjänster på finansbranschen.

Åren 2003 - 2006 har handels- och industriministeriet använt ca 1,4 miljoner euro, kommunikationsministeriet ca 1,5 miljoner euro samt finansministeriet ca 2,0 miljoner euro för experttjänster på finansbranschen.

Vid revisionen utreddes hur principerna för upphandling har iakttagits. Huvudprincipen är, att den upphandlande enheten skall göra anskaffningen så förmånligt som möjligt. Förmånlighet innebär antingen totalekonomisk förmånlighet eller det lägsta priset. Centrala principer vid upphandlingen är principen om jämbördighet och icke-diskriminering, skyldigheten att konkurrensutsätta och principen om öppenhet. Vid revisionen klarades också, hur upphandlingen har gjorts åren 2003 - 2006, vilka be-

stämmelser som skulle iakttas när dessa anskaffningar gjordes och huruvida dessa bestämmelser hade iakttagits.

Den förvaltningsrevision som har gällt upphandlingen av experttjänster på finansbranschen åren 2003 - 2006, och de observationer som har gjorts vid revisionen, är av betydelse också för ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli samt för de ministerier till vilkas förvaltningsområde alltjämt hör bolag som sköter speciella uppgifter för staten.

Revisionsverket anser att upphandlingen av experttjänster på finansbranschen alltjämt bör utvecklas så, att vid anskaffningarna i alla skeden av upphandlingen iakttas samma förfaringssätt oberoende av den upphandlande enheten.

Upphandlingen av experttjänster på finansbranschen kommer att vara en viktig del av verksamheten vid den nya avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli. Trots att upphandlingen av dessa tjänster inte nödvändigtvis är betydande, kan t.ex. värdet av den försäljning av aktier som verkställs med hjälp av dem vara nog så stort. Också av den anledningen betonar revisionsverket, att tjänsterna bör vara av god kvalitet och förverkligade på ett adekvat sätt. Enligt revisionsverkets uppfattning uppkommer en särskild etisk anledning till att förfara enligt god upphandlingssed av det, att dokumenten vid dessa anskaffningar och ofta även anskaffningarna själva är sekretessbelagda.

De bestämmelser som handels- och industriministeriet, kommunikationsministeriet samt finansministeriet har uppgett att de har iakttagit vid den upphandling som har varit föremål för revisionen, är inte de samma. Kommunikationsministeriet har ansett, att vid denna upphandling skulle iakttas förordningen om upphandlingar på vilka lagen om offentlig upphandling inte tillämpas (342/1994). Handels- och industriministeriet har gjort tolkningen, att lagen om offentlig upphandling (1505/1992) delvis äger tillämpning på dessa upphandlingar. Av denna anledning har de anskaffningar av rådgivartjänster som ministerierna påbörjat och gjort åren 2003 - 2006 inte till alla delar verkställts enligt enhetliga upphandlingskedan och -förfaranden.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde på den upphandling av experttjänster på finansbranschen som varit föremål för revision ha tillämpats ovan nämnda 342/1994, när en sådan upphandling är sekretessbelagd. Revisionsverket motiverar sin uppfattning med att lagen om offentlig upphandling inte med stöd av bestämmelsen om dess tillämpningsområde gäller sekretessbelagda upphandlingar, men med stöd av bestämmelsen om tillämpningsområdet för förordning 342/1994 tillämpas förordningen bl.a. på sådana upphandlingar. Enligt revisionsverkets uppfattning saknar det betydelse, att i bestämmelserna om tillämpningsområdet för lagen och förordningen om offentlig upphandling och eller i föredragningsprome-

morian för sagda förordning inte särskilt har nämnts experttjänster på finansbranschen, trots att i den har räknats upp ett antal andra grupper av upphandlingar. Revisionsverket motiverar sin åsikt också med det, att i de direktiv om upphandlingar som getts åren 1992 och 2004 har uttryckligen sagts, att de inte tillämpas på avtal som gäller emittering, anskaffning eller överföring av värdepapper eller andra finansiella instrument.

Den viktigaste observationen vid revisionen var, att det på grund av saknade eller bristfälliga dokument inte kunde verifieras vid revisionen, huruvida förfarandena alltid har iakttagit bestämmelserna och god upphandlingssed. Ett problem åren 2003 - 2006 har dessutom varit, att en del av skedena i upphandlingsprocessen har blivit helt ogenomförda.

En allmän positiv observation vid revisionen var, att det öppna leverantörsregister som upprätthålls av handels- och industriministeriet allt sedan det togs i bruk har stått till förfogande för alla ministerier som verkställer ägarpolitiska åtgärder. Enligt revisionsverkets uppfattning har det varit mycket motiverat och ändamålsenligt att inrätta och upprätthålla ett dylikt register. Numera upprätthålls registret av statsrådets kansli.

Vid revisionen observerades, att handels- och industriministeriet samt kommunikationsministeriet har gjort direkta upphandlingar på basis av tidigare anskaffningar, trots att i de tidigare avtalen inte har ingått rätt till ytterligare upphandling. Revisionsverket anser att dylika upphandlingar borde ha konkurrensutsatts.

Kommunikationsministeriet hade vid ett par upphandlingar förhandlat muntligen under upphandlingsprocessen med en del av anbudsgivarna, och uppnått ekonomisk nytta för staten. Detta har emellertid placerat anbudsgivarna i en ojämbördig ställning i anbudstävlan. Enligt revisionsverkets åsikt har förfarandet inte varit i enlighet med bestämmelserna.

Vid kommunikationsministeriet har dokument med anbudsförfrågan inte påträffats för alla år 2003 och 2003 eller för en del av åren 2005 och 2006 gjorda upphandlingar av experttjänster på finansbranschen, varför det inte är känt, huruvida de har förvarats adekvat. Finansministeriet har ofta gjort skriftliga anbudsförfrågningar, men det sätt på vilka dessa har lämnats har inte alltid kunnat utredas, och inte heller den tidpunkt när anbudet har inkommit till ministeriet. Enligt revisionsverket borde utsändandet av anbudsförfrågningar och mottagandet av anbud ske klart och genomskinligt, så att man kan försäkra sig om att upphandlingen har genomförts på rätt sätt.

Kommunikationsministeriet har vid vissa upphandlingar av experttjänster på finansbranschen gjort upp en urvals- och jämförelsepromemoria först efter att upphandlingsavtalet har ingåtts, varvid promemorian inte har kunnat utgöra grund för upphandlingsbeslutet. Finansministeriet hade inte alls under upphandlingen gjort upp handlingar, ur vilka upphandlingsbe-

slutet och dess motiveringar skulle framgå. Revisionsverket påpekar, att grunderna för beslutet om upphandlingen alltid borde klart och konsekvent framgå ur handlingar, som görs upp i rätt skede av upphandlingsprocessen.

Revisionsverket anser, att informationen till anbudsgivare som uteslutits bör ges också skriftligt så, att det framgår ur det allmänna diariet.

Enligt revisionsverkets uppfattning har kommunikationsministeriet och finansministeriet inte tillräckligt iakttagit god informationshanteringssed enligt offentlighetslagstiftningen vid upphandlingar av experttjänster på finansbranschen. Handels- och industriministeriet borde uppdatera sina upphandlingsinstruktioner.

Med den nya lagen om offentlig upphandling (348/2007) upphävdes den tidigare lagen om offentlig upphandling samt förordningen om upphandlingar, på vilka inte tillämpas lagen om offentlig upphandling. En motsvarande ny förordning har inte getts. De allmänna syften som har angetts i den nya upphandlingslagens bestämmelse om lagens syfte uttrycker de allmänna principer för en god skötsel av finanserna, som bör styra förvaltningen också utanför deras tillämpningsområde. Det borde tillräckligt säkerställas att principerna för en god skötsel av finanserna förverkligas vid olika upphandlande enheter.

Enligt revisionsverkets uppfattning kan den nuvarande situationen, där upphandlingar på vilka den nya upphandlingslagen inte tillämpas, endast stöder sig på de upphandlande enheternas egna instruktioner, inte vara en långsiktig och hållbar lösning. Kommissionen bereder som bäst ett direktiv, som skall innefatta försvarsanskaffningar, till statens säkerhet anknutna anskaffningar samt sekretessbelagda anskaffningar. Enligt en preliminär bedömning torde kommissionen ge sitt förslag i november 2007. Under försvarsministeriets ledning fungerar en arbetsgrupp, som har till uppgift att utarbeta ett förslag till speciallag för ifrågavarande upphandlingsgrupper. Arbetsgruppens mandattid utgår i slutet av innevarande år. Enligt revisionsverkets åsikt är en dylik speciallag behövlig och brådskande, varför det enligt revisionsverkets förmenande inte finns skäl att vänta till dess att direktivet i saken har getts.

# 1 Johdanto

Valtion yhtiöomistuksia hallinnoidaan eri ministeriöissä. Useimmat yhtiöt ovat kuuluneet kauppaja- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön tai valtiovarainministeriön toimialoille.

Valtioneuvoston kansliaan perustettiin valtion omistajaohjausosasto, jonka vastuulle siirrettiin kaikkien markkinaehtoisesti toimivien valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjaus sekä yleinen omistajapolitiittinen valmistelu ja koordinointi. Uusi osasto aloitti toimintansa 1.5.2007.

Kauppaja- ja teollisuusministeriöllä on ollut valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen käytäntöjä koordinoiva rooli. Ministeriö on vastannut valtion omistajapolitiikan kehittamisestä ja yleisestä ohjauksesta sekä niihin liittyvien kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden valmistelusta.

Valtion omistajapolitiikkaan kuuluvat omistajaohjaus-, osinko-, yksityistämistä- ja sijoituspolitiikkaan sekä valtion yritysomaisuuden järjestykseen liittyvät asiat. Omistajapolitiikkaa harjoitetaan hallitusohjelman ja valtioneuvoston helmikuussa 2004 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Toimenpiteet harkitaan aina yhtiökohtaisesti.

Valtiolla oli 6.6.2007 osakeomistuksia 53 merkittävässä yhtiössä. Näistä 29 on valtionyhtiöitä, joissa valtio on enemmistöomistaja, ja 24 on osakkuusyhtiöitä, joissa valtiolla on huomattava vähemmistöomistus. Valtiolla on omistuksia 13 pörssiyhtiössä.

Vuonna 2005 valtionyhtiöiden liikevaihto oli 23,3 miljardia euroa ja valtion osakkuusyhtiöiden liikevaihto 47,5 miljardia euroa. Vuonna 2006 valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden liikevaihto oli runsaat 70 miljardia euroa. Yhtiöt työllistivät kaikkiaan runsaat 200.000 henkeä.

Valtion osakeomistusten arvo vuoden 2005 päättyessä oli noin 23 miljardia euroa. Tästä pörssinoteerattujen yhtiöiden osuus oli 19,4 miljardia euroa. Pörssinoteerattujen valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden osuus Helsingin pörssin markkina-arvosta oli 32 % ja valtion osakeomistuksen arvo 9 %. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden valtiolle vuodelta 2005 maksamien osinkojen määrä oli yhteensä lähes 1,3 miljardia euroa.

Valtion osakeomistusten arvo vuoden 2006 päättyessä oli vajaan 30 miljardin euron suuruusluokkaa. Tästä pörssinoteerattujen yhtiöiden osuus oli 25,4 miljardia euroa (yli 80 %). Pörssinoteerattujen valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden osuus Helsingin pörssin markkina-arvosta oli 33 % ja valtion osakeomistuksen arvo 9 %. Valtionyhtiöiden ja valtion



osakkuusyhtiöiden valtiolle vuoden 2006 tulosten perusteella maksamien osinkojen määrä oli yhteensä noin 1,65 miljardia euroa.<sup>1</sup>

Aktiivisella ja pragmaattisella omistajapolitiikallaan valtio pyrkii saamaan omistukselleen hyvän osinkotuoton ja arvonnousun. Valtion tavoitteena on kehittää yhtiöitään niin, että ne olisivat myös muille kiinnostavia sijoituskohteita.

Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden on oltava kilpailukykyisiä ja kannattavia. Yhtiöiden toimintaedellytysten ja Suomen elinkeinorakenteen vahvistamiseksi on tarvittaessa toteutettu rakenne- ja omistusjärjestelyjä. Näillä on turvattu yhtiöiden pääomahuoltoa, laajennettu yhtiöiden omistus pohjaa ja hankittu tuloja valtiolle. Valtion omistajaohjaustoimilla on muun muassa tehostettu yhtiöiden hallintoa ja osinkopolitiikkaa sekä rakennettu kannustejärjestelmiä.

Valmistellessaan ja toteuttaessaan rakenne- ja omistusjärjestelyjä käyttävät ministeriöt useimmissa tapauksissa apunaan ulkopuolisia neuvonantajia, ensisijaisesti taloudellisissa ja juridisissa kysymyksissä. Palvelujen hankkimista näiltä neuvonantajilta kutsutaan tässä tarkastuksessa finanssialan asiantuntijapalvelujen hankkimiseksi. Varsinkin taloudellisten neuvonantajien toimeksiannot saattavat olla niin laajoja, että niiden perusteella suoritettavat kokonaispalkkiot ylittävät kynnyksarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista annetun asetuksen<sup>2</sup> (380/1998, jäljempänä hankinta-asetus) 1 §:ssä säädetyn kynnyksarvon, joka oli palveluhankinnoissa ilman arvonnalisäveroä 200.000 erityisnosto-oikeutta (SDR) vastaava määrä ecuina. Määrä vastaa 200.000 euroa.

Vuosina 2003 - 2006 kauppä- ja teollisuusministeriö on käyttänyt noin 1,4 miljoonaa euroa, liikenne- ja viestintäministeriö noin 1,5 miljoonaa euroa sekä valtiovarainministeriö noin 2,0 miljoonaa euroa finanssialan asiantuntijapalveluihin. Luvut eivät sisällä myyntipalkkioita.

Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat tulevat olemaan tärkeä osa uuden valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston toimintaa. Vaikka näiden palveluhankintojen arvo ei välttämättä ole merkittävä, esimerkiksi

---

<sup>1</sup> [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi), 5.7.2007.

<sup>2</sup> *Asetus perustuu neuvoston direktiiviin julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (92/50/EY), jonka 7 artiklan mukaan palveluhankinnoissa kynnyksarvo oli 200.000 erityisnosto-oikeutta vastaava määrä ecuina. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä 31.3.2004 annetun direktiivin (2004/18/EY) 7 artiklan perusteella kynnyksarvo muun muassa pankki- ja sijoituspalveluissa sekä liikkeenjohdon konsulttipalveluissa ja niihin liittyvissä palveluissa on 162.000 euroa.*

niiden avulla toteutettujen valtion osakemyyntien arvo voi olla hyvinkin suuri.

Tarkastuksessa selvitettiin hankintaperiaatteiden noudattamista. Pääperiaate on se, että hankintayksikön on tehtävä hankinta mahdollisimman edullisesti. Edullisuus tarkoittaa joko kokonaistaloudellisesta edullisuutta tai halvinta hintaa. Keskeiset hankintaperiaatteet ovat tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate, kilpailuttamisvelvoite ja avoimuuden periaate.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### 2.1.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonalan valtionyhtiöt, osakkuusyhtiöt ja liikelaitokset 30.4.2007

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuuluvia valtionyhtiöitä olivat Altia Oyj, Finnvera Oyj, Fortum Oyj, Kemijoki Oy, Motiva Oy, Neste Oil Oyj, Patria Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Vapo Oy. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan osakkuusyhtiöitä olivat Art ja Design City Helsinki Oy Ab, Fingrid Oyj, Gasum Oy, Kemira GrowHow Oyj, Kemira Oyj, Licentia Oy Metso Oyj, Outokumpu Oyj, Rautaruukki Oyj, Santapark Oy, Stora Enso Oyj, TeliaSonera AB, Vuotekno Oy ja Wood Focus Oy. Valtion omistamat Kemira GrowHow Oyj:n osakkeet myytiin Yara International ASAlle toukokuussa 2007.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluivat seuraavat valtionyhtiöt: Finnair Oyj, Raskone Oy, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Posti Oyj<sup>3</sup>, VR-Yhtymä Oy ja eduskunnan suorassa ohjauksessa oleva Yleisradio Oy. Hallinnonalalla toimii neljä liikelaitosta: Ilmailulaitos, Luotsausliikelaitos, Tieliikelaitos ja Varustamoliikelaitos.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan valtionyhtiöihin kuuluivat Edita Oyj, Hansel Oy, HAUS kehittämiskeskus Oy, Omaisuuden-hoitoyhtiö Arsenal Oyj (selvitystilassa), Rahapaja Oy, Solidium Oy, Tietokarhu Oy ja Yrityspankki Skop Oyj (selvitystilassa). Valtion osakkuusyhtiöitä olivat Arek Oy, Eka-kiinteistöt Oy, Finnish Consulting Group Oy, OMX Abp, Sampo Oyj, Silta Oy ja Sponda Oyj. Engel-Yhtymä Oy on myyty kesäkuussa 2004 ISS Suomi Oy:lle ja Kapiteeli Oyj Sponda Oyj:lle joulukuussa 2006. Hallinnonalalla toimii myös liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 8 §:ssä on muun muassa säädetty, että eduskunta hyväksyy liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä lainanoton ja investointien, investointivaltuutuksen enimmäismäärät talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Eduskunnan päättettyä valtion talousarviosta ministeriö päättää liikelai-

---

<sup>3</sup> Suomen Posti Oyj nimi on 1.6.2007 lukien Itella Oyj.

toksen palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä liikelaitoksen tulostavoitteesta ja tuloutustavoitteesta.

## 2.1.2 Valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö

Valtionyhtiöiden hallinnointia sääntelevä keskeinen normi on laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991) eli niin sanottu valtionyhtiölaki. Hallituksen esityksessä<sup>4</sup> on muun ohella mainittu, että kun ehdotetun lain antamisella pyritään yhtenäistämään osakeomistuksen hallinnointimenettelyjä, voidaan pitää perusteltuna, että valtionyhtiöiden hallinnointiin soveltuvia periaatteita noudatettaisiin soveltuvin osin myös muiden valtion huomattavien osakeomistusten hallinnointiin, asettamatta kuitenkaan tiukasti määrättyä rajaa tälle.

- Osakeyhtiö on valtionyhtiö silloin, kun valtiolla on osakeomistukseen perustuva suora määräysvalta eli yli 50 % yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä. Valtion osuuksiin ei valtionyhtiölakia sovellettaessa lueta Kansaneläkelaitoksen tai Suomen Pankin omistamia osakkeita. Edellä tarkoitetun hallituksen esityksen mukaan merkittävänä vähemmistöomistusta olisi pidettävä ainakin silloin, kun valtio omistaa yhtiön osakekannasta määrävähemmistön<sup>5</sup> hallintaan tuottavan osuuden. Vähempääkin osuutta voidaan pitää merkittävänä, yhtiön toimialasta ja toiminnan luonteesta riippuen<sup>6</sup>. Tällaisena ei kuitenkaan voitane pitää osakeyhtiöoikeudellisen vähemmistösuojan alittavaa osuutta<sup>7</sup>. Valtionyhtiölain keskeiset säännökset koskevat soveltuvin ns. valtion osakkuusyhtiöitä, joissa valtiolla on merkittävä omistusosuus. Lakia ei sovelleta sellaisiin osakeyhtiöihin, joissa osakasvaltaa käyttää valtion liikelaitos.

---

<sup>4</sup> HE 300/1990 laiksi valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä.

<sup>5</sup> Määrävähemmistö on yli 1/3 määräysvallasta.

<sup>6</sup> Valtion osakkuusyhtiöitä ja valtiota vähemmistöomistajana koskevan tarkastuksen (tarkastuskertomus 128/2006) perusteella antamissaan suosituksissa tarkastusvirasto on muun ohella esittänyt, että (valtion) osakeomistus tulisi aina luokitella vähemmistöomistukseksi eli valtion osakkuusyhtiöksi, jos valtio omistaa vähintään 10 prosenttia kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Lisäksi olisi erikseen määrättävä, kenen velvollisuus tai oikeus on määritellä se, milloin myös alle 10 prosentin osuus katsotaan merkittäväksi vähemmistöosuudeksi eli (valtion) osakkuusyhtiöksi.

<sup>7</sup> 1/10 määräysvallasta.

Valtionyhtiölain keskeiset kohdat ovat:

- Jos yhtiötä koskeva järjestely tai sen osakkeiden myynti johtaisi siihen, että valtion äänivalta yhtiössä laskee alle 2/3 (määräenemmistö), alle ½ (enemmistö) tai 1/3:an taikka sen alle (määrävähemmistö), järjestely edellyttää eduskunnan suostumusta (5 §).
- Merkittävistä osakehankinnoista ja osakkeiden luovutuksista sekä kaikista sijoituksista valtionyhtiöiden omaan pääomaan päättää valtioneuvosto. Osakehankintojen ja uusien osakkeiden merkitsemisen on lisäksi tapahduttava talousarvion puitteissa (3 §).
- Valtionyhtiön tai valtion osakkuusyhtiön osakkeita ei saa luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta, jollei erityisistä olosuhteista muuta johdu. Jos käyvän hinnan alitus on olennainen, vaaditaan eduskunnan suostumus (4 §).
- Valtioneuvosto päättää valtionyhtiöiden yhteisistä hallinnointiperiaatteista sekä muun muassa edustajien määräämisestä niiden yhtiökokouksiin (6 §).

Kauppa- ja teollisuusministeriö oli valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen päättänyt tammikuussa 2005 käynnistää valtionyhtiölain kokonaisuudistuksen. Uudistustyön keskeinen lähtökohta oli selkeyttää toimivallanjakoa eduskunnan, valtioneuvoston yleisistunnon ja yhtiön omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön kesken. Lakiehdotusta ei kuitenkaan annettu. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "valtion toimintaa omistajana koskeva laki uudistetaan ja uudistuksen yhteydessä arvioidaan omistusta koskevien eduskuntavaltuuksien uudistamistarve".<sup>8</sup>

### 2.1.3 Rakenne- ja omistusjärjestelyt

Viime vuosina valtionyhtiöiden omistusjärjestelyt ovat tarkoittaneet muun muassa yksityistämistä. Yksityistämiskeinoina on pääasiallisesti käytetty osakemyyntejä. Osakemyyntien lisäksi on tehty myös mittavia toimialajärjestelyjä.

Viime vuosien merkittävimpiä toimialajärjestelyjä ovat:

1. Sonera Oyj ja ruotsalainen Telia AB yhdistyivät vuonna 2002, jolloin syntyi Pohjoismaiden ja Baltian johtava telekommunikaatiokonserni

---

<sup>8</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007, s. 68.

TeliaSonera AB. Tarkastuksen ajankohtana Suomen valtio omisti yhtiöstä 13,7 %.

2. Kemira GrowHow Oyj irrotettiin Kemira-konsernista vuonna 2004 ja listattiin pörssiin. Valtio myi osuutensa yhtiöstä 24.5.2007.
3. Fortum Oyj:n öljyliiketoiminto eriytettiin konsernista ja näin muodostettu yhtiö listattiin pörssiin vuonna 2005 (Neste Oil Oyj).
4. Sponda Oyj osti Kapiteeli Oyj:n koko osakekannan 943 miljoonalla eurolla joulukuussa 2006.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman mukaan omistusjärjestelyjen yhteydessä on pyrittävä siihen, että valtio ja muut suomalaisomistajat ovat jatkossakin riittävän suuria omistajia.<sup>9</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan "valtionyhtiöiden osakemyynissä huomioidaan mahdollisuuksien mukaan myös yksittäiset kansalaiset".<sup>10</sup>

#### 2.1.4 Tulot

Omistuspuhjan laajentamistoimilla yhtiöt ovat vuodesta 1993 lähtien hankkineet markkinoilta riskipääomia kaikkiaan noin 1,4 miljardia euroa ja valtio on saanut osakkeistaan myyntituloja 14,6 miljardia euroa.<sup>11</sup> Omaisuuden myynnistä saatuja tuloja valtio on käyttänyt pääasiassa tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä teollisuus- ja elinkeinopoliittisiin kohteisiin.

#### 2.1.5 Omistajaohjauksen johtoryhmä

Valtioneuvosto asetti 23.6.2004 johtoryhmän valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjaukselle. Sen tehtävänä oli varmistaa, että omistajaohjaustoimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen ovat yhdenmukaisia koko valtionhallinnossa. Johtoryhmän toimikausi päättyi 30.4.2007.

Ryhmän johdolla ja valvonnassa valmisteltiin kaikki markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä koskevat hankkeet, jotka edellyttivät talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä tai valtioneuvoston päätöksiä taikka muutoin ministeriöiden välistä yhteistä harkintaa.

---

<sup>9</sup> Luku 11.5. Omistajapolitiikka.

<sup>10</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007, s. 68.

<sup>11</sup> [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi), huhtikuu 2007.

Kullakin vastuuministeriöllä säilyi kuitenkin edelleen toimialaansa kuuluvien yhtiöiden yhtiökohtaisten kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden esittely- ja toimeenpanovastuu.

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastasi tarkastusajankohtana (maaliskuu 2007) valtion omistajapolitiikan kehittämisestä ja yleisestä ohjauksesta sekä niihin liittyvien kannanottojen, päätösten ja toimenpiteiden valmistelusta.

Johtoryhmän kokoonpanoon kuuluivat edustajat ja varaedustajat kauppa- ja teollisuusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä.

Johtoryhmän asettamispäätöksen mukaan ryhmän tehtävänä oli:

- ohjeistaa vastuuministeriöt markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistusjärjestelyjä ja omistajaohjausta koskevien yhtiökohtaisten toimenpiteiden ja hankkeiden valmistelussa, ohjata ja koordinoida tätä valmistelua sekä tarvittaessa osoittaa valmistelevan ministeriön käyttöön lisäresursseja muista ministeriöistä;
- antaa lausunto kaikista niistä yksittäisiä markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä koskevista asioista, jotka ministeriöt esittelevät talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle tai valtioneuvoston yleisistunnolle;
- vastata Solidium Oy:n kautta toteutettavien toimenpiteiden valmistelusta sekä tehdä valtioneuvostolle ja talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ehdotukset niistä;
- laatia vähintään 1 - 2 kertaa vuodessa katsaus valtion osakeomistuksen tilasta talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle;
- ohjeistaa ja avustaa ministeriöitä valtion erityistehtäviä hoitavien ja erityisasemassa olevien yhtiöiden omistajaohjauksessa.<sup>12</sup>

## 2.1.6 Avoin toimittajarekisteri

Aika ajoin valtio laatii valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä koskevia omistajastrategisia tai muita taloudellisia selvityksiä taikka ryhtyy toimenpiteisiin, joilla tavalla tai toisella muutetaan valtion omistusta jossakin yhtiössä. Näitä palveluja tarjoavat lähinnä investointipankit. Tällaisten selvitysten laatiminen sekä toimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen ovat useimmiten salassa pidettäviä asioita, koska tuolloin käsitellään valtion, kyseisen kohdeyhtiön ja mahdollisesti muiden osapuolien liikesalaisuuksia.

---

<sup>12</sup> *Omistajaohjauksen johtoryhmän työjärjestys, hyväksytty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 31.8.2004.*

Laatiessaan sanotonlaisia selvityksiä sekä valmistellessaan ja toteuttaessaan toimenpiteitä käyttävät ministeriöt useimmissa tapauksissa apunaan ulkopuolisia neuvonantajia.

Sen varmistamiseksi, että kaikilla halukkailla taloudellisilla neuvonantajilla on yhdenmukainen tilaisuus palvelujensa tarjoamiseen, kauppa- ja teollisuusministeriö on perustanut toimittajarekisterin edellä kuvatulla tavalla salassa pidettäviä hankkeita koskevien toimeksiantojen toteuttamista varten. Rekisteri on kaikkien ministeriöiden käytettävissä ja käyttämä.

Toimittajarekisteriä ylläpiti kauppa- ja teollisuusministeriö, nykyisin valtioneuvoston kanslia. Siihen lisätään ilmoituksensa perusteella kaikki yhteisöt, joilla on kotipaikka jossakin EU-valtiossa ja jotka tarjoavat ammattimaisesti neuvonantajapalveluita koskien yritysten strategista suunnittelua tai merkittäviä yhtiöiden omistusjärjestelyjä. Neuvonantajapalveluilla ei tässä yhteydessä tarkoiteta esimerkiksi asianajotoimintaa, liikkeenjohdon konsulttipalveluja eikä tilintarkastuspalveluita.

Toimittajarekisteriin on ilmoittautunut aikavälillä 24.10.2003–22.12.2006 yhteensä 68 neuvonantajaa. Neuvonantajien kotipaikat ovat lähinnä joko Helsinki tai Lontoo. Siinä on myös neuvonantajia Amsterdamista, Oslost, Pariisista ja Tukholmasta sekä Tampereelta ja Vantaalta.

### 2.1.7 Julkiset hankinnat ja käsitteet

Julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007, jäljempänä myös uusi hankintalaki) tuli voimaan 1.6.2007. Siihen saakka valtion hankinnoissa oli noudatettava pääsääntöisesti julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992, jäljempänä myös hankintalaki)<sup>13</sup>, asetusta valtion hankinnois-

---

<sup>13</sup> *Lailla julkisista hankinnoista (348/2007, jäljempänä uusi hankintalaki) kumottiin julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uudessa hankintalaissa palveluhankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa tai julkista tavarahankintaa koskevaa sopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen; palveluhankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on palvelujen ohella tavaroita, jos palvelujen arvo on suurempi kuin tavaroiden arvo; lisäksi palveluhankintasopimukseksi katsotaan hankintasopimus, johon palvelujen ohella sisältyy lain liitteessä c tarkoitettuja rakennustöitä (5 §:n 4 kohta). Ehdokkaalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn taikka kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn (5 §:n 8 kohta), tarjoajalla toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen (5 §:n 9 kohta) ja toimittajalla luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai julkista tahoa taikka edellä tarkoitettujen tahojen ryhmittymää, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita tai palveluja taikka rakennustyötä tai rakennusurakoita (5 §:n 7 kohta).*



ta (1416/1993) sekä lisäksi kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annettua asetusta (380/1998, jäljempänä myös hankinta-asetus) silloin, kun hankinnan ennakoitu arvo ylitti mainitussa asetuksessa säädetyt kynnysarvot. Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostivat hankinnat, joita koskee asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994<sup>14</sup>). Hankintalakia oli noudatettava siten kokonaisuudessaan, sillä hankintalaissa ei ollut määräystä, jonka nojalla sitä voitaisiin noudattaa soveltuvin osin johonkin hankintaan. Myös asetusta 342/1994 oli noudatettava kokonaisuudessaan, ellei valtioneuvosto ollut myöntänyt siihen asetuksen 15 a §:n nojalla poikkeusta tai helpotusta.

Hankintalaki säädettiin sen johdosta, että Suomi oli allekirjoittanut toukokuussa 1992 sopimuksen Euroopan talousalueesta (ETA). Toinen lakiehdotuksen päätarkoitus oli pyrkiä lisäämään kilpailua julkisen hallinnon hankinnoissa. Laki julkisista hankinnoista ja samalla annettu esitys laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta olivat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa<sup>15</sup>, mikä tapahtui 1.1.1994.

Hankintalain määritelmä hankinnasta oli laaja. Lain 4 § määritteli, että hankinta tarkoittaa tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Ehdokkaalla tarkoitettiin sitä, joka on pyytänyt saada osallistua tarjouskilpailuun. Tarjoajalla tarkoitettiin sitä, joka tekee tarjouksen. Toimittajalla tarkoitettiin sitä, joka myy, vuokraa tai muulla siihen rinnastettavalla tavalla toimittaa tavaran, suorittaa palvelun tai urakoi työsuorituksen hankintasopimuksen perusteella.

Lainsäädännössä hankinnat jaettiin suuriin hankintoihin eli kynnysarvot ylittäviin ja pieniin hankintoihin eli kynnysarvot alittaviin hankintoihin<sup>16</sup>. Julkisia hankintoja ohjaavat EU:n direktiivit ulottuvat vain niin sanottuihin kynnysarvon ylittäviin hankintoihin.<sup>17</sup> Hankintalain 3 §:n mukaan vähintään tietyn markkamäärän eli kynnysarvon suuruisia ja kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevista menettelytavoista ja muista kysymyksistä säädettiin asetuksella. Hankinta-asetuksen 1 §:n 4 momentin nojalla kaup-

---

<sup>14</sup> Asetusta selostetaan luvussa 3.4.1.

<sup>15</sup> HE 154/1992.

<sup>16</sup> Uudessa hankintalaissa on kolmijako: kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat, kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Kansallinen kynnysarvo on 15.000 euroa ja EU-kynnysarvo 137.000 euroa (15 ja 16 §).

<sup>17</sup> Kalima 2001, s. 59.

pa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa vuosittain, mitkä kynnysarvojen eumääräiset arvot ovat. Ne olivat 1.1.2002 - 31.12.2003 valtion keskushallintoviranomaisten, kuten valtiovarainministeriön, tavara- ja palveluhankinnoissa 162.293 euroa ja niiden ennakoilmoituksissa 750.000 euroa. Vastaavat kynnysarvot olivat 1.1.2004 alkaen 154.014 euroa ja 750.000 euroa. Kynnysarvo olivat 1.1.2006 alkaen uuden hankintalain voimaantuloon asti olleet keskushallinnon hankinnoissa 137.234 euroa ja 750.000 euroa, kun kyseessä olivat ensisijaiset palvelu- tai tavarahankinnat.

Kynnysarvon laskentaperusteena on hankittavan tavaran, palvelun tai rakennusurakan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa sinä ajankohtana, jolloin hankintailmoitus julkaistaan<sup>18</sup>. Kynnysarvoa laskettaessa huomioon otetaan myös sopimukseen mahdollisesti sisältyvät optio- ja pidenysehdot. Hankinta-asetuksen 9 §:n<sup>19</sup> mukaan hankintaa ei saanut jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin taikka liittää palveluhankintaa rakennusurakkaan asetuksen säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Kynnysarvot ylittävien hankintojen erityispiirteitä ovat sitovat määräajat ja ilmoitusvelvollisuudet: 1) ennakoilmoitus, 2) hankintailmoitus ja 3) jälki-ilmoitus. Erityispiirteisiin kuuluu myös mahdollisuus, että voi tulla uusia, ulkomaisia tarjoajia, koska suuret hankinnat eli kynnysarvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava Euroopan unionin laajuisesti.

Palvelut luokiteltiin ja luokitellaan edelleen ensisijaisiin (hankinta-asetuksen<sup>20</sup> liitteessä A mainitut palvelut) ja toissijaisiin palveluihin (hankinta-asetuksen liitteessä B mainitut palvelut). Ensisijaisten palveluiden hankintaan sovelletaan kaikkia hankinta-asetuksen säännöksiä, koska niissä mahdollisuudet kansalliset rajat ylittävien palveluiden käyttämiseen ovat merkittävimmät. Ensisijaisia palveluja ovat muun muassa teleliikenteen palvelut, rahoituspalvelut, vakuutuspalvelut, pankki- ja sijoituspalvelut lukuun ottamatta keskuspankkipalveluja ja rahoituspalvelusopimusta, joka koskee arvopapereiden tai muiden rahoitusvälineiden liikkeeseen laskua, myyntiä, ostoa tai siirtoa. Toissijaisia palveluja ovat muun muassa hotelli- ja ravintolapalvelut, rautatieliikenteen palvelut, lakiasian palvelut,

---

<sup>18</sup> *Hankinta-asetuksen 1 § ja Kärkkäinen (Aalto-Setälä yms.) 2001, s. 449 - 450. Myös uuden hankintalain 15 ja 16 §:n mukaan hankinnan arvona pidetään arvoa ilman arvonlisäveroa arvioitaessa sitä, ylittykö kansallinen tai EU-kynnysarvo.*

<sup>19</sup> *Vastaava säännös on uuden hankintalain 20 §:ssä.*

<sup>20</sup> *Uudessa hankintalaissa luettelot ovat lain liitteinä A ja B. Ensisijaiset palvelut ovat samat kuin aiemmin, mutta luettelossa on joitakin sanonnallisia muutoksia aiempaan nähden.*

koulutuspalvelut ja ammatilliset koulutuspalvelut, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut sekä työn ja työvoiman välityspalvelut.<sup>21</sup>

Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin (92/50/ETY) 1 artiklan a kohdan vii-alakohdan nojalla direktiivissä tarkoitettuihin julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin ei lueta "arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeellelaskemiseen, hankintaan, myyntiin ja siirtoon liittyviä rahoituspalveluja sekä keskuspankkien palveluja koskevia sopimuksia". Direktiivin johdannon mukaan "tässä direktiivissä tarkoitettuina rahoituspalveluina ei pidetä raha- ja valuuttakurssipolitiikan tai julkista velkaa tai varantojen hallintaa taikka muun politiikan keinoja, joihin sisältyy arvopapereihin tai muihin rahoitusvälineisiin liittyviä suorituksia; siksi tämä direktiivi ei koske arvopapereiden tai muiden rahoitusvälineiden liikkeellelaskemista, hankintaa, myyntiä tai siirtoa koskevia sopimuksia; direktiivi ei myöskään koske keskuspankkien palveluja." Direktiivin artiklan 8 mukaan liitteessä 1 A on lueteltu palvelut, joihin direktiiviä on sovellettava. Liitteen 1 A mukaan 8 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin ei lueta arvopapereiden tai muiden rahoitusvälineiden liikkeeseen laskuun, myyntiin, ostoon tai siirtoon liittyviä rahoituspalveluja koskevia sopimuksia eikä keskuspankkipalveluja<sup>22</sup>. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä annetulla direktiivillä 2004/18/EY kumottiin pääsääntöisesti direktiivi 92/50/ETY. Direktiivin 2004/18/EY 16 artiklan d kohdassa on säädetty, että "tätä direktiiviä ei sovelleta julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka koskevat arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskuun, ostoon, myyntiin tai siirtoon liittyviä rahoituspalveluja, erityisesti liiketoimia, jolla hankintaviranomaiset hankkivat rahaa tai pääomaa, sekä keskuspankkien palveluja koskevia sopimuksia".

Hankintalain 5 §:n (1247/1997) 2 momentin nojalla hankinta saatiin tehdä ilman tarjouskilpailua muun ohella silloin, kun hankinnan arvo on vähäinen. Arvon vähäisyyttä ei laissa ollut määritelty. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan harkinta suoritetaan tapauskohtaisesti<sup>23</sup>. Asiaa ei ole käsitelty talousvaliokunnan mietinnössä<sup>24</sup>. Asetuksessa hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994), oli säädetty, että arvoltaan vähäisistä tai kiireellisistä hankin-

---

<sup>21</sup> *Hankinta-asetuksen liitteet A ja B sekä Kalima 2001, s. 68 - 69.*

<sup>22</sup> *Liite 1 A on 24.7.1992 julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä N:o L 209. Sen sijaan sitä ei ole sähköisessä EURLexissä.*

<sup>23</sup> *HE 69/1997.*

<sup>24</sup> *TaVM 24/1997 vp.*

noista voidaan tilaus tehdä suullisesti. Vähäistä arvoa ei ole tässä yhteydessä määritelty.

Uutta hankintalakia ei sovelleta muun ohella tavara- ja palveluhankintoihin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 15.000 euroa (15 §:n 1 kohta). Hallituksen esityksessä uudeksi hankintalainaksi (HE 50/2006) ei tuolloin voimassa olleessa laissa ollut vähäisen arvon -käsitettä määritelty millään tavoin.

Markkinaoikeus on kahdessa päätöksessään katsonut, että kyseessä on ollut arvoltaan vähäinen hankinta, kun kalleinkin annettu tarjous on ollut alle 2.000 euroa.<sup>25</sup> Tämä päätös ei kuitenkaan välttämättä sano sitä, mikä vähäisen hankinnan raja on. Toisessa päätöksessä markkinaoikeus on katsonut, että kokonaisarvoltaan 7.500 euron (ilman arvonlisäveroa) suuruista hankintaa ei ollut pidettävä hankintalain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla arvoltaan vähäisenä<sup>26</sup>.

Voimassa olevassa laissa ilmaistu euromääräinen raja luonnollisesti poistaa tulkinnan siitä, milloin hankintaan on arvonsa johdosta sovellettava hankintalakia.

## 2.2 Tarkastuksen tavoitteet, kysymykset ja rajaus

### 2.2.1 Tarkastuksen tavoite ja pääkysymys

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää: Miten yleisiä kilpailuttamisen periaatteita on noudatettu kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön tekemissä finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa?

### 2.2.2 Tarkentavat kysymykset

Tarkastuksessa selvitettiin:

1. Miten hankinnat on tehty vuosina 2003 - 2006?
2. Mitä säännöksiä oli noudatettava näitä hankintoja tehtäessä ja onko näitä säännöksiä noudatettu?

---

<sup>25</sup> MAO: 157/06 ja 158/06.

<sup>26</sup> MAO: 62/05.

### 2.2.3 Rajaukset

Tarkastuksessa keskityttiin hankintaprosessiin ja erityisesti hankintojen kilpailuttamiseen. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin muut valtion omistajapolitiikan ja -ohjeistuksen näkökulmat. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin muut kuin finanssialan asiantuntijapalvelut.

Ajallisesti tarkastuksessa keskityttiin vuosien 2003 - 2006 aikana aloitettuihin ja toteutettuihin kauppaja- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin.

### 2.2.4 Arviointiperusteet

Pääasiallisimmat arviointikriteerit tulevat lainsäädännöstä. Suomen hankintalainsäädäntö perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön. Keskeisimmät EU:n hankintalainsäädäntöön perustuvat säädökset ovat laki julkisista hankinnoista ja asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista. Uusi hankintalaki tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2007.

Muuta hankintanormistoa ovat asetus valtion hankinnoista, kauppaja- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen ilmoitusmenettelystä (909/1994), kauppaja- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen vahvistamisesta (1417/1993) sekä julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 1994). Hankintoja koskevat myös valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988) lisätty 22 a § (447/2006), valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) ja valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006).

Lisäksi oli asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Tätä asetusta selostetaan luvussa 3.4. Se kumoutui 1.6.2007, jolloin uusi hankintalaki tuli voimaan. Kauppaja- ja teollisuusministeriön edustajan mukaan tätä asetusta ei olisi tullut käyttää tarkastuksen arviointiperusteena.

Arviointikriteereinä käytettiin myös kannanottoja, joita on otettu valtionyhtiöihin ja valtion osakkuusyhtiöihin liittyvissä valtioneuvoston päätöksissä ja raporteissa tai jotka talouspoliittisen ministerivaliokunta on tehnyt. Näistä keskeisimpiä vuosina 2003 - 2006 ovat:

- Omistajaohjaustyöryhmän raportti 18.12.2003
- Valtion omistajapolitiikan selvitysmies Matti Vuorian raportti 18.12.2003

- Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot 17.2.2004. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallitusjäsenehdokkaiden nimeäminen sekä Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä
- Valtion omistajapolitiikkaa koskeva, valtioneuvoston periaatepäätös 19.2.2004
- Valtion omistajaohjauksen keskittäminen, valtioneuvoston päätös 23.6.2004
- Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä, talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotto 23.5.2006.
- Valtion yhtiöomistus 2006. Vuosijulkaisu käsittelee valtion omistajapolitiikkaa sekä valtionyhtiöitä ja valtion osakkuus-yhtiöiden toimintaa. 6.6.2007

## 2.2.5 Tarkastusmenetelmät ja aineistot

Tarkastuksen esiselvitysvaiheessa ministeriöt ovat toimittaneet tietoja ja hankinta-asiakirjoja 1.1.2003 - 27.9.2004 tehdyistä hankinnoista. Tarkastuksessa käytiin läpi hankinta-asiakirjoja vuoden 2006 loppuun saakka.

Keskeisiä aihepiiriin liittyviä teoksia ovat Kai Kaliman selvitys julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä (2001), Ilkka Aalto-Setälän ym. kilpailu- ja hankintalainsäädäntöä käsittelevä teos Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista (2003) sekä Mika Pohjosen teos Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö (2002).

Tarkastuksessa perehdyttiin sekä julkisiin että salassa pidettäviin asiakirjoihin, jotka käsittelevät valtion yhtiöomistukseen liittyviä taloudellisia ja juridisia neuvonantajapalveluita ja niiden hankintoja. Asiakirjojen määrittäminen salassa pidettäväksi on perustunut viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä myös julkisuuslaki) 24 §:n kohtiin 17 ja 20. Mainitun 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä "asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, lai-

toksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin". Vastaavasti salassa pidettäviä ovat lain 24 §:n 20 kohdan mukaan "asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyys- suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista".

Tarkastusaineistoon kuuluivat hankinta-asiakirjat seuraavista hankinnan vaiheista:

- hankinnasta ilmoittaminen<sup>27</sup>
- tarjouspyynnön laatiminen
- tarjouspyynnön lähettäminen ehdokkaille
- tarjousten vastaanottaminen
- tarjousten avaaminen
- tarjousten sisällön tarkastaminen
- tarjousten vertailu
- toimittajan jättäminen tarjouskilpailun ulkopuolelle
- hankintapäätöksen tekeminen
- hylättyjen tarjoajien informointi
- hankintasopimuksen tekeminen.

Tämän lisäksi tarkastusaineistoon kuuluivat kyseisten ministeriöiden ja yksiköiden hankintaohjeet ja -ohjeistukset. Tarkastuksessa myös verrattiin liikekirjanpidosta saatuja tietoja hankinta-asiakirjoihin.

Koska finanssialan palveluhankintoja koskevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti olleet salassa pidettäviä, niiden asianmukaisuuden valvonta ministeriöissä on saattanut olla vaikeaa.

Tarkastusvirastossa on viime aikoina tehty useita hankintojen ja hankintalainsäädännön aihepiiriin liittyviä tarkastuksia. Viimeisimpiä tällaisia tarkastuksia ovat Virkamatkustaminen (143/2007), Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus (132/2006), Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa (119/2006), Ulosoton tietojärjestelmähanke (110/2005), Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa (96/2005), Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat

---

<sup>27</sup> *Juridisten ja taloudellisten neuvonantajapalveluhankintojen kohteena olevia toimenpiteitä ei voi saattaa julkisesti etukäteen tietoon eikä siten julkista ilmoittamista hankinnoista voi tapahtua.*

(96/2005), Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilanhankkeet (93/2005), Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa (73/2004), Joukkoliikennepalvelujen hankinnat (60/2003), Tilastokeskuksen palveluhankinnat (58/2003), Verohallinnon systeemityön ja atk-konsultointipalvelujen hankinnat (49/2003) ja Suomen valtion maksuliikehankinta (45/2003).

Tarkastuskertomusluonnos on kokonaisuudessaan julkinen, joten siinä ei ilmene salassa pidettävää tietoa ja aineistoa. Pääosa todentavasta aineistosta on salassa pidettävää.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty palaute kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta sekä valtiovarainministeriöltä.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Nina Alatalo. Sitä ovat ohjanneet tarkastusneuvos, JHTT Jukka Kulonpalo ja tarkastuspäällikkö Esa Pirilä.



# 3 Tarkastushavainnot

Tarkastusvirasto pyysi tarkastuksen alkuvaiheessa kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä kirjallisen selvityksen, mitä lainsäädäntöä ministeriö on noudattanut finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja tehdessään ja hankintaprosessin aikana. Selvityksestä tuli ilmetä, mihin säännöksiin ja ohjeisiin hankinnat ovat perustuneet sekä koskevatko hankintalainsäädännön määräykset myös näitä hankintoja.

Ministeriöt antoivat pyydyt selvitykset. Ne selostetaan luvuissa 3.1 - 3.3. Luvussa 3.4 käsitellään yksityiskohtaisemmin ministeriöiden tekemien hankintojen prosesseja ja hankintavaiheita. Luku 3.5 käsittelee valtion omistajaohjauksen keskittämistä valtioneuvoston kansliaan sekä siitä seuraavia hallinnollisia, taloudellisia ja muita muutoksia.

Tarkastuksessa ei tullut esille, että valtioneuvostolta olisi haettu asetuksen 342/1994 15 a §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia tai helpotuksia finanssialan palveluhankintoihin tai mihinkään tällaiseen yksittäiseen hankintaan (ks. luku 2.1.7). Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvon kanslia huomauttaa, että omistajaohjausta hoitaneet ministeriöt ovat katsoneet, ettei tällaisia poikkeuksia tai helpotuksia ole tarvittu, minkä johdosta niitä ei ole haettu.

## 3.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat

Kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikkö on tarkastuksessa ilmoittanut, että sen tehtäviin kuuluvat muun muassa valtion omistamien yhtiöiden osakkeiden myynnit ja yritysjärjestelyt. Toimenpiteet ovat luonteeltaan julkisuuslain 24 §:n mukaisesti salassa pidettäviä joko valtion liike- ja ammattisalaisuuden (17 kohta) tai yksityisen liike- ja ammattisalaisuuden (20 kohta) perusteella siihen saakka, kun transaktiot on saatettu loppuun. Toimenpiteiden yksityiskohdat ovat salassa pidettäviä usein tämän jälkeenkin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan valtionyhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä oli tarkastusajankohtana (30.4.2007) yhdeksän listattu Helsingin arvopaperipörssiin. Ministeriön mukaan pörssilistattu yhtiö on usein osapuolena sellaisessakin yritysjärjestelyssä, jossa valtionyhtiö tai valtion osakkuusyhtiö ei ole tällainen yhtiö.

Toimenpiteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa on noudatettava arvopaperimarkkinoiden aikataulua, joka useimmiten edellyttää hyvin lyhyitä tarjous- ja päätöksentekoaikoja. Hankintalain tiukka soveltaminen näihin myynteihin ja yritysjärjestelyihin olisi ongelmallista ilman, että aiheutetaan taloudellista vahinkoa joko valtiolle tai muulle taholle taikka rikotaan salassapitosäännöksiä (mm. arvopaperimarkkinalaki ja rikoslain sisäpiirisäännökset).

Omistajapoliittisten finanssialan asiantuntijapalvelujen hankinnassa on ministeriön mukaan sovellettu julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä siten, että lainsäädännön tarjoamista vaihtoehtoista on pyritty löytämään näiden hankintapäätösten ominaispiirteisiin soveltuvat menettelytavat. Lähtökohtana ovat olleet hankintalain 5 - 7 §:n säännökset, erityisesti niiden mukaiset kilpailumahdollisuuksien hyödyntäminen, menettelyjen tasapuolisuus ja syrjimättömyys sekä valtiolle kokonaistaloudellisesti edullisimman tuloksen varmistaminen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti noudattaneensa syksyyn 2003 asti menettelyä, jonka mukaisesti ministeriön omistajapolitiikan yksikkö pyysi tarjoukset vähintään kolmelta, mutta kuitenkin enintään kuudelta tiedossaan olevalta palveluntarjoajalta. Tarjouspyyntöjen saajia kierrätettiin aktiivisesti. Valituksi tuli ministeriön mukaan tarjoaja, jolla oli kyseiseen hankkeeseen soveltuvat resurssit sekä toimialakohtainen referenssi. Järjestelmä toimi ministeriön mukaan hyvin, eivätkä enempää palveluntarjoajat kuin muutkaan tahot riitauttaneet sitä. Omistajapolitiikan yksikkö on ilmoituksensa mukaan jatkuvasti seurannut sekä markkinaoikeuskäytäntöä ja hankintalainsäädännön kehittämistä että kansainvälisiä käytäntöjä samankaltaisissa palveluhankinnoissa.

Esillä olleiden kehittämistarpeiden vuoksi muodostettiin ja otettiin vuonna 2003 käyttöön toimittajarekisteri, joka on julkinen ja johon finanssialan asiantuntijapalveluiden tarjoajat voivat ilmoittautua. Avoin rekisteri antaa kaikille finanssialan asiantuntijapalveluita tarjoaville tilaisuuden tarjota palveluitaan valtion käyttöön. Kauppa- ja teollisuusministeriössä omistajapolitiikan yksikkö valitsee rekisteristä aiemmin noudatetun käytännön mukaisesti ne palveluntarjoajat, joille tarjouspyyntö lähetetään. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei lähetä tarjouspyyntöjä tarjoajille, jotka eivät ole ilmoittautuneet rekisteriin.

Toimittajarekisteri on sekä omistajapolitiikan yksikön kotisivuilla että kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämässä Julma-portaalissa (nykyisin (2007) HILMA-ilmoituskanava). Siten se on myös muiden omistajapoliittisia toimenpiteitä tekevien ministeriöiden käytettävissä.

## 3.2 Liikenne- ja viestintäministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat

Liikenne- ja viestintäministeriön ilmoituksen mukaan ministeriön yleisellä osastolla on seurattu lähinnä kauppaa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikön käytäntöjä. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on näissä asioissa pisin historia. Lisäksi julkisten palvelujen regulaatio kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Liikenne- ja viestintäministeriö on maininnut, että lakia julkisista hankinnoista ei sovellettu salassa pidettäviin hankintoihin, vaan niitä koski asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Pääsääntöisesti finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat liittyvät hankkeisiin, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohtien nojalla salassa pidettäviä.

Vähäarvoisissa hankkeissa liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut soveltaneensa T&K -hankintoja koskevaa ohjettaan. Sen mukaan arvoltaan 20.000 euron ylittävät hankkeet tulee kilpailuttaa silloin, kun ei ole perustetta käyttää hankinta-asetuksen mukaisesti suoraa neuvottelumenettelyä. Mainittua raja-arvoa on käytetty kesäkuuhun 2004 saakka, jolloin sitä pienennettiin huomattavasti eli noin pariin tuhanteen euroon.

Liikenne- ja viestintäministeriön aiemmin soveltama vähäisen hankinnan raja oli 10-kertainen verrattuna siihen arvoon, jonka alittavia hankintoja markkinaoikeus on pitänyt arvoltaan vähäisinä. Raja on ollut lähes 2,7 kertaa korkeampi kuin se raja, jonka markkinaoikeus on eräässä päätöksessään katsonut ylittävän hankintalain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun vähäisen hankinnan rajan (ks. luku 2.1.7).

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen käyvät ilmi avauspöytäkirjoista. Tarjousten sisällöt käydään läpi ennen valintapäätöstä, samaten tarkastetaan tarjoajien kelpoisuus ja esteettömyys.

Esteettömyyden selvittämiseksi pyydetään tarjoajaa myös vahvistamaan, ettei sillä ole hankkeeseen nähden konfliktoivia toimeksiantoja. Esteettömyys on ministeriön mukaan aina myös keskustelunaihe, jos valintatilanteessa järjestetään tarjoajien kuuleminen. Myös muun tarkastusaineiston perusteella on tarkastuksessa vahvistunut, että liikenne- ja viestintäministeriö on tarjouspyyntövaiheessa kysynyt usein etukäteen tarjoajilta niiden mahdollisia intressiristiriitoja. Tällainen menettely on tarpeen, jotta hankinta voidaan suorittaa asianmukaisesti.

### 3.3 Valtiovarainministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat

Valtiovarainministeriön omistajaohjausyksikön mukaan yksikön omistajaohjaustehtäviin sisältyivät muun muassa ministeriön toimialalle kuuluvien yhtiöiden osakkeiden myynnit ja tällaisten yhtiöiden erilaiset yritysjärjestelyt. Toimenpiteet ovat luonteeltaan aina julkisuuslain 24 §:n mukaisesti salassa pidettäviä joko valtion liike- ja ammattisalaisuuden (17 kohta) tai yksityisestä liike- ja ammattisalaisuuden (20 kohta) perusteella siihen saakka, kun transaktiot on saatettu loppuun. Yksityiskohtat ovat salassa pidettäviä useimmiten tämän jälkeenkin. Valtio on listauttanut myös useita yhtiöitään Helsingin arvopaperipörssiin laskemalla liikkeeseen yhtiöiden uusia osakkeita. Toisaalta osapuolena on usein pörssilistattu yhtiö sellaisessakin yritysjärjestelyssä, jossa valtionyhtiö tai valtion osakkuusyhtiö ei ole tällainen yhtiö. Hankintalain soveltaminen näihin myynteihin ja yritysjärjestelyihin olisi ongelmallista ilman, että aiheutetaan taloudellista vahinkoa joko valtiolle tai muulle taholle taikka rikotaan salassapitosäännöksiä (mm. arvopaperimarkkinalaki ja rikoslain sisäpiirisäännökset).

Edellä mainituista syistä valtion tällaisten arvopaperien liikkeeseenlaskuun, ostoon, myyntiin tai siirtoon liittyvät palvelut eivät ole hankintalain alaisia. Valtio kylläkin kilpailuttaa näiden palveluiden hankinnat kuitenkin siten, että tarjoajaksi ei voi päästä sellainen toimija (investointipankki), joka ei ole kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämässä toimittajarekisterissä. Käytännössä valtiovarainministeriön toimintatapa kilpailutuksissa vastaa ministeriön mukaan hankintalain ja -direktiivien tarkoituksia niissä rajoissa, jotka edellä kuvatut salassa pidettävät tiedot asettavat. Valtiovarainministeriön mukaan hankintasäännösten hyödyntäminen soveltuvin osin varmistaa parhaalla tavalla menettelyjen tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden sekä valtiolle kokonaistaloudellisesti edullisimman tuloksen.

Valtiovarainministeriö on ilmoittanut aina pyytäneensä osakkeiden myyntijärjestelyihin liittyvät tarjoukset kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämään neuvonantajarekisteriin ilmoittautuneilta palveluntarjoajilta siten, että tarjoukset pyydetään vähintään kolmelta ja yleensä viideltä, mutta enintään kuudelta palveluntarjoajalta. Toimittajat, joilta tarjous pyydetään, valitaan kulloisenkin lähihistorian perusteella. Tämän jälkeen toiminta on normaalin menettelyn mukaista lukuun ottamatta sitä, että edelleen salassa pidettävien asioiden vuoksi mikään yksityiskohta ei voi olla rekisteröitävissä julkisrekistereihin.

Valtiovarainministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön tarkastuksessa antamat kirjalliset selvitykset ovat pitkälti samanasaisia.

Selvityksessä valtiovarainministeriö on tuonut esille, että se oli kiinnittänyt lausunnossaan 14.1.2005 (VM 210/05/2004) hankintalakityöryhmän muistiosta työryhmän huomiota siihen, että täysin osakkeiden myynteihin rinnastettavia ovat muutkin yritysjärjestelyt ja niihin liittyvien asiantuntijapalveluiden hankinta. Lausunnossaan ministeriö toteaa muun muassa: "Hankintalaissa hankintayksikön arvopaperien liikkeellelaskun, oston, myynnin tai siirron toteuttamiseksi hankkimat palvelut on jätetty hankintalain soveltamisalueen ulkopuolelle. Mahdollisten tulkintaongelmien välttämiseksi valtiovarainministeriö katsoo, että vähintäänkin ehdotetun 7 §:n perusteluissa tulee mainita, että arvopapereiden liikkeeseenlaskun, oston, myynnin tai muun siirron lisäksi hankintalakia ei myöskään sovellettaisi erilaisia yritysjärjestelyitä koskevien rahoituspalvelujen hankinnassa (mm. investointipankkipalvelut). Kyseessä on kuitenkin lakiehdotuksen 7 §:n 4 kohdan tilanteisiin läheisesti rinnastettava liiketoimi, jolla pyritään vastaaviin päämääriin kuin kohdassa jo mainituilla toimenpiteillä."

### 3.4 Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994)<sup>28</sup>

#### 3.4.1 Soveltamisala

Asetuksesta käytetään jäljempänä myös nimityksiä asetus ja asetus 342/1994. Sen 1 §:n mukaan asetuksessa säädettyä menettelyä noudatettiin seuraavissa valtion hankinnoissa:

1. hankinnoissa, joissa kohde soveltuu pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön;
2. Suomen solmiman kansainvälisen yhteistoimintasopimuksen nojalla tehtävissä hankinnoissa;
3. salassa pidettävissä hankinnoissa tai sellaisissa hankinnoissa, joissa valtion turvallisuus edellyttää, ellei hankintaan sovelleta julkisista hankinnoista annetun lain (1505/92) määräyksiä tai joissa noudatetaan lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen nojalla erityisiä turvamääräyksiä.

Asetus on esitelty Tasavallan Presidentille 6.5.1994. Esittelymuistio on lyhyt (2 sivua), eikä se anna paljonkaan perusteluja asetuksen säännöksil-

---

<sup>28</sup> *Uusi, 1.6.2007 voimaantullut hankintalaki kumosi asetuksen.*

le. Muistiossa on muun ohella todettu, että pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön ja kehitysaputoimintaan liittyvät hankinnat ovat ehdotetun asetuksen soveltamisen tärkein osa. Muistion mukaan salassa pidettävät hankinnat liittyvät lähinnä maanpuolustukseen ja salassapitovelvollisuus edellyttää usein hankintatoimenpiteitä, jotka kaupallisessa hankintatoiminnassa vaikeuttavat tarpeettomasti tarkoituksenmukaisen tuloksen saavuttamista.

Edellä mainittu asetuksen 1 §:n 3 kohta on pitkälti samansisältöinen kuin julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin (96/36/ETY) 2 artiklan 1 b kohta, jonka mukaan "tätä direktiiviä ei sovelleta tavarahankintoja koskeviin osasopimuksiin, jotka on julistettu salaisiksi tai joiden toteuttaminen edellyttää kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvatoimia, taikka jos kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat." Mainittu direktiivi kumottiin julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetulla direktiivillä (2004/18/EY). Sen 14 artikla on samasanainen edellä mainitun kumotun säännöksen kanssa lukuun ottamatta sitä, että uudessa artiklassa puhutaan julkisia hankintoja koskevistä sopimuksista ja kumotussa direktiivissä tavarahankintoja koskevistä sopimuksista.

EU:n hankintadirektiivien ulkopuolellakin on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sovellettava kansallisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltoa ja eri tarjoajien tasapuolista kohtelua siten, että mahdollinen erityinen kohtelu perustuu objektiivisiin ja myös perusteltuihin syihin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan asetusta ei ollut sovellettu, koska ministeriön markkinaosaston mukaan sitä ei kuulunut soveltaa finanssialan palveluhankintoihin, vaan soveltuvin osin hankintalakia. Tarkastustapaamisessa kävi kuitenkin ilmi, että omistajapolitiikan yksikössä olisi toivottu, että finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin olisi voitu soveltaa asetusta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että komissio valmistele parhaillaan direktiiviä, joka kattaisi puolustushankintoja, valtion turvallisuuteen liittyviä hankintoja ja salassa pidettäviä hankintoja eli niitä hankintaryhmiä, jotka ovat nyt direktiivin ulkopuolella. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus annettaneen marraskuussa 2007. Kotimaisen sääntelyn osalta puolustusministeriön johdolla on toiminut ns. erillislakityöryhmä, jonka tehtävänä on laatia laki puolustus-, turvallisuus- ja salassa pidettävistä hankinnoista. Säädös kattaisi siten kaikkien valtion viranomaisten tällaiset hankinnat. Työryhmän määräaika jatkuu kuluvan vuoden loppuun. Työn

kannalta ongelmalliseksi on kuitenkin koettu sen arvioiminen, minkälainen kilpailutus olisi mahdollinen esim. salaisissa hankinnoissa. Keskeinen kysymys on myös valitusoikeus, jota ei haluttaisi käytännössä lainkaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö on kannattanut ensi sijassa hankintayksikön omaa ohjeistusta asiassa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että aikaisemman hankintalain ja hankinta-asetuksen (380/1998) soveltamisalaa koskevat säännökset jättivät niiden soveltamisen finanssialan palveluhankintoihin epäselväksi. Tästä syystä myös poikkeusasetuksen (342/1994) soveltaminen finanssialan hankintoihin valtiovarainministeriössä on mahdollisesti jäänyt hankinnan toteuttajille epäselväksi.

Uuden hankintalain voimaantulon (1.6.2007) myötä kumottiin asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Uusi hankintalaki (348/2007) ei ota nimenomaisesti kantaa hankintalain soveltamiseen hankittaessa finanssialan asiantuntijapalveluita. Hankintalain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa kuitenkin todetaan, että hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat keskuspankkipalveluja taikka arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeelle laskemiseen, ostoon, myyntiin tai siirtoon liittyviä rahoituspalveluja, kuten liiketoimia, jolla hankintayksikkö hankkii rahaa tai pääomaa.

Valtiovarainministeriö kiinnitti säännöksen osittaiseen tulkinnallisuuteen huomiota hankintalakityöryhmän muistiosta antamassaan lausunnossa (VM 210/05/2004). Finanssialan asiantuntijapalveluiden, esimerkiksi alan neuvonantajapalveluiden hankinta, voidaan käsittää hankintalain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittamiksi rahoituspalveluiden hankinnoiksi, joihin ei sovelleta hankintalakia. Edellä esille tuotu tarkastusviraston näkemys vahvistaa tätä tulkintaa. Tätä näkemystä voitaneen tukea myös sillä, että 8 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuoto näyttäisi viittaavan muhinkin palvelumuotoihin kuin säännöksessä esimerkkinä mainittuun liiketoimeen, jolla hankintayksikkö hankkii rahaa tai pääomaa.

Tämä tulkinta kuitenkin merkitsisi, että finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinta jää käytännössä kokonaan hankintasäännösten soveltamisalueen ulkopuolelle. Tämä ei koske ainoastaan salassa pidettäviä hankintoja, vaan myös muutakin finanssialan asiantuntijapalveluiden hankintaa.

Kertomusluonnoksessa tarkastusvirasto esittää, että kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi välittömästi alkaa valmistella säännöksiä hankinnoille, joihin ei sovelleta hankintalakia.

Valtiovarainministeriö pitää oikeana lähtökohtana, että taloudellista hankintatoimea koskevia hankintalain yleisiä periaatteita sovelletaan niin finanssialan asiantuntijapalveluiden kuin muissakin hankintalain sovelta-

misalueen ulkopuolisissa hankinnoissa. On tarpeellista, että hyvän taloudenhoidon ja taloudellisen hankintatoimen periaatteiden toteutuminen eri hankintayksiköissä tulee varmistetuksi. Yleislain tarvetta, jossa säänneltäisiin hankintalain soveltamisalueen ulkopuolelle jäävien hankintojen menettelyistä, tulee selvittää ja sen sisältöä pohtia.

Yleisvastuu julkisten hankintojen säännösten valmistelusta on kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Hankintalain soveltamisalueen ulkopuolelle jäävien hankintojen sääätely- ja ohjeistamisvastuu on jäänyt osin epäselväksi. Esimerkiksi parhaillaan on käynnissä puolustusministeriön vetämä lakihanke, jonka tavoitteena on laatia menettelysäännökset erityisesti salassa pidettäville, turvallisuus- ja puolustusmateriaalihankinnoille. Hankkeen työhön on osallistunut myös kauppa- ja teollisuusministeriö. Tämän hankkeen roolia ei käsitellä kertomusluonnoksessa.

### 3.4.2 Hankintaperiaatteet

Asetuksen 2 § koskee hankintaperiaatteita: hankinnoissa on pyrittävä kilpailun aikaansaamiseen ja kohdeltava toimittajia tasapuolisesti ja luottamuksellisesti. Ostoehtojen parantamiseksi ja säästöjen aikaansaamiseksi on pyrittävä käyttämään hyväksi hankintayksiköiden aikaansaamia tai muita yhteishankintoja sekä yhteistoimintaan samalla alueella toimivien tai samanlaisia tavaroita tai palveluja käyttävien ostajien kesken.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ilmoituksen mukaan sen saamat tarjoukset ovat olleet riittävän suuruisella hintahaarukalla ja tarjouksia on tullut riittävästi. Ministeriö on kuitenkin joskus pyrkinyt sopimusvaiheessa täysin kiinteään kokonaishintaan, jos tarjoukseen on sisältynyt kiinteän hinnan lisäksi esimerkiksi erikseen laskutettavia toimisto- ja matkakuluja. Tarjoajien kanssa ei ole yleisestikään neuvoteltu kilpailuttamisprosessin aikana, ja siten ministeriö on katsonut toimineensa tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoituksensa mukaan ja tarkastettujen hankinta-asiakirjojen perusteella pyrkinyt parantamaan ostoehtoja ja saamaan aikaan valtiolle säästöjä hankinnoissa, mikä on tarkastuksen perusteella myös joissakin hankinnoissa onnistunut suhteellisen hyvin. Tarkastuksessa havaittiin pari tapausta,<sup>29</sup> joissa ministeriö oli useampia tarjouksia saatuaan ryhtynyt neuvottelemaan vain osan tarjoajista (yleensä yhden tai kahden tarjoajan) kanssa. Menettely ei ollut tarjoajia kohtaan ta-

---

<sup>29</sup> Vuoden 2004 alkupuolen hankintoja.



sapuolinen ja oli siten asetuksen 342/1992 2 §:n 2 momentin vastainen<sup>30</sup>. Joissakin kilpailuttamistapauksissa ministeriö on ensin valinnut epävirallisesti toimittajan, minkä jälkeisissä neuvotteluissa hinta on tarkentunut ja alentunut tarjouksessa mainitusta tarjoushinnasta.

Valtiovarainministeriön ilmoituksen mukaan sen saamat tarjoukset ovat olleet riittävän suuruisella hintahaarukalla ja tarjouksia on tullut riittävästi. Ministeriön mukaan se ei ole neuvotellut ostoehto- ja parantamisesta tarjoajien kanssa hankintakilpailun aikana.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että ministeriö yhtyy tarkastusviraston kertomusluonnoksessa esittämään yleiseen näkemykseen, että finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnassa tulee noudattaa taloudellista hankintatointa ja hankinta tulee toteuttaa mahdollisimman edullisesti ts. hankinnan valintaperusteena tulee käyttää joko kokonaistaloudellista edullisuutta tai halvinta hintaa.

Finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnassa voidaan pääsääntöisesti noudattaa keskeisiä hankintaperiaatteita. Lähinnä tapauksissa, joissa kysymys on salassa pidettävästä hankinnasta, menettelyn täydellinen avoimuus ts. hankinnasta ilmoittaminen julkisissa kanavissa ja avoin tarjousmenettely voivat merkitä hankinnan tarkoituksen vaarantumista (esim. kun itse tieto hankinnan tekemisestä on jo salassa pidettävä ja tarjousta pyydetään siksi vain yhdeltä tarjoajalta). Tällaisissa tilanteissa kaikkien yleisten hankinta-periaatteiden noudattaminen ei välttämättä ole mahdollista.

Keskeisten hankintaperiaatteiden toteutumista voidaan lisäksi tukea kauppaja- ja teollisuusministeriön aikaisemmin ylläpitämällä, ja muiden ministeriöiden käytössä olevalla, avoimella toimittajarekisterillä. Näin asiantuntijapalveluita tarjoavilla toimittajilla on yhdenmukainen tilaisuus palvelujensa tarjoamiseen.

Valtiovarainministeriö mielestä toimittajarekisterin olemassaolo on edelleen tarpeellinen ja kannatettava. Mikäli muilla ministeriöillä on mahdollisuus tukeutua alueen hankintoja tehtäessä tähän toimittajarekisteriin, toimisi se hankintaa tehostavana ja kilpailuttamista edistävänä työkaluna.

---

<sup>30</sup> Asetuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella hankinta voidaan suorittaa tarjouskilpailuna, jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen ja hankintayksikkö voi tarvittaessa neuvotella yhden tai useamman toimittajan kanssa. Tämä säännös ei kuitenkaan voi syrjäyttää asetuksen 2 §:ssä sanottuja periaatteita, koska kaikessa hankintalainsäädännössä ja muutoinkin lainsäädännössä vaatimus tasapuolisesta kohtelusta on ehdoton.

### 3.4.3 Hankinnan tekeminen ja hankintamenettelyt

Asetuksen 3 §:ssä säädetään hankintamenettelyistä. Hankinta tehdään joko

1) järjestämällä tarjouskilpailu, jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen ja hankintayksikkö voi tarvittaessa neuvotella yhden tai useamman toimittajan kanssa; tai

2) suoraankintana ilman tarjouskilpailua siten, että hankintayksikkö tekee hankintapäätöksen vain yhdeltä toimittajalta pyydetyn tarjouksen tai aikaisemman sopimuksen perusteella.

Perustelu, miksi hankinnasta on neuvoteltu tai miksi muu kuin arvoltaan vähäinen hankinta on tehty ilman tarjouskilpailua, on merkittävä hankinta-asiakirjoihin.

Asetuksen 4 §:ssä on mainittu kuusi perustetta, milloin hankinta saadaan tehdä suoraankintana ilman edeltävää tarjouskilpailua.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tehnyt finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja sekä järjestämällä tarjouskilpailun että suoraankintana. Pääsääntöisesti isoissa hankinnoissa se on käyttänyt tarjouskilpailua. Suoraankintaa on hankinta-asiakirjojen mukaan käytetty kiireellisissä tapauksissa (asetuksen 4 §:n 4 kohta).

Ministeriö on tehnyt vuosina 2003 - 2006 yhdeksän finanssialan asiantuntijapalveluhankintaa suoraankintoina. Näistä suurin osa on ollut arvoltaan kohtuullisen vähäisiä (alle 3.000 euroa), mutta yksi on ollut noin 8.000 euroa, toinen noin 25.000 euroa ja kolmas lähes 38.000 euroa. Osa suoraankinnoista on ollut asiantuntijalausuntoja. Niiden hankintamenettely on ollut perustunut asetuksen 4 §:n eli siihen, että hankittavaa tavaraa tai palvelua ei ole ollut muualta saatavissa (1 kohta) taikka tarjouskilpailussa mahdollisesti saavutettavat paremmat hinta- tai muut ehdot eivät ilmeisesti ylitä kilpailun järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia (6 kohta).

Osa suoraankinnoista on ollut aikaisempien hankintojen jatkoselvityksiä tai -päivityksiä. Kahdessa tapauksessa ministeriö on tullut osapuoleksi kesken olevaan hankkeeseen ja siten se on liittynyt mukaan olemassa olevaan konsortioon. Tästä johtuen yhdestä suoraankinnasta on vain sopimus, muut hankintaan liittyvät asiakirjat puuttuvat kokonaan ja toisesta puuttuvat kaikki asiakirjat.<sup>31</sup> Asetuksen 4 §:ssä on säädetty, milloin hankinta voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua. Edellä mainitunkaltaista tapaus-ta ei ole siinä mainittu eikä myöskään valtion hankinnoista annetun asetuksen 4 §:ssä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tarkastetuissa hankinnoissa onnistunut melko hyvin saamaan aikaan kilpailua. Jos hankinta on tehty tarjous-

---

<sup>31</sup> *Diaarinumerot ovat 16/660/2003 ja 1/660/2003.*

kilpailun perusteella, tarjouspyyntöjä on useimmiten lähetetty vähintään 3 toimittajalle, useimmiten kuitenkin 4 - 5 toimittajalle. Myös liikenne- ja viestintäministeriö on vuosina 2003 - 2006 hankkinut finanssialan asiantuntijapalveluja sekä järjestämällä tarjouskilpailuja että suorahankintana. Tarkastuksen havaintojen perusteella tarjouskilpailuissa tarjouspyynnöt on lähetetty riittävän usealle toimittajalle. Niiden määrä on vaihdellut hankinnasta riippuen.

Vuosina 2003 - 2004 ja 2006 on suorahankintojen lukumäärä liikenne- ja viestintäministeriössä ollut varsin suuri. Tarkastuksessa havaittiin, että suorahankinnan perustelut oli pääsääntöisesti merkitty hankinta-asiakirjoihin. Lisäksi vuosina 2003 - 2004 tehtyjen suorahankintojen hankinta-asiakirjoja, kuten tarjouspyyntöjä ja tarjouksia, ei tarkastuksessa löytynyt, joten tiedossa ei ole, onko niitä säilytetty.

Ministeriön mukaan joitakin jatkoselvityksiä on annettu tietyille tekijälle esimerkiksi siksi, että sillä on alkuperäisen selvityksen tehtyään ollut hallussaan asianomaisesta yhtiöstä sellaista tietoa tai kokemusta, jonka avulla jatkoselvityksen tekeminen on ollut perusteltua ja tehokasta.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että ministeriö on tehnyt suorahankintana jatkosopimuksia sellaisiinkin sopimuksiin, joita ei ollut alun pitäenkään kilpailutettu. Ministeriön esittämät perustelut<sup>32</sup> näille suorahankinnoille eivät aina ole asetuksen 4 §:n mukaisia. Suurin osa virheistä on johtunut siitä, että ministeriön hankintaohjeistuksessa vähäisen hankinnan arvo oli määriteltä virheellisesti liian suureksi (ks. luku 3.2) sisällä. Asetuksen 2 §:ssä säädettyjä hankintaperiaatteita (ks. luku 3.4.2) ei ole noudatettu silloin, kun hankinnan perustelut ovat olleet epäselviä tai virheellisiä.

Lisäksi osa<sup>33</sup> suorahankintojen perustelumuistioista on tehty vasta hankintasopimuksen solmimisen jälkeen, mikä käy ilmi perustelumuistioiden ja sopimusten päivämääristä. Hankinnan perusteet tulee luonnollisesti merkitä asiakirjoihin ennen hankintapäätöksen tekemistä. Ministeriö ei ole myöskään kaikissa tapauksissa asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaisesti merkinnyt hankinta-asiakirjoihin, miksi se on neuvotellut joistakin hankinnoista tarjoajan kanssa ennen virallista hankintapäätöstä.

Valtiovarainministeriö ei ole ilmoituksensa mukaan tehnyt yhtään suorahankintaa, vaan kaikki hankinnat on suoritettu tarjouskilpailun perusteella. Tarkastuksessa havaittiin, ettei yhden juridisen neuvonantajapalveluhankinnan<sup>34</sup> tarjouspyyntöjen lähettämistä, tarjouksien vastaanottamista eikä kirjallista sopimusta ollut diarioitu yksikön sisäiseen diaariin. Tämä

---

<sup>32</sup> Vuoden 2003 ja 2004 hankintoja.

<sup>33</sup> Vuoden 2003 ja 2004 hankintoja.

<sup>34</sup> Hankinnassa VM\_1a-e/993/2005 käytetty juridinen neuvonantajapalvelu.

viittaa suorahankintaan tai siihen, että joitakin hankintaprosessin vaiheita ei ole tehty tai että asiakirjoja puuttuu. Lisäksi haastattelussa ilmeni, että valtiovarainministeriö on eräässä tapauksessa valinnut tasavahvoista potentiaalisista tarjoajista toimittajan sillä perusteella, että tämä toimittaja on jo ollut kyseessä olevan yhtiön neuvonantaja. Tämä tarkoittanee myös suorahankintaa ilman kilpailua ja lisäksi intressiristiriitaa, mikäli valtion ja yhtiön edut eivät ole samat. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että kysymyksessä olevassa tapauksessa valtion ja sen täysin omistaman yhtiön välillä ei ollut intressiristiriitaa. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että yhdessä tapauksessa valtiovarainministeriö on osallistunut erääseen yrityksen tilaaman juridisen neuvonantajapalvelun hankinnan kustannuksiin. Tästä ministeriössä oli vain hankintamuistio.<sup>35</sup>

Valtiovarainministeriön mukaan jatkoselvityksen tekijän valinnassa ehdottoman keskeinen kriteeri on ollut, onko alkuperäisen selvityksen tekijällä hallussaan asianomaisesta yhtiöstä sellaista tietoa tai kokemusta, minkä avulla jatkoselvityksen tekeminen on ollut perusteltua ja tehokasta.

Tarkastuksessa kävi ilmi, ettei mikään kolmesta ministeriöstä ollut käyttänyt muodollisia perusteita, joilla ministeriö on valinnut tai valitsee tarjoajat avoimesta toimittajarekisteristä. Ministeriöiden linjaukset tarjouspyynnön vastaanottajien valinnassa erosivat hieman toisistaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ilmoituksen mukaan tarjouspyynnön vastaanottajien "short list" muodostuu kunkin hankkeen ominaiskriteereiden mukaisesti: onko kyseessä laaja vai suppea toimenpide, onko tarkoitus myydä tai ostaa jotakin vai onko kysymys strategiaselvityksestä taikka jostakin suppeammasta osa-alueesta, kuten arvonmäärityksestä, onko asialla kansainvälistä ulottuvuutta vai toimitaanko puhtaasti kotimaisella kentällä ja niin edelleen. Neuvonantajan valinnassa painotetaan muun muassa suunnitellun tyyppisten transaktioiden tuntemusta, kohdeyhtiöiden ja niiden toimialan tuntemusta sekä aikaisempaa kokemusta yhteistyöstä ja ehdokkaan arvostusta alalla.

Käytännössä hankevastaava valitsee rekisteristä esimerkiksi kymmenen ehdokasta käsittävän pidemmän listan, jonka hän käy läpi yksikön johtajan ja kohdeyhtiöstä vastaavan erikoistutkijan kanssa. Tässä yhteydessä lista lyhenee sopivan mittaiseksi eli 4 - 6 toimittajaan, joille lähetetään tarjouspyyntö.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan toimittajarekisteristä poimitaan yleensä kourallinen toimittajia, joista tiedetään, että ne voisivat suoriutua kulloisestakin tehtävästä. Tietoa toimittajista saadaan muun muassa

---

<sup>35</sup> *Yksikön oma diaarinumero on 1/932/2003.*

siten, että monet toimittajat käyvät esittäytymässä ministeriössä, jolloin ne kertovat yleisesti toiminnastaan, referensseistään ja tiimeistään.

Valtiovarainministeriön mukaan tarjouspyyntöjen lähettäminen taloudellisille neuvonantajille on perustunut investointipankkien näyttöihin sijoitustoimialalla sekä niiden aktiivisuuteen ja kysymyksessä olevaa yhtiötä koskevaan erityiseen asiantuntemukseen. Ministeriön mukaan valittaessa lainopillista neuvonantajaa tarjouspyynnöt on lähetetty viidelle sellaiselle asianajotoimistolle, jolla on näyttöä vastaavien, laajojenkin prosessien menestyksekkästä hoitamisesta.

#### 3.4.4 Tarjouspyynnön laatiminen ja lähettäminen ehdokkaille sekä tarjousten vastaanottaminen

Asetuksen 5 §:n 1 momentissa säädetään, että tarjouspyyntö tehdään hankinnan laadun, arvon ja kiireellisyyden mukaan kirjallisesti, telexinä, telekopiona, sähköpostina tai vastaavalla menetelmällä. Tarjouspyyntö voidaan tehdä myös suullisesti, kun kysymyksessä on arvoltaan vähäinen tai kiireellinen hankinta.

Tarjoukset on pyydetävä antamaan kirjallisesti, telexinä, telekopiona, sähköpostina tai vastaavalla menetelmällä. Jos hankinnan kokonaisarvo on vähäinen, voidaan tarjoukset pyytää antamaan myös suullisina. Jos tarjous on annettu telexinä, telekopiona, sähköpostina tai vastaavalla menetelmällä, on se hankinnan laadun, arvon ja kiireellisyyden mukaan pyydetävä vahvistamaan kirjallisesti (asetuksen 5 §:n 2 momentti).

Asetuksen 6 §:n 3 momentin perusteella tarjouspyynnössä on lisäksi muun ohella ilmoitettava se, minne, mihin mennessä ja miten merkittynä tarjous on jätettävä. Asetuksen 6 §:n 3 momentissa on muun ohella säädetty, että tarjouspyynnössä on ilmoitettava julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen noudattamisesta.

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppa- ja teollisuusministeriö on pääsääntöisesti noudattanut edellä mainittuja säännöksiä. Varsinkin vuosina 2005 - 2006 tarjouspyynnön tekemistä koskevat menettelyt ovat olleet selkeitä, loogisia ja hyvin suunniteltuja.

Yleensä ministeriö on määritellyt tarjouspyynnössä hyvin, miten merkittynä tarjous tulee toimittaa ministeriön kirjaamoon. Tarkastuksessa tuli esille kaksi tapausta, jossa ministeriö ei ollut näin menetellyt. Näistä yhdessä yksi tarjous oli avattu tämän johdosta kirjaamossa, vaikka siellä ei kuuluisi avata salassa pidettäviä tarjouksia.<sup>36</sup> Toisessa tapauksessa kaksi

---

<sup>36</sup> *Diaarinumero on 4/660/2004.*

tarjousta oli avattu ennen avaustilaisuutta kirjaamossa ja kolmas tarjous oli saapunut väärinmerkittynä.<sup>37</sup> Parissa tarjouskilpailussa ei käynyt ilmi, miten tarjouspyynnöt oli toimitettu.<sup>38</sup> Yhdestä hankinnasta ei ole löytynyt kaikkia tarjouspyyntöjä.<sup>39</sup>

Tarkastuksen perusteella ministeriö on pyytänyt tarjouksia monipuolisesti eri toimittajilta, joskin yhdelle toimittajalle oli lähetetty muita useammin tarjouspyyntöjä. Tämä on saattanut olla syynä siihen, että kyseinen tarjoaja oli valittu muita useammin myös hankinnan toimittajaksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriössä tarjouspyyntö- ja tarjousasiakirjat puuttuivat kokonaan suurimmasta osasta hankintoja. Vuosien 2003 - 2004 hankinnoista niitä ei ole löytynyt ministeriöstä. Osalle vuosien 2005 - 2006 hankinnoista ne löytyivät. Tarjouspyyntöjä ja tarjousasiakirjoja ei ole myöskään diarioitu ministeriön kirjaamossa<sup>40</sup> ja siten niiden olemassaoloa ei ole voitu selkeästi todentaa. Muiden asiakirjojen mukaan ministeriö on lähettänyt joitakin tarjouspyyntöjä tai niiden luonnoksia, joita ja joiden perusteella saatuja tarjouksia ei kuitenkaan ole diarioitu. Tarjouspyyntöjä ei ole arkistoitu riittävän pitkään myöskään sähköisesti. Osittain ne ovat kadonneet tietojärjestelmien muutoksien yhteydessä.

Ilmoituksensa mukaan nykyisin ministeriö useimmiten pyytää ja vastaanottaa tarjoukset sähköpostitse. Periaatteessa tällöin viestin lähettäminen ja saapumisajankohdat tallentuvat. Ongelmana on ollut se, että ministeriön sähköpostijärjestelmä on viime vuosina uusittu eivätkä kaikki historiatiedot ilmeisesti enää ole tallessa.

Tarkastuksen perusteella on vuonna 2005 tarjouskilpailun järjestämisessä ja hankinta-asiakirjojen laatimisessa tapahtunut hieman kehitystä.

Valtiovarainministeriö on tehnyt tarjouspyyntöjä kirjallisesti, mutta kaikissa tapauksissa ei tarkastuksessa ole pystytty todentamaan, miten ne on toimitettu vastaanottajille. Tarjoukset on pääasiallisesti pyydetty antamaan asetuksen 5 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla, jota tarjoajat ovat noudattaneet.

Johdon tuki/omistajaohjaus -yksikön diaarissa ei ollut merkintää, minä päivänä ja mihin kellonaikaan tarjoukset olivat saapuneet. Ministeriön ilmoituksen mukaan nämä tiedot on kirjattu joko avattuihin kuoriin tai itse tarjouksiin. Avattujen kuorien olemassaoloa ei pystytty tarkastuksessa todentamaan ja ministeriön mukaan kuorien tiedot on joissakin tapauksissa

---

<sup>37</sup> *Diaarinumero on 38/660/2000.*

<sup>38</sup> *Diaarinumero on 5/S/2003.*

<sup>39</sup> *Diaarinumero on 6/660/2004.*

<sup>40</sup> *Yhden hankinnan asiakirjoista osa oli diarioitu.*

siirretty myöhemmin tarjouspyyntöihin eikä kuoria ole enää saatavilla. Tämä hankintamenettelyvaihe kuuluisi diarioida tarkasti. Osassa hankinnoista tarjoukset on tullut toimittua keskellä päivää, esimerkiksi klo 13.00 mennessä. Tarkastuksessa ei ole ollut mahdollista varmistua kaikista valtiovarainministeriön finanssialan palveluhankintojen tarjouksien saapumisajankohdista.

Yhdessä kiireellisessä suorahankinnassa ei löytynyt tarjouspyyntöä eikä kirjallista sopimusta.<sup>41</sup> Asetuksen perusteella hankinnasta voidaan tehdä suullinen tarjouspyyntö, jos hankinta on arvoltaan vähäinen tai kiireellinen. Jos hankinnan kokonaisarvo on vähäinen, voidaan tarjoukset pyytää antamaan myös suullisena. Asetuksen mukaan esimerkiksi telexinä annettu tarjous on hankinnan laadun, arvon, määrän ja kiireellisyyden mukaan pyydettävä vahvistamaan kirjallisesti. Vaikka asetuksessa ei ole erikseen mainittu suullisen tarjouksen kirjallista vahvistamista, on sen puuttumista pidettävä epäasianmukaisena. Hankinnoista on asetuksen 10 §:n nojalla tehtävä sopimus tai laadittava tilaus julkisten hankintojen yleisin sopimusehtoihin perustuen.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei yksikään kolmesta ministeriöstä ole tarjouspyynnöissä ilmoittanut julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen (JYSE) noudattamisesta, mitä asetuksen 6 §:n 3 momentti edellyttää. Vastaava määräys on myös julkisista hankinnoista annetun asetuksen 6 §:n 3 momentissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että nk. JYSE 1994 ehdot ovat varsinaisesti tarkoitettu tavarahankintoihin. Ne eivät sovellu palveluhankintojen ehdoiksi parhaalla mahdollisella tavalla. Toiseksi kyse on nk. yleisehdoista, joilla ei yleensä kateta kaikkia hankinnan vaatimia tilanteita. Varsinaiset sopimusehdot sovitaan yleensä hankintakohtaisesti omaksi sopimukseksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on tärkeämpää korostaa, että hankinnasta laadittaisiin kirjallinen sopimus (kuten uusi hankintalaki edellyttää). Tämän sopimuksen tulisi sisältää hankinnan tärkeimmät ehdot. Siinä voidaan tarvittavilta osin myös viitataan yleisiin sopimusehtoihin, kuten JYSE-yleisehtoihin tai sen yksittäisiin kohtiin. Yleiset sopimusehdot eivät sellaisenaan välttämättä sovellu hankinnan ehdoksi.

---

<sup>41</sup> *Johdon tuki/omistajaohjaus -yksikön numeroiden 5a-e/935/2006 juridinen neuvonantajapalvelu.*

### 3.4.5 Tarjousten avaaminen

Asetuksen 7 §:n mukaan tarjousten avausjärjestelyssä on otettava huomioon hankinnan laatu ja arvo. Tarjousten avaamisen yhteydessä on tehtävä luettelo saaduista tarjouksista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on yleensä laatinut tarjousten avaamisen yhteydessä luettelon saaduista tarjouksista.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei vuosina 2003 - 2004 ole kertaakaan tehnyt asetuksen edellyttämää luetteloa. Vuosina 2005 - 2006 ministeriö on tehnyt sen kuusi kertaa, mutta ei kuitenkaan kaikissa avaamistilaisuuksissa.

Valtiovarainministeriö ei ole vuosina 2003 - 2006 tehnyt kaikissa hankinnoissa luetteloita saaduista tarjouksista eikä lainkaan tarjousten avauspöytäkirjoja. Ministeriön mukaan tarjoukset on avattu yhtä aikaa useamman henkilön läsnä ollessa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että valtiovarainministeriö on tehnyt kaikissa hankinnoissa luettelon saaduista tarjouksista.<sup>42</sup>

### 3.4.6 Tarjousten sisällön tarkastaminen ja vertailu

Tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että siihen perustuvat tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Toimittajille tulee varata kohtuullinen aika tarjouksen tekemiseen (asetuksen 6 §:n 1 momentti). Asetuksen 6 §:n 2 momentissa on lueteltu tarjouspyynnössä ilmoitettavia asioita, mutta todettu, että ne riippuvat hankinnan laadusta ja arvosta.

Kuten luvussa 3.4.2 on todettu, asetuksen mukaisiin hankintaperiaatteisiin kuuluu muun ohella toimittajien tasapuolinen ja luottamuksellinen kohtelu. Tarkastuksen perusteella tämä edellyttää, että palvelun arviointikriteerit asetetaan ja niiden painotus määritetään ennen tarjouksien avaamista, mieluiten ennen tarjousten pyytämistä<sup>43</sup>.

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriöiden saamat tarjoukset eivät aina ole olleet vertailukelpoisia, mikä on joskus johtunut siitä, että tehtävämäärittelyn ongelmien vuoksi tarjouspyyntö ei ole ollut riittävän selvä. Tähän on yhtenä syynä ollut se, että ministeriöt eivät ole asettaneet etukäteen kysymyksessä olevalle hankinnalle vertailu- ja arviointikriteerejä. Toiseksi tarjouspyynnöissä ei ole vaadittu esittämään hintaa yksiselitteisesti, joten tarjoajat ovat voineet esittää sen kiinteänä kokonaishintana, hintahaarukkana tai hintana, johon tulee lisäksi toimistokulut, matkakulut

---

<sup>42</sup>Tarkastuksessa kaikki luettelot eivät ole olleet käytettävissä.

<sup>43</sup> Uuden hankintalain 41 §:n mukaan näin on pääsääntöisesti meneteltävä.



tms. sekä arvonlisävero. Lisäksi kotimaisten toimittajien hintoihin kuuluu arvonlisävero ja ulkomaiset toimittajat eivät laskuta suomalaista arvonlisäveroa. Epätasällisyydet tarjouspyynnössä ovat osaltaan vaikuttaneet epätasällisyyteen tarjouksien vertailussa siten, että hankinnan lopullinen, tarkka hinta ei ole välttämättä ollut tiedossa hankinnasta päätettäessä. Toisaalta ministeriöiden mukaan hintojen saaminen vertailukelpoisiksi ei kuitenkaan ole ollut ongelma.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ministeriö on käyttänyt valintaperusteena joko hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta. Ministeriön mukaan valintaperuste on asetettu tarjouspyyntöä laadittaessa. Tarkastusaineistoista ei ole saatu tukea sille, että valintakriteerit olisi aina määritelty ennen hankintapäätöksen tekemistä. Yleensä ministeriö on tuonut valintaperusteet kohtuullisesti esille hankintapäätöksissään. Toisaalta erään hankintapäätöksen<sup>44</sup> perusteluissa ministeriö mainitsee, että "X:n tarjoama hinta osoittautui kokonaistaloudellisesti halvimaksi". Tällainen kirjoitustapa on altis väärinymmärryksille samoin kuin eräässä toisessa tapauksessa käytetty perustelu<sup>45</sup>.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tarjousten vertailussa ei yleensä ole ollut vaikeuksia. Ministeriö on tavallisesti pyytänyt, että tarjouksessa esitetään kokonaishinta, ja pyrkinyt välttämään sitä, että sopimukseen tulisi avoimeksi jääviä " muita kuluja". Tarkastuksessa havaittiin eräs hyvin toimeenpantu hankinta.<sup>46</sup> Ministeriö oli määrittänyt hyvissä ajoin etukäteen arviointikriteerit, joiden mukaan tarjoukset oli pisteytetty. Tämän jälkeen oli laadittu vertailutaulukko ja valittu palvelun toimittaja.

Valtiovarainministeriön mukaan hintojen vertailu on onnistunut hyvin, koska ministeriö on käyttänyt pitkään alalla toimineita hankkijoita, joilla on kyky ilmoittaa hinnat varsin yhdenmukaisella tavalla. Niin sanotut "out of pocket expenses" (juoksevat kulut) määräytyvät sellaisista neuvonantajalle aiheutuneista kuluista, jotka eivät määräydy suoritetun työn perusteella. Tämä tarkoittaa, että sopimuksessa ei ole voitu määritellä lopullista kokonaishintaa hankinnalle.

Tarkastuksessa käytettävissä olleen aineiston perusteella mikään kolmesta ministeriöstä ei edellä mainittua tapausta lukuun ottamatta ole laatinut täsmällisiä arviointikriteerejä ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä. Ilmeisemmin vertailukriteerit on otettu tarjouspyynnöistä, mutta niiden tärkeysjärjestykseen asettaminen tai pisteytys ennen finanssialan asiantuntijapal-

---

<sup>44</sup> *Diaarinumero on 9/660/2006.*

<sup>45</sup> *Diaarinumero on 12/660/2006.*

<sup>46</sup> *Vuoden 2006 hankinta.*

veluhankintapäätösten tekemistä on ollut harvinaista. Valtiovarainministeriössä on kuitenkin joskus käytetty tarjousten vertailussa pisteytystä.

### 3.4.7 Toimittajan jättäminen hankintamenettelyn ulkopuolelle

Asetuksen 9 §:ssä on määritelty, milloin toimittaja voidaan jättää hankintamenettelyn ulkopuolelle. Lisäksi säännöksen nojalla myöhästynyttä tarjousta ei saa hyväksyä, ellei ole ilmeistä, että myöhästyminen on luettava muun kuin toimittajan syyksi. Pykälään sisältyy määräys myös siltä varalta, että tarjoushinta vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on ilmoituksensa mukaan jättänyt toimittajan hankintamenettelyn ulkopuolelle joissakin tapauksissa. Tällaisia ovat olleet muun muassa tarjouksen viivästyminen, intressiristiriita sekä se, ettei tarjous ole vastannut tarjouspyyntöä. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että edellä sanotuista perusteista ainoastaan tarjouksen viivästyminen on mainittu asetuksen 9 §:ssä. Toisaalta jos tarjous ei ole vastannut tarjouspyyntöä, lopputulos olisi luonnollisesti ollut sama, vaikka tarjous olisi otettu hankintamenettelyyn. Asian luonteesta johtuu, että hankintamenettelyn ulkopuolelle pitää jättää toimittaja, jolla on intressiristiriita. Tällainen tilanne vallitsee esimerkiksi silloin, kun tarjoaja toimittaa palveluita kilpailijalle.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on yhdessä tarjouskilpailussa havainnut itse tarjoajan esteellisyyden. Ministeriön mukaan tarjoajan tulee itsenäisesti tuoda esille mahdolliset esteellisyytilanteet.

Tarkastuksessa havaittiin, että yhdessä hankinnassa<sup>47</sup> eräs tarjoaja esitti hintapyyntönään "out-of-pocket expenses". Ministeriö pyysi tältä tarjoajalta tarkennetun hintapyynnön, ja valitsi tämän tarjoajan toimittajaksi. Ministeriön menettely ei täytä asetuksen 2 §:n momentin vaatimusta kohdella toimittajia tasapuolisesti ja luottamuksellisesti. Ministeriön mukaan tällaista menettelyä ei enää käytettäisi.

Tarkastuksessa havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriö on toiminnut tarkasti esteettömyyden selvittämisessä, kun se on laatinut tarjouspyynnöt. Esteettömyys (intressiristiriidat) on kysytty usein tarjouspyynnöissä tarjoajilta. Asia on käsitelty ja huomioitu myös hyvin hankinta-asiakirjoissa sekä hankintaprosessissa vuosina 2005 - 2006.

---

<sup>47</sup> *Diaarinumero 10/660/2004. "...assuming the earlier described timeframe and scope for the advisory work, we would look to complete this assignment without charging separate advisory fees. We would ask the MTI to cover our reasonable out-of-pocket expenses."*

Valtiovarainministeriössä on ministeriön ilmoituksen mukaan aina huomioitu esteettömyyskysymykset, vaikka asiakirjamerkinnät tästä voivat puuttua. Joissakin tapauksissa toimittaja on ilmoittanut omaaloitteisesti olevansa esteellinen eikä ole jättänyt tarjousta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ei ole yhtään tapausta, jossa tarjoaja olisi jätetty tarjouskilpailun ulkopuolelle. Myöskään valtiovarainministeriön mukaan tällaisia tapauksia ei ole ollut.

### 3.4.8 Hankintapäätöksen tekeminen

Asetuksen 8 §:n mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä tarjouksista joko se tarjous, joka on hinnaltaan alin tai tarjous, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tavarán tai palvelun arviointiperusteiden mukaan huomioonottaen hinnan, käyttökustannukset, toimintaominaisuudet, ympäristövaikutukset tai muut vastaavat perusteet.

Hankintapäätöksen perusteiden tulee ilmetä asiakirjoista.<sup>48</sup>

Kauppa- ja teollisuusministeriö on käyttänyt molempia edellä mainittuja perusteita. Ministeriön mukaan hinnan merkitys on korostunut hankinnasta päättämässä. Pääsääntöisesti ministeriö on tehnyt muistion hankinnasta päättämisestä, mutta ei aina.<sup>49</sup>

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ministeriö tekee hankintapäätöksen tarjouksien valinta- ja vertailumuistion valmistumisen jälkeen. Ministeriön mukaan kriteerit hankintapäätökselle on johdettu tarjouspyynnöstä. Ministeriö on käyttänyt perusteena hankinnasta päättämälle sekä halvinta hintaa että kokonais-taloudellista edullisuutta.

Ministeriön mukaan valintamuistioon merkitään myös se, jos tarjouspyynnön vastaanottaja on ilmoittanut, ettei se tuolla kertaa kykene antamaan tarjousta esimerkiksi muiden tehtävien ja/tai resurssipulan vuoksi.

Ministeriö on ilmoittanut informoineensa hankintapäätöksestä välittömästi sen tekemisen jälkeen puhelimitse kaikille tarjoajille.

Tarkastuksessa havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt joistakin hankinnoistaan<sup>50</sup> valinta- ja vertailumuistion vasta hankintaso-

---

<sup>48</sup> Tarkastuksessa ei voitu tehdä taulukkoa, josta olisi ilmennyt vuosittain ja ministeriöittäin, ovatko hankinnat tehty halvimman hinnan vai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Tarkastuksen yhteydessä ilmeni esimerkiksi, että osa asiakirjoista ei ole enää saatavilla ja osassa oli hankintapäätöksen perusteissa sekoitettu käsitteet keskenään, joten taulukko ei antaisi oikeanmukaista ja riittävää informaatiota.

<sup>49</sup> Diaarinumerot ovat 10/660/2005 ja 6/660/2005.

<sup>50</sup> Vuoden 2003 ja 2004 hankintoja, jotka olivat pääasiassa suorahankintoja.

pimuksen solmimisen jälkeen, jolloin muistio ei ole voinut olla hankintapäätöksen perusteena.

Valtiovarainministeriön mukaan arviointikriteerit määräytyvät lopullisesti tarjouspyynnössä esitettyjen asioiden pohjalta. Ministeriön mukaan hankinnoista päättäminen on aina perustunut kokonaistaloudelliseen edullisuuteen.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtiovarainministeriö ei ole joissakin tapauksissa määrittänyt kirjallisesti perusteita tarkastetuille hankinnoille eikä myöskään laatinut hankintapäätöksille perustelumuistioita.<sup>51</sup> Asiakirjoista ei siten käy ilmi, onko hankinnoissa kohdeltu toimittajia tasapuolisesti ja luottamuksellisesti, kuten asetuksen 2 § edellyttää eikä myöskään asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaisesti sitä, mikä on ollut hankinnan peruste.

#### 3.4.9 Hylättyjen tarjoajien informointi ja hankintasopimuksen tekeminen

Asetuksen 10 §:n mukaan hankinnoista tehtävä sopimus tai tilaus laaditaan tämän asetuksen liitteenä oleviin julkisten hankintojen yleisiin sopimusehtoihin perustuen. Yleisiä sopimusehtoja voidaan käyttää hankinnan laatuun soveltuvalla tavalla lyhennettyinä, muutettuina tai lisäehdoilla täydennettyinä.

Arvoltaan vähäisistä ja kiireellisistä hankinnoista voidaan tilaus tehdä suullisesti.

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppaja- ja teollisuusministeriö oli tehnyt erään päätöksen finanssialan asiantuntijapalveluhankinnasta, jonka se oli maksanut, mutta josta sopimusta ei löytynyt.<sup>52</sup>

Kauppaja- ja teollisuusministeriön mukaan sopimukset on laadittu tapaus- ja toimeksiantokohtaisesti. Ministeriö on tehnyt muutamia suullisia sopimuksia kiireellisissä hankinnoissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt useita jatkotoimeksiantoja ja -sopimuksia ilman edellisessä sopimuksessa olevaa mainintaa optiomahdollisuudesta. Ministeriö on lähes aina tehnyt kirjalliset sopimukset, vaikka kyseessä olisi ollut kiireellinen hankinta.

Valtiovarainministeriöltä puuttuu joistakin hankinnoista sopimuksia. Ministeriö on tehnyt joskus uuden lisäsopimuksen.<sup>53</sup> Sopimuksen olemas-

---

<sup>51</sup> *Diaarinumerot ovat 1/933/2003, 2/933/2003 ja 1/934/2004 ja niihin liittyvät hankinnat.*

<sup>52</sup> *Diaarinumero on 6/660/2004.*

saolo olisi hyvin tärkeää, jos kyseessä on esimerkiksi osallistuminen yrityksen jo aikaisemmin hankkiman finanssialan asiantuntijapalvelun kustannuksiin, koska sopimuksessa tulisi olla määritelty kustannuksien jakaminen eri osapuolten kesken.<sup>54</sup>

Molemmat ministeriöt ovat perustelleet jatkosopimuskäytäntöään neuvonantajien aikaisemmalla kokemuksella ja asian tuntemuksella.

Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat usein informoineet hankintapäätöksestä tarjoajia suullisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriö on kirjannut joskus asiakirjoihin, kenelle ja milloin se on antanut suullista informaatiota. Hylättyjen tarjoajien informointi olisi syytä tehdä myös kirjallisesti.

Valtiovarainministeriön mukaan se on informoinut hylättyjä tarjoajia aina sekä suullisesti että kirjallisesti. Usein on vielä pidetty follow up -palaveri. Diaarin tietojen mukaan hylättyjä tarjoajia ei ole informoitu kirjallisesti. Koska kaikista hankinnoista asiakirjoja ei ole pyynnöstä huolimatta toimitettu tarkastuksen tekijälle, voidaan olettaa, ettei kaikissa hankinnoissa ei ole informoitu hylättyjä tarjoajia kirjallisesti. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että kaikkia hylättyjä tarjoajia on informoitu kirjallisesti ja että tarkastajalle on toimitettu kaikki tätä koskevat asiakirjat. Ministeriön mukaan yhdessä juridisessa hankinnassa sopimus on syntynyt vastaamalla myönteisesti tarjoukseen, joten voidaan olettaa, että sopimus ei ole kirjallisessa muodossa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia ilmoittaa, että kyseinen vastaus on ollut kirjallinen.<sup>55</sup>

### 3.4.10 Esteettömyys

Asetuksen 14 §:n mukaan tarjouksen, hankintaa koskevan sopimuksen tai sen tulkintaa koskevan asian käsittelyyn tai tavaran tai palvelun tarkastamiseen osallistuvan henkilön tulee olla esteetön. Tarkastuksessa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella olisi ollut syytä epäillä jonkun hankintaan osallistuneen virkamiehen olleen esteellinen. Asiaa ei kuitenkaan ole tarkastuksessa selvitetty.

---

<sup>53</sup> *Esimerkiksi diaarinumero yksikön oman diaarin mukaan 1/932/2003 ja 3/933/2004.*

<sup>54</sup> *Diaarinumero on 1/932/2003.*

<sup>55</sup> *Vastaus ei ole ollut tarkastuksessa käytettävissä.*

Valtiovarainministeriö on ilmoittanut, että yhdessä tapauksessa ministeriön edustaja oli tullut esteelliseksi ja sen jälkeen siirtynyt pois yhtiötä koskevien asioiden käsittelemisestä.

### 3.4.11 Hankinnan julkisuus, arkistointi ja diariointi

Viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 18 §:n nojalla viranomaisen tulee tuoda ja toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 6 §:n mukaan asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät:

1. asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta;
2. suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyyntöistä ja niitä koskevista asiakirjoista;
3. asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

Lisäksi asetuksen mukaan asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön intranetissä olevan ohjeen mukaan asiakirjaan on aina tehtävä merkintä sen salassapidosta, jos se on salassa pidettävä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinta-asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, mutta kaikissa tapauksissa ministeriö ei ole tehnyt tästä merkintää asiakirjoihin. Kauppa- ja teollisuusministeriön kirjaamo on diarioinut pääsääntöisesti finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat ja hankintaprosessin keskeisimmät vaiheet. Täten ministeriö on noudattanut yleisten hankintäsäännösten mukaisesti avoimuuden periaatetta.

Ministeriön diaarista puuttuu kuitenkin joitakin asiakirjoja, erityisesti hankinnan viimeisimpien vaiheiden muistioita sekä loppuraportteja tai -selvityksiä. Pääsääntöisesti finanssialan asiantuntijapalveluhankintojen asiakirjat ovat diarioitu ministeriön tavalliseen diaariin, ei niin sanottuun S-diaariin, joka on salassa pidettäviä asiakirjoja varten. Vuosina 2005 ja 2006 diariointi on ollut kattavampaa kuin vuosina 2003 ja 2004. Vuosien 2003 ja 2004 diarioinneista ei tule aina esille hankintaprosessin eteneminen, koska joidenkin hankintojen asiakirjoista puuttuvat esimerkiksi avauspöytäkirja ja hankintapäätös.

Ministeriö on hyväksynyt 11.3.2003 omistajapolitiikkaa koskevan arkistonmuodostussuunnitelman, jossa on käsitelty muun muassa hankintalainsäädännön edellyttämä kilpailuttaminen ja hankintapäätösten tekeminen.<sup>56</sup> Tämä on myönteinen havainto finanssialan asiantuntijapalveluhankintojen ohjeistamisesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan hankintaprosessin asiakirjat ovat pääasiallisesti salassa pidettäviä. Ministeriön turvallisuusyksikkö on tehnyt myös turvaluokitukset joihinkin asiakirjoihin. Ministeriön ohjeen<sup>57</sup> mukaan kaikkiin ministeriön lähteisiin kirjattaviin asiakirjoihin on pyydetävä diaarinumero kirjaamosta ja niistä on toimitettava kirjaamoon kappale arkistointia varten. Salassa pidettävät asiakirjat rekisteröidään valmiusyksikön ylläpitämään rekisteriin. Diaariin tallennetaan asian elinkaaren eri vaiheet eli asian avaaminen, asiaan kuuluvat asiakirjat sekä väli- ja päätöstoimenpiteet. Ohjeen mukaan tarjouspyyntö tulee julkiseksi silloin, kun hankintasopimus on allekirjoitettu. Tarjouksiin sisältyvät liike- ja ammattisalaisuudet pysyvät salassa pidettävänä myös asiakirjojen julkiseksi tulon jälkeen. Tarjouksen kokonaishinta ei ole salassa pidettävä asia.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei finanssialan asiantuntijapalveluhankintojen asiakirjoja ollut pääsääntöisesti toimitettu kirjaamoon eikä muutoinkaan diarioitu. Ministeriö ei ole merkinnyt saapuneita tarjouksia riittävän tarkasti, koska esimerkiksi tarjouksien saapumiskellonajat puuttuivat silloin, kun tarjouksia ei ollut pyydetty virka-ajan loppuun mennessä.

Ministeriön mukaan asiakirjojen säilyttäminen valmiusyksikön kassa-kaapissa tekisi niiden käsittelemisen hankalaksi. Siksi asiakirjat on arkistoitu yksikön sihteerin lukolisessa huoneessa hänen hyllylleen. Myös tämä on vastoin ministeriön ohjetta, eikä säilytystapa muutoinkaan vastaa sitä arkistolain (831/1994) vaatimusta, että asiakirjoja on säilytettävä siten, että ne ovat turvassa asiattomalta käytöltä. Asiakirjoja ei ole myöskään systemaattisesti rekisteröity ministeriön valmiusyksikön ylläpitämään rekisteriin.

Valtiovarainministeriöllä on ohje, joka koskee tarjouspyyntöjen laatimista ja tarjousten käsittelyä.<sup>58</sup> Lisäksi ministeriöllä on ohjeet kirjaamisesta diaariin sekä asiakirjojen rekisteröimisestä hallinto-diaariin ja valtio-

---

<sup>56</sup> *Kauppa- ja teollisuusministeriö: Arkistonmuodostussuunnitelma, 11.3.2003.*

<sup>57</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö: Asiakirjojen käsittelyohje, 16.10.2006. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, onko ministeriön käytäntö muuttunut ohjeen voimastulon jälkeen, koska tarkastusajanjakso oli 2006 vuoden loppuun asti.*

<sup>58</sup> *Valtiovarainministeriö. Ohje. Tarjouspyyntöjen laatiminen ja tarjousten käsitteleminen, 19.9.2002.*

neuvoston hankerekisteriin (HARE). EU-asiakirjat kirjataan EU-asioiden valmistelujärjestelmään EUTORiin.<sup>59</sup> Kukin asia rekisteröidään vain yhteen järjestelmään. Salassa pidettävät asiakirjat kirjataan erilliseen manuaaliseen diaariin. Niiden käsittelystä on erillinen ohje. Sen mukaan asian avaus ja käsittelyn eri vaiheet sekä lopputoimenpiteet kirjataan julkiseen hallintodiaarin siten, että salassa pidettävät osat peitetään tai asian avaus ja käsittelyn eri vaiheet sekä lopputoimenpiteet kirjataan salassa pidettävien asioiden diaariin riippuen asiakirjojen salaisuudesta.<sup>60</sup> Ministeriön mukaan rekisteröinnin tärkeimmät hyödyt ovat asioiden käsittelyvaiheiden seuranta, julkisuusperiaatteen toteutuminen sekä oikeusturvan takaaminen.

Lisäksi kaikki tarjouspyynnöt on kirjautettava ministeriön tietopalvelussa ennen lähettämistä. Tämä koskee myös sähköpostitse tehtyjä tarjouspyyntöjä. Hallintodiaarin merkintöihin perustuen voidaan seurata asian käsittelyä ja muun muassa osoittaa jälkikäteen tarjousprosessin kulku.<sup>61</sup>

Ministeriön ilmoituksen mukaan ministeriössä on sovittu, että finanssialan palveluhankintoja ei salaisuusaspektien vuoksi kirjattu yleisiin diaareihin, mutta ohjeiden uusiminen tältä osin on jäänyt tekemättä. Ministeriön kirjaamossa eivät kuitenkaan tarkastuksessa haastatellut kaksi henkilöä olleet tietoisia tällaisesta sopimisesta.

Tarkastuksessa havaittiin, että ministeriön johdon tuki/omistaja-ohjausyksikössä hankinta-asiakirjat oli selkeästi merkitty ja diarioitu yksikön sisäiseen diaariin, joskaan ei pystynyt aina todentamaan kaikkia hankinnan vaiheita. Kaikissa tapauksissa tarjouksien saapuminen ja saapumisajankohta eivät käyneet diaarista ilmi.

### 3.4.12 Hankintojen ohjeistus

Kauppa- ja teollisuusministeriön hankintaohje on päivittämätön. Se on vuodelta 1997 eikä siten ole ollut aikoihin ajantasainen. Ohjeen päivitys oli ministeriön ilmoituksen mukaan tarkastusajankohtana jo pitkällä. Viimeisimmän tiedon mukaan uuden ohjeen luonnostelua lykättiin odottamaan valtiovarainministeriön valmisteleman valtion hankintakäsikirjan julkaisemista, jotta hankintakäsikirjan tiedot voitaisiin hyödyntää ohjees-

---

<sup>59</sup> Valtiovarainministeriö. *Hallintodiaariin ja valtioneuvoston hankerekisteriin rekisteröivät asiakirjat, 8.5.2003 sekä Kirjaaminen hallintodiaariin.*

<sup>60</sup> Valtiovarainministeriö. *Salassa pidettävien ja turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyohje valtiovarainministeriössä, 3.5.2001.*

<sup>61</sup> Valtiovarainministeriö. *Ohje. Tarjouspyyntöjen laatiminen ja tarjousten käsitleminen, 19.9.2002.*



sa. Uusi hankintaohje tulee ministeriön mukaan voimaan 1.6.2007 mennessä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kauppaja- ja teollisuusministeriössä ei ole sovellettu finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin ministeriön hankintaohjetta eikä muutakaan sisäistä hankintaohjeistusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hankintaohje on uudistettu vuonna 2004.<sup>62</sup> Se ei sisällä erillisiä ohjeita finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoista eikä hankinnoista, joihin noudatettiin asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

Valtiovarainministeriöllä ei ole ollut sisäistä hankintaohjetta vuosina 2003 - 2006 eikä se ole käyttänyt muutakaan hankintaohjeistusta. Tämä koskee myös muita kuin finanssialan palveluhankintoja, mitä seikasta tarkastusvirasto on aikaisemmin huomauttanut ministeriötä.

Valtioneuvoston kansliassa on hankintaohje, joka ei sisällä finanssialan palveluhankintojen erityiskysymyksiä, mutta ohjeen uudistaminen on aloitettu.

Tarkastuskertomusluonnoksesta palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että valtion osakeyhtiöiden ja liikelaitoksien omistajaohjauksessa hankittavien finanssialan asiantuntijapalveluiden korkea laatu voidaan varmistaa osaltaan laadukkaalla ja tehokkaalla sekä säädöksiin perustuvalla hankintamenettelyllä. Tämän takaamiseksi olisi tarpeellista luoda yhtenäinen finanssialan hankintamenettelyä koskeva ohjeistus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että hankintojen vuosiarvon ja taloudellisen hankintatoimen periaatteiden toteutumisen perusteella finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnan yhtenäiselle ohjeistukselle on tarvetta.

Omistajaohjauksen keskittämisen myötä valtiovarainministeriön tarve alueen palveluhankintojen toteuttamiselle on vähentynyt. Vastaava kehitys lienee tapahtunut myös monessa muussa ministeriössä. Kaikkea omistajaohjausta ei kuitenkaan keskitetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksikköön. Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden ohjaamiseen liittyvien finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnalle voi jatkossa esiintyä tarvetta asianomaisissa vastuuministeriöissä. Näitä hankintoja tehtäessä olisi luontevaa tukeutua yhtenäiseen ohjeistukseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että finanssialan palveluhankintojen yhtenäiselle ohjeistamiselle on edelleen tarvetta. Yhtenäinen ohjeistus tukisi myös ministeriöissä mahdollisesti vielä toteutettavia finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja. Mikäli hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen menettelyistä ei säädetä laissa, tulisi esim. kauppaja- ja teollisuusministeriössä valmistella yhtenäinen ohjeistus ko. alueen hankinnoille. Kolmas

---

<sup>62</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriön hankintaohje, 14.6.2004.*

vaihtoehto on jättää ohjeistaminen osaksi kunkin hankintayksikön hankintaohjetta.

Valtiovarainministeriön mukaan ministeriön sisäisten hankintaohjeiden laatiminen on ollut käynnissä. Ministeriön hankinta-asiantuntijat ovat tarvittaessa neuvoneet yksittäisten hankintojen toteuttamista. Valtiovarainministeriö on myös keskittänyt pääosan perushankinnastaan (niin tavaroita kuin palveluja) Hansel Oy:n kilpailuttamien sopimusten kautta toteutettavaksi. Keskitetysti kilpailutettujen sopimusten käyttäminen on vähentänyt ministeriössä tehtävää kilpailuttamista. Valtiovarainministeriön sisäinen hankintaohjesääntöesitys on valmistunut elokuun alussa 2007 ja hyväksymismenettelyn jälkeen se on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian.

### 3.5 Valtion omistajaohjauksen keskittäminen

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on 13.12.2005 puoltanut kannanottoa, jonka mukaan perustetaan uusi valtion omistajaohjauksen yksikkö, joka sijoitetaan valtioneuvoston kansliaan. Sijoituspaikkaa perusteltiin sillä, että valtioneuvoston kansliassa täyttyy parhaiten se, että omistajaohjaus eriytyy tehokkaasti yhtiöiden ja niiden toiminta-alojen kannalta merkityksellisistä sääntely- ja viranomaistehtävistä.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vastuulle siirrettiin kaikkien markkinaehtoisesti toimivien valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjaus sekä yleinen omistajapolitiittinen valmistelu ja koordinointi. Uusi osasto aloitti toimintansa 1.5.2007. Keskittämisen tavoitteena on myös tähänastista yhdenmukaisempi ja luotettavampi omistajaohjaus.

Talouspoliittinen ministerivaliokunnan vuoden 2005 joulukuun kannanoton pohjalta omistajaohjauksen johtoryhmän tuli valmistella hyvissä ajoin vuoden 2006 alkupuolella budjettiin liittyvät ja hallinnolliset toimenpiteet, joita uuden yksikön toiminnan käynnistäminen edellyttää.<sup>63</sup>

Valmistelu on toteutettu yhteistyössä valtioneuvoston kanslian ja asianomaisten ministeriöiden kanssa. Omistajaohjauksen keskittäminen merkitsi kauppa- ja teollisuusministeriössä omistajapolitiikan yksikön lakkauttamista, minkä seurauksena 11 virkaa siirtyi valtioneuvoston kansliaan ja 1 ministeriön elinkeino-osastolle. Muutoksen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan jäivät kuulumaan liikelaitokset: Ilmailulaitos

---

<sup>63</sup> *Valtioneuvoston viikko 19.12.2005/148.*

Finavia, Luotsausliikelaitos Finnpiilot, Tieliikelaitos Destia ja Varustamo-liikelaitos Finstahip. Omistajaohjaustehtävissä ministeriössä jatkaa 3 virkamiestä ja 2 siirtyi valtioneuvoston kansliaan. Valtiovarainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan siirtyi 4 virkamiestä ja 1 jatkaa omistajaohjaustehtävissä ministeriössä. Lisäksi valtioneuvoston kansliaan omistajaohjaustehtäviin perustettiin 1 johtajan ja 1 asiantuntijan virka.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vastuulla on kaikkiaan 38 yhtiön omistajaohjaus. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat seuraavat yhtiöt:<sup>64</sup> Altia Oyj, Arek Oy, Art and Design City Helsinki Oy Ab, Boreal Kasvinjalostus Oy, Edita Oyj, Eka-kiinteistöt Oy, Ekokem Oy Ab, FCG Finnish Consulting Group Oy, Fingrid Oyj, Finnair Oyj, Fortum Oyj, Gasum Oy, Haus kehittämiskeskus Oy, Kemijoki Oy, Kemira Oyj, Metso Oyj, Motiva Oy, Neste Oil Oyj, OMX AB (publ), Outokumpu Oyj, Patria Oyj, Rahapaja Oy, Raskone Oy, Rautaruukki Oyj, Sampo Oyj, Santapark Oy, Silta Oy, Solidium Oy, Sponda Oyj, Stora Enso Oyj, Suomen Posti Oyj, Suomen Siemenperunakeskus Oy, Suomen Viljava Oy, TeliaSonera AB, Vapo Oy, VR-Yhtymä Oy, Vuotekno Oy sekä Wood Focus Oy.

Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjaus säilyy seitsemällä eri ministeriöllä. Tällaisia yhtiöitä on 16. Näistä ovat valtion yhtiöitä Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund, UM), Suomen Erillisverkot Oy (SM), Arsenal Oyj, Hansel Oy, Tietokarhu Oy, Yrityspankki SKOP Oyj (VM), CSC-Tieteellinen laskenta Oy, Veikkaus Oy (OPM), Yleisradio Oy (LVM), Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy (KTM) sekä Alko Oy (STM). Osakkuusyhtiöitä ovat Hevosopisto Oy, Suomenlinnan liikenne Oy ja Suomen Ilmailuopisto Oy (OPM).

Vuosien 2003 - 2006 finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin kohdistunut toiminnantarkastus ja siinä esiin tulleet havainnot ovat merkityksellisiä myös valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle sekä ministeriöille, joiden hallinnonalaan kuuluu valtion erityistehtäviä hoitavia yhtiöitä. Erityisesti on tärkeää, että valtioneuvoston kanslia ja eri ministeriöt noudattavat finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa yhdenmukaisia hankintamenettelyjä ja -vaiheita.

---

<sup>64</sup> *Valtioneuvoston asetukset 14.6.2007 valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (676/2007).*

### 3.6 Yleisluonteisia kannanottoja tarkastuskertomusluonnoksesta

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa, että varsinainen tarkastus oli asianmukainen eivätkä havaitut puutteet olleet kovin merkittäviä etenkin kauppa ja teollisuusministeriön osalta. Tarkastusvirasto kiinnitti erityistä huomiota myös yleisiin hankintaperiaatteisiin ja tarjouspyyntöjen laatimisen, lähettämisen ja tarjosten vastaanottamisen selvytyteen, läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen sekä siihen, ettei tarjouspyynnöissä ollut mainintaa julkisten hankintojen yleisistä sopimusehdoista. Nämä huomiot lienevät aiheellisia ja näissä menettelyissä on edelleen parantamisen varaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassa palautteessa valtiovarainministeriö ilmoittaa, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn tiedon perusteella valtiovarainministeriössä vuosina 2003 - 2006 toteutetut finanssialan palveluhankinnat on pääasiassa suoritettu tarjouskilpailun perusteella. Lähinnä yhden hankinnan osalta tarjouskilpailun olemassaolo on diaarimerkintöjen puuttumisen vuoksi jäänyt varmentamatta. Tarkastuksessa on myös havaittu asiakirjojen puuttumisia ja niiden sisältöön liittyviä puutteita sekä diaarimerkintöjen puutteita. Kertomusluonnoksen tietojen perusteella hankinnan vaiheet on ilmeisesti voitu riittävästi selvittää omistajaohjauksen pitämästä sisäisestä diaarista.

Valtiovarainministeriön mukaan tarkastuksen kohteena olleissa finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnoissa näytetään eräitä havaittuja puutteita lukuun ottamatta noudatetun hankintalain yleisiä kilpailuttamisen periaatteita. Havaittujen puutteiden ei ole kuitenkaan todettu vaikuttaneen hankintojen lopputulosten oikeellisuuteen tai siihen, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu olisi vaarantunut.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus on koskenut kolmen ministeriön, kauppaja- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja eli juridisia ja taloudellisia neuvonantajapalveluhankintoja vuosina 2003 - 2006. Vuosina 2003 - 2006 kauppaja- ja teollisuusministeriö on käyttänyt noin 1,4 miljoonaa euroa, liikenne- ja viestintäministeriö noin 1,5 miljoonaa euroa sekä valtiovarainministeriö noin 2,0 miljoonaa euroa näiden palvelujen hankintoihin.

Tarkastuksessa selvitettiin:

1. Miten hankinnat on tehty vuosina 2003 - 2006?
2. Mitä säännöksiä oli noudatettava näitä hankintoja tehtäessä ja onko näitä säännöksiä noudatettu?

Tarkastushavaintojen mukaan kauppaja- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat vähitellen kehittäneet ja yhdenmukaistaneet menettelyjään finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa vuosina 2003 - 2006. Tämä positiivinen kehitys on osittain johtunut omistajaohjauksen johtoryhmän toimista.

Tarkastusvirasto katsoo, että finanssialan asiantuntijapalvelujen hankkimista tulee edelleen kehittää siten, että hankinnoissa noudatetaan hankinnan kaikissa vaiheissa samoja menettelytapoja hankintayksiköstä riippumatta. Ongelmana on vuosien 2003 - 2006 aikana ollut se, että osa hankintaprosessin vaiheista on jäänyt kokonaan toteuttamatta. Hankintaprosesseissa on myös ilmennyt selviä eroja kolmen ministeriön välillä, vaikka kyseessä ovat olleet samankaltaiset palveluhankinnat, joita on ollut paljon.

Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat tulevat olemaan tärkeä osa uuden valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston toimintaa. Vaikka näiden palveluhankintojen arvo ei välttämättä ole merkittävä, esimerkiksi niiden avulla toteutettujen valtion osakemyyntien arvo voi olla hyvinkin suuri. Tämänkin vuoksi tarkastusvirasto painottaa, että palvelujen on oltava laadukkaita ja asianmukaisesti toteutettuja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erityinen eettinen syy toimia hyvän hankintatavan mukaisesti syntyy siitä, että näiden hankintojen asiakirjat ja usein myös hankinnat ovat salassa pidettäviä.

Tarkastuksen päähavainto oli, että asiakirjojen puuttumisen tai puutteellisuuden johdosta ei tarkastuksessa ole kyetty todentamaan sitä, onko menettely aina ollut säännösten ja hyvän hankintatavan mukaista. Seuraavak-

si esitetään yksityiskohtaisemmin tarkastusviraston keskeiset kannanotot hankintaprosessin eri vaiheisiin.

## Säännökset

Säännökset, joita kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat ilmoittaneet noudattaneensa tarkastuksen kohteena olleissa hankinnoissa, eivät ole samat. Liikenne- ja viestintäministeriön on katsonut, että näissä hankinnoissa tuli noudattaa asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Kauppa- ja teollisuusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat tulkinneet julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) soveltuneen osittain näihin hankintoihin. Tämän johdosta ministeriöiden aloittamia ja tekemiä neuvonantajapalveluhankintoja vuosina 2003 - 2006 ei ole suoritettu kaikilta osin yhdenmukaisten hankintavaiheiden mukaisesti.

Asetuksen 342/1994 soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan asetuksessa säädettyä menettelyä noudatettiin muun muassa salassa pidettävissä valtion hankinnoissa, ellei hankintaan sovellettu julkisista hankinnoista annetun lain määräyksiä. Julkisista hankinnoista annetun lain 1 §:n nojalla lakia ei muun ohella sovellettu valtion salassa pidettävässä hankinnassa. Edellä mainitun lain ja asetuksen soveltamisalaa koskevilla määräyksillä ei erikseen mainita finanssialan asiantuntijapalveluhankintoja. Sen sijaan direktiivissä 92/50/ETY ja sen kumonneessa direktiivissä 2004/18/EY on nimenomaan sanottu, että direktiiviä ei sovelleta muun muassa arvopapereiden tai muiden rahoitusvälineiden liikkeelle laskemista, hankintaa, myyntiä tai siirtoa koskeviin sopimuksiin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tarkastuksen kohteena olleisiin finanssialan asiantuntijapalveluhankintoihin olisi edellä sanotun perusteella tullut soveltaa asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista silloin, kun tällainen hankinta on salassa pidettävä.

Uudella julkisista hankinnoista annetulla lailla (343/2007) kumottiin aiempi julkisista hankinnoista annettu laki sekä asetukset hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Vastaavaa uutta asetusta ei ole annettu. Uuden hankintalain tavoitesäännöksessä esitetyt lain yleiset tavoitteet ilmentävät hyvän taloudenhoidon yleisiä periaatteita, joiden tulee ohjata hallintoa niiden soveltamisalan ulkopuolellakin. Hyvän taloudenhoidon periaatteiden toteutuminen eri hankintayksiköissä olisi riittävästi varmistettava.

Tarkastusviraston mielestä tämän hetkinen tilanne, jossa hankinnat, joihin uutta hankintalakia ei sovelleta, ovat vain hankintayksiköiden oman ohjeistuksen varassa, ei voi olla pitkäaikainen ja kestävä ratkaisu. Komis-

sio valmistelee parhaillaan direktiiviä, joka kattaisi puolustushankinnat, valtion turvallisuuteen liittyvät hankinnat sekä salassa pidettävät hankinnat. Alustavan arvion mukaan komission ehdotus annettaneen marraskuussa 2007. Puolustusministeriön johdolla toimii työryhmä, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kyseisiä hankintaryhmiä koskevaksi erityislaiksi. Työryhmän määräaika päättyy kuluvan vuoden lopussa. Tarkastusviraston mielestä tällainen erityislaki on tarpeellinen ja kiireellinen, minkä johdosta ei tarkastusviraston mielestä ole aihetta odottaa asiaa koskevan direktiivin antamista.

## Hankintaperiaatteet

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö olivat tehneet aikaisempien hankintojen pohjalta suorahankintoja, vaikka aiempiin sopimuksiin ei ollut sisältynyt lisähankintaoikeutta. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaiset hankinnat olisi tullut kilpailuttaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli parissa hankinnassa neuvottelut suullisesti hankintaprosessin aikana osan tarjoajista kanssa ja saavuttanut valtiolle taloudellista hyötyä. Tämä on kuitenkin asettanut tarjoajat eriarvoiseen asemaan tarjouskilpailussa. Tarkastusviraston mielestä menettely ei ole ollut säännösten mukaista.

Tarkastuksen yleinen positiivinen havainto oli, että avoin toimittajarekisteri on sen käyttöönotosta lähtien ollut kaikkien omistajapoliittisia toimenpiteitä tekevien ministeriöiden käytettävissä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tällaisen rekisterin luominen ja ylläpitäminen on ollut hyvin perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Tarkastusvirasto painottaa, että rekisteriä käytettäessä tulee varmistua siitä, että saadaan aikaan todellinen tarjouskilpailu ja että toimittajaehdokkaita kohdellaan tasapuolisesti. Syrjimättömyys on varmistettava sillä, että hankinnassa dokumentoidaan etukäteen ne kriteerit, joilla tarjouspyynnöt suunnataan tietyille toimittajille ja tarjouspyyntöjen saaja valitaan sekä painoarvoineen ne perusteet, joilla toimittaja valitaan.

## Tarjouspyyntöjen laatiminen ja lähettäminen sekä tarjousten vastaanottaminen

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta noudattanut tarjouspyynnön tekemistä koskevia säännöksiä. Varsinkin vuosina 2005 - 2006 sen menettelyt olivat selkeitä, loogisia ja hyvin suunniteltuja. Liikenne- ja viestintäministeriön tarjouspyyntöasiakirjoja ei ole löytynyt kaikista vuosina 2003 ja 2004 eikä

osasta vuosina 2005 ja 2006 tehdyistä finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoista, joten ei ole tiedossa, onko ne asianmukaisesti säilytetty. Tämä koskee sekä suoraan hankintoja että kilpailutettuja hankintoja. Tarjouspyynnön puuttuessa ei tarkastuksessa pystytty todentamaan, onko tarjouspyyntö toimitettu, kenelle se on toimitettu eikä myöskään sitä, onko tarjous ollut tarjouspyynnön mukainen. Valtiovarainministeriö on tehnyt usein kirjalliset tarjouspyynnöt, mutta niiden toimittamistapaa ei ole aina pystytty selvittämään eikä myöskään aikaa, milloin tarjoukset ovat saapuneet ministeriöön. Tarkastuksen perusteella tarjouksen saapumisajankohdasta ei tulisi merkitä yksittäiseen tarjoukseen eikä pelkästään sen saapumiskuoreen, vaan ajankohta tulisi aina pystyä todentamaan virallisesta diaarista. Tämä myös varmistaa, että merkinnän on tehnyt hankintaprosessiin nähden ulkopuolinen henkilö.

Tarkastusviraston mukaan tulisi tehdä tarjouspyyntöjen lähettäminen ja tarjousten vastaanottaminen selkeästi ja läpinäkyvästi, jotta voidaan varmistua siitä, että hankinta on tehty asianmukaisesti.

Tarkastuksen perusteella yksikään kolmesta ministeriöstä ole tarjouspyynnöissä ilmoittanut julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen noudattamisesta, mikä on ollut puute.

## Tarjousten avaaminen, sisällön tarkastaminen ja vertailu

Tarkastuksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö on tehnyt asetuksen 342/1994 7 §:ssä edellytetyn luettelon saaduista tarjouksista, samoin liikenne- ja viestintäministeriö useimmiten vuosina 2005 ja 2006. Sen sijaan valtiovarainministeriö on tehnyt yleensä luettelon saaduista tarjouksista, mutta ei lainkaan avauspöytäkirjoja. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole tehnyt luetteloita vuosina 2003 - 2004.

Tarkastusvirasto korostaa, että tarjouspyynnön huolellinen valmistelu on ensiarvoisen tärkeää koko hankintaprosessin onnistumisen ja sujuvuuden kannalta. Tarjouspyynnön valmistelussa tulee huomioida, että sen on oltava niin selkeä, että siihen perustuvat tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia.

Tarkastusvirasto katsoo, että hinta on yleensä keskeinen vertailukriteeri palveluhankinnoissa ja sen tulee olla vertailukelpoinen eri tarjouksien välillä. Muun muassa avoimuuden periaatteen kannalta vertailu- ja arviointikriteerien esille tuominen ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä olisi tarpeen.



## Hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekeminen

Tarkastuksessa havaittiin, että kauppa- ja teollisuusministeriö on useimmiten tehnyt hankintapäätöksen tavalla, joka ilmenee hankinta-asiakirjoista. Sitä vastoin liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt joistakin finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoista valinta- ja vertailumuistion vasta hankintasopimuksen solmimisen jälkeen, jolloin muistio ei ole voinut olla hankintapäätöksen perusteena. Valtiovarainministeriö ei ole lainkaan laatinut hankinnan aikana asiakirjoja, joista hankintapäätös ja sen perustelut käyvät ilmi. Tarkastusvirasto huomauttaa, että hankinnasta päättämisen perusteet tulee aina selkeästi ja johdonmukaisesti ilmetä asiakirjoista, jotka laaditaan hankintaprosessin oikeassa vaiheessa.

## Hylättyjen tarjoajien informoiminen

Tarkastusvirasto katsoo, että hylättyjen tarjoajien informoiminen tulee tehdä myös kirjallisesti siten, että se ilmenee yleisestä diaarista.

## Arkistointi, diariointi ja ohjeistus

Tarkastusviraston käsityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö eivät ole riittävästi noudattaneet julkisuuslainsäädännön mukaista hyvää tiedonhallintapaa finanssialan asiantuntijapalveluhankinnoissa.

Tarkastusviraston mielestä kaikilla omistajapoliittisia toimenpiteitä tekevillä yksiköillä tulisi olla yhtenäiset ohjeet finanssialan asiantuntijapalveluiden hankinnoista. Yksityiskohtaisempaa ohjeistusta tarvitaan esimerkiksi siitä syystä, että omistajaohjaustehtävät hoidetaan monissa ministeriöissä varsin suppein henkilöstövoimin. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön tulisi ajantasaistaa hankintaohjeensa.

# Lähteet

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

Arkistolaki (831/1994).

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

Asetus valtion hankinnoista (1416/1993).

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä (2004/18/EY).

Julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE 1994).

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).

Laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (740/1991).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Neuvoston direktiivi julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (92/50/ETY).

Neuvoston direktiivi julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (96/36/ETY).

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (676/2007).

## 2. Hallinnon asiakirjat ja ohjeet

Kalima, Kai (2001): Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Jyväskylä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Arkistonmuodostussuunnitelma, 11.3.2003.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hankintatoimintaa koskeva ohjeet, 11/022/97.

Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Talous-poliittisen ministerivaliokunnan kannanotto 23.5.2006.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Asiakirjojen käsittelyohje, 16.10.2006.

Liikenne- ja viestintäministeriön hankintaohje, 14.6.2004.

LVM:n hankintamenettely t&k-asioissa, liite II, 17.2.2002.

Omistajaohjauksen johtoryhmän työjärjestys, hyväksytty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 31.8.2004.

Omistajaohjaustyöryhmän raportti 18.12.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007.

Selvitysmies Matti Vuorian raportti valtion omistajapolitiikasta 18.12.2003.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot 17.2.2004. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden hallitusjäsen ehdokkaiden nimeäminen sekä Kilpailukykyinen ja omistaja-arvon tuottamiseen perustuva palkitseminen valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä.

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) 2 §:n muuttamisesta.

Valtioneuvoston viikko 19.12.2005/148: Valtion omistajaohjaus keskittään valtioneuvoston kansliaan.

Valtion omistajaohjauksen keskittäminen. Valtioneuvoston päätös 23.6.2004.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 9.2.2004.

Valtion yhtiöomistus 2006.

Valtiovarainministeriö: Hallintodiaariin ja valtioneuvoston hankerekisteriin rekisteröitävät asiakirjat, 8.5.2003.

Valtiovarainministeriö: Ohje: Salassa pidettävien ja turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyohje valtiovarainministeriössä, 3.5.2001.

Valtiovarainministeriö: Ohje: Tarjouspyyntöjen laatiminen ja tarjousten käsitteleminen, 19.9.2002.

Valtiovarainministeriö: Valtion hankintakäsikirja, 23.3.2007.

### 3. Haastattelut

Kauppa- ja teollisuusministeriö 18.8, 6.9 ja 10.9.2004 sekä 12.4. ja 13.4.2007.

Liikenne- ja viestintäministeriö 20.8, 23.9.2004 ja 11.4.2007.

Valtioneuvoston kanslia 29.2.2007 (puhelimessa) ja 1.8.2007 (4 henkilöä).

Valtiovarainministeriö 20.8, 27.9.2004 ja 30.5.2007.

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2003 lähtien

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta  
– *pk-yritysten kehittämishankkeet*
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk-konsultointipalvelu-  
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila  
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrap-  
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
– *valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvaluus sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen  
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
– *energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvaluusvalvonta

- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
– *lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio  
– *riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jätevero
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 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 käyttökustan-  
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosojaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallin-  
nossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusrapor-  
tointi 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 valtionavustuk-  
set Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennera-  
hastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenette-  
lystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaan-  
oton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen koko-  
naisuus*
- 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 ohjauksena
- 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



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-016-5 (nid.)