

Asiantuntija- palveluiden käyttö puolustus- hallinnossa

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 96/2005

Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 318/54/04
13.5.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20284) asiantuntijapalveluiden käyttöä puolustushallinnossa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle, Pääesikunnalle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controllerille ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Edellä olevan lisäksi puolustusministeriön tulee ilmoittaa 31.12.2006 mennessä tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen johdosta.

Tarkastusneuvos


Hannu Nieminen

Ylitarkastaja


Petri Nurmi

SISÄLLYS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| TIIVISTELMÄ | 7 |
| RESUMÉ | 9 |
| 1 JOHDANTO | 11 |
| 2 TARKASTUSASETELMA..... | 13 |
| 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus | 13 |
| 2.2 Tarkastuksen pääkysymys | 14 |
| 2.3 Tarkastuksen rajaukset..... | 14 |
| 2.4 Menetelmät | 14 |
| 3 TARKASTUSHAVAINNOT | 16 |
| 3.1 Kilpailutus ja suoramankinnan edellytykset hankintalainsäädännössä | 16 |
| 3.1.1 Sotilaalliseen käyttöön tehdyt hankinnat..... | 16 |
| 3.1.2 Tavalliset hankinnat | 17 |
| 3.2 Kilpailutus ja suoramankinta tarkastusaineistossa..... | 19 |
| 3.3 "Kumppanit" | 20 |
| 3.4 Asiantuntija- ja tutkimus-palveluhankinta vai virkatyö..... | 21 |
| 3.5 Eläkkeellä olevan henkilöstön käyttö | 24 |
| 3.6 Muita havaintoja | 28 |
| 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT | 29 |
| LIITTEET 1 - 3 | |

ASiantuntijapalveluiden käyttö Puolustushallinnossa

Asiantuntijapalveluiden käyttäminen puolustushallinnon alalla on kasvanut viime vuosina. Puolustusvoimat on suurin asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankkija valtionhallinnossa: Sen osuus oli 13 prosenttia kaikista asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnoista vuonna 2003. Puolustusvoimat käytti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankintoihin vuonna 2003 yli 57 miljoonaa euroa. Puolustusministeriö käytti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankintoihin vuonna 2003 runsaat 1,6 miljoonaa euroa.

Tarkastusaihe on lähtöisin havainnoista, että huomattava osa asiantuntija- ja tutkimuspalvelupalveluita hankitaan kilpailuttamatta.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion varoja käytetty tarkoituksenmukaisesti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnoissa ja noudatetaanko näissä hankinnoissa hankintalainsäädäntöä.

Tarkastuksessa käytiin läpi puolustusministeriön maksupiste ja kolme Puolustusvoimien maksupistettä. Näissä maksupisteissä tarkastettiin yhteensä 159 hankintaa. Tarkastettuun aineistoon kuuluvien hankintojen maksatusten arvo oli yhteensä 12.523.920 euroa.

Hankintakohtaisesti tarkastettiin hankinnan kaupallinen toteutus ja siitä hankinnan kilpailuttaminen. Mikäli hankintaa ei ollut kilpailutettu, selvitettiin, mikä oli suorahankinnan peruste. Näistä perusteista koottiin yhteenveto, joka oli osittain pohjana asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista käydyissä keskusteluissa. Näissä keskusteluissa käytiin läpi hankinnan kaupallinen toteutus ja selvitettiin syitä hankinnan toteutukseen.

Tarkastusaineistossa kilpailutettuja hankintoja oli 31 eli 19 %. Tarkastuksessa kilpailutettuihin hankintoihin laskettiin kuuluvaksi hankinnat, jotka oli kilpailutettu kolmen vuoden sisällä. Suorahankintana tehtyjä hankintoja oli 128 eli 81 %. Tarkastuksessa tuli esiin, että osa näistä suorahankinnoista oli tehty eläkkeelle siirtyneiltä Puolustusvoimien palveluksessa olleilta henkilöiltä.

Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että asiantuntijapalveluita hankitaan tarpeen mukaan tekemättä vertailevia laskelmia asiantuntija-

ja tutkimuspalveluhankintojen kustannuksista suhteessa oman toiminnan kustannuksiin.

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuksen perusteella, että Puolustushallinnon tulisi ohjeistaa, milloin työ tulisi teettää ulkopuolisella ja milloin se tulisi teettää viraston sisällä virkatyönä. Mikäli tehtävän suorittamiseen riittää ammattitaitoa puolustushallinnon sisällä, tulisi vertailu ulkopuolisella teetetyin ja oman työn välillä aina tehdä ja käyttää yhtenä vertailukriteerinä taloudellista edullisuutta.

Lisäksi tarkastusvirasto painottaa, että Puolustushallinnon tulee huolehtia siitä, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja näin toimitaan myös mikäli näitä palveluita ostetaan Puolustusvoimista eläkkeelle siirtyneiltä henkilöiltä.

UTNYTTJANDET AV SAKKUNNIGTJÄNSTER INOM FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Utnyttjandet av sakkunnigtjänster på försvarsförvaltningens område har ökat under de senaste åren. Inom statsförvaltningen är det Försvarsmakten som anlitar mest sakkunnig- och forskningstjänster: Dess andel utgjorde 13 procent av alla anskaffningar av sakkunnig- och forskningstjänster år 2003. Försvarsmakten använde för upphandling av sakkunnig- och forskningstjänster år 2003 över 57 miljoner euro. Försvarsministeriet använde för upphandling av sakkunnig- och forskningstjänster år 2003 drygt 1,6 miljoner euro.

Revisionstemat utgår från observationen, att en betydande del av sakkunnig- och forskningstjänsterna anskaffas utan konkurrensut-sättning.

Målet med revisionen var att klargöra, huruvida statens medel har använts på ett ändamålsenligt sätt vid upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster och huruvida vid denna upphandling iaktas lagstiftningen om upphandling.

Vid revisionen genomgicks försvarsministeriets betalningsställe och tre av Försvarsmaktens betalningsställen. Hos dessa betalningsställen granskades totalt 159 anskaffningar. Det totala värdet av de anskaffningar som hörde till det granskade materialet uppgick till 12 523 920 euro.

I fråga om de enskilda anskaffningarna granskades hur anskaffningen genomförts kommersiellt och hur anskaffningen konkurrensutsatts. Ifall anskaffningen inte hade konkurrensutsatts granskades vilken grunden för direkt upphandling var. Av dessa grunder gjordes ett sammandrag, som delvis utgjorde basen för de diskussioner som fördes om upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster. Vid dessa diskussioner genomgicks anskaffningens kommersiella genomförande och klargjordes orsakerna till hur anskaffningen gjorts.

I det granskade materialet utgjorde antalet konkurrensutsatta anskaffningar 31 dvs. 19 %. Vid revisionen räknades till konkurrensutsatta anskaffningar sådana anskaffningar som hade konkurrensutsatts inom tre år. Antalet anskaffningar som gjorts som direkt upp-

handling var 128 dvs. 81 %. Vid revisionen framgick, att en del av denna direkta upphandling hade gjorts från tidigare anställda inom Försvarsmakten vilka avgått med pension.

Vid revisionen observerades också, att sakkunnigtjänster anskaffas efter behov utan att jämförande beräkningar görs av kostnaderna för anskaffning av sakkunnig- och forskningstjänster i förhållande till kostnaderna för egen verksamhet.

Revisionsverket ansåg på basis av revisionen, att Försvarsförvaltningen borde ge instruktioner om det, när ett arbete borde låta utföras av en utomstående och när det borde låta utföras inom ämbetsverket som tjänstearbete. Ifall inom försvarsmakten förefinns tillräcklig yrkeskunskap för att utföra uppdraget, borde en jämförelse mellan av utomstående utfört och eget arbete alltid göras, och användas som ett kriterium vid en jämförelse mellan alternativens ekonomiska fördelaktighet.

Revisionsverket betonar dessutom, att Försvarsförvaltningen bör sörja för att vid anskaffning av sakkunnig- och forskningstjänster iakttas lagstiftningen om upphandling, och för att så sker också ifall dessa tjänster köps av personer vilka avgått med pension ur Försvarsmakten.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut asiantuntijapalveluiden käyttöä puolustushallinnossa. Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Petri Nurmi ja Erkki Pöyhönen.

Valtion hankintatoimen neuvottelukunta sai tammikuussa 2004 valmiiksi valtion konsernitason hankintastrategian. Tässä asiakirjassa on arvioitu hankintojen arvon olevan noin 10 % valtion talousarvion kokonaismäärästä. Tämän lisäksi hankinnoista on arvioitu aiheutuvan hallinnollisia kustannuksia noin 20 – 30 % hankintojen arvosta. Hankintojen kokonaismäärän kasvun lisäksi palveluhankintojen osuus on viime vuosien aikana jatkuvasti kasvanut. Hankintastrategian mukaan palvelukokonaisuuksia tulee mahdollisuuksien mukaan suosia tavarahankintojen sijasta. Niiden tulee muodostaa markkinatilanteen kannalta ja palvelutuotteesta riippuen tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia, joissa otetaan huomioon laitehankinnat, huoltopalvelut, tarpeellinen koulutus ja tarvikkeet.

Asiantuntijapalveluiden käyttäminen puolustushallinnon alalla on kasvanut viime vuosina. Puolustusvoimat on suurin asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankkija valtionhallinnossa: Sen osuus oli 13 prosenttia kaikista asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnoista vuonna 2003. Palvelujen pääasiallinen ostaja on ollut Puolustusvoimat.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut viime vuosina Puolustusvoimien hankintatoimintaa seuraavasti: sotavarustehankintoja 2000, päivittäistavarahankintoja 2001 ja THL-tilausvaltuuden käyttöä puolustusmateriaalihankinnoissa 2001. Meneillään on lisäksi tarkastus koskien puolustusmateriaalihankintojen ennakkomaksuja.

Tarkastusaihe on lähtöisin havainnoista, että huomattava osa asiantuntija- ja tutkimuspalvelupalveluita hankitaan kilpailuttamatta.

Tarkastusta edeltäneessä esiselvityksessä todettiin Ilmavoimien ja Pääesikunnan olevan suurimmat asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden käyttäjät. Lisäksi on havaittu esikuntien olevan suuria kyseisten palveluiden hankkijoita. Toisaalta joukko-osastot eivät juuri hanki asiantuntijapalveluksia tai teetä tutkimuksia.

Pääesikunnan kaupallinen osasto on vuonna 2004 valmistellut mallin palveluhankintasopimuksille. Pääesikunnan tarkastusyksikkö on kartoittanut eläkkeelle siirtyneiden sotilaitten kanssa tehtyjä asiantuntijapalveluhankintoja. Muuta tarkastusaiheeseen liittyvää muutos- tai kehittämistoimintaa ei ole tiedossa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko valtion varoja käytetty tarkoituksenmukaisesti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnoissa ja noudatetaanko näissä hankinnoissa hankintalainsäädäntöä.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTEEN KUVAUS

Puolustushallinto käsittää puolustusministeriön lisäksi Puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen. Varojen käyttäjänä Puolustusvoimat on näitä kahta muuta huomattavasti suurempi. Vuoden 2005 talousarviossa puolustusministeriön toimintamenot ovat noin 13 miljoonaa euroa. Puolustusvoimien toimintamenot ovat 1,3 miljardia euroa ja puolustusmateriaalin hankintamäärärahat 577 miljoonaa euroa.

Puolustusvoimat käytti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankintoihin vuonna 2003 yli 57 miljoonaa euroa. Tästä summasta oli tietotekniikka-alan asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankintoja vajaa kolmannes. Puolustusministeriö käytti asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankintoihin vuonna 2003 runsaat 1,6 miljoonaa euroa.

Suuri osa puolustushallinnon asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoihin käyttämistä määrärahoista kuluu tutkimustoimintaan, jota suoritetaan niin toimintamäärärahoilla kuin puolustusmateriaalin hankintamäärärahoilla.

Julkisia hankintoja koskevista kilpailuttamisvelvoitteista on säädetty EY-direktiiveissä. Nämä säännökset on pantu täytäntöön Suomessa julkisista hankinnoista annetulla lailla (1505/1992, hankintalaki) ja muun muassa palveluhankintojen osalta säätämällä kynnysarvot ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakkoja koskeva asetus (nykyisin 380/1998, hankinta-asetus). Hankintalain uudistaminen on parhaillaan vireillä vuonna 2004 annetun direktiivin johdosta.

Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on tehostaa varojen käyttöä. Avoin ja tasapuolinen kilpailuttaminen avaa palveluntarjoajille mahdollisuuksia tarjota palveluja entistä enemmän myös julkiselle sektorille.

Julkisia hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Avoimuuden periaate muun muassa edellyttää, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti.

Puolustushallinnon hankintatoimen kannalta keskeisiä säädöksiä ovat:

- Laki julkisista hankinnoista
- Asetus valtion hankinnoista (1416/1993)
- Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994)
- Hankinta-asetus
- Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (KTM 1417/1993).

2.2 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYYS

Tarkastuksen pääkysymykset ovat:

1. onko puolustushallinto asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoja tehdessään toiminut taloudellisesti tarkoituksenmukaisesti, ja
2. onko hankintalainsäädäntöä noudatettu asiantuntijapalveluiden hankinnoissa erityisesti kilpailuttamisen osalta.

2.3 TARKASTUKSEN RAJAUKSET

Tarkastuksen perusteella ei eroteltu asiantuntijapalveluiden ja tutkimustoimintapalveluiden hankintoja, vaan molemmat kuuluivat tarkastuksen piiriin. Tarkastus kohdistettiin niihin Puolustusvoimien ja puolustusministeriön hallintoyksiköihin, jotka olivat tehneet asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankintoja. Tarkastus rajattiin koskemaan niitä hankintoja, joiden arvo ylitti 2.000 euroa. Puolustushallinnon rakennuslaitos on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle. Näin ollen tarkastushavainnot koskevat vain puolustusministeriötä ja Puolustusvoimia.

2.4 MENETELMÄT

Tässä tarkastuksessa on perehdytty puolustusministeriön hankintoja koskevaan ohjeistukseen ja Puolustusvoimien pysyväsasiakirjamääräyksiin (PAK) siltä osin, kuin ne koskevat palveluhankintoja. Tarkastusaineistona käytettiin puolustusministeriön ja Puolustusvoimien alkuvuoden 2004 (kuukaudet 1 – 6) kirjanpitoaineistoa, tarkemmin sanottuna kirjauksia liikekirjanpidon tileille 43929 (asiantuntija- ja tutkimuspalvelut) ja 43921 (atk-asiantuntija- ja tutkimuspalvelut). Aineisto sisälsi maksetut erät toimittajittain. Raha-

määräiseltä suuruudeltaan tarkastusrajan (2.000 euroa) ylittäneitä toimittajia oli tässä aineistossa 274.

Puolustusministeriön tilivirastolla on yksi maksupiste. Puolustusvoimilla niitä on kahdeksan. Tarkastuksessa käytiin läpi puolustusministeriön maksupiste ja kolme Puolustusvoimien maksupistettä: Pääesikunta, Merivoimien Esikunta ja Puolustusvoimien kansainvälinen keskus. Näissä neljässä maksupisteessä tarkastettiin yhteensä 159 hankintaa. Tarkastettuun aineistoon kuuluvien hankintojen maksatusten arvo oli yhteensä 12.523.920 euroa.

Hankintakohtaisesti tarkastettiin hankinnan kaupallinen toteutus ja siitä hankinnan kilpailuttaminen. Mikäli hankintaa ei ollut kilpailutettu, selvitettiin, mikä oli suorahankinnan peruste. Näistä perusteista koottiin yhteenveto, joka oli osittain pohjana asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista käydyissä keskusteluissa. Näissä keskusteluissa käytiin läpi hankinnan kaupallinen toteutus ja selvitettiin syitä hankinnan toteutukseen.

Tarkastuksen yhteydessä on vierailtu kertomuksen kohdassa 5 (Liitteet) mainituissa puolustushallinnon kohteissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu puolustusministeriöltä ja Pääesikunnalta selitykset, jotka ovat tämän tarkastuskertomuksen liitteinä 2 ja 3.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 KILPAILUTUS JA SUORAHANKINNAN EDELLYTYKSET HANKINTALAINSAÄDÄNNÖSSÄ

3.1.1 Sotilaalliseen käyttöön tehdyt hankinnat

Hankintoihin, joissa kohde soveltuu pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön, ei sovelleta hankintalakia, vaan asetusta hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Myös tässä asetuksessa painotetaan hankinnan kilpailutusta pääsääntönä.

Asetuksen 342/1994 mukaan (4 §) hankinta saadaan tehdä suora-hankintana ilman edeltävää tarjouskilpailua, jos

- hankittavaa tavaraa tai palvelua ei ole muualta saatavissa
- huolto-, varaosa- tai muut tekniset syyt vaativat määrätynlaisen tavaran tai palvelun hankintaa
- valtion turvallisuuden tai maanpuolustukseen liittyvät näkökohdat niin vaativat
- kysymyksessä on poikkeuksellisen kiireellinen hankinta
- hankinta perustuu sopimukseen sisältyvään lisähankinta-oikeuteen (optioon)
- tarjouskilpailussa mahdollisesti saavutettavat paremmat hinta- tai muut ehdot eivät ilmeisesti ylitä kilpailun järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Suorahankinta ilman edeltävää tarjouskilpailua on poikkeus pääsäännöstä. Siksi perusteita sen käytölle on tulkittava suppeasti. Asetuksen perusteella hankinta on mahdollista kilpailuttaa myös edellä mainituissa tapauksissa¹.

¹ Suorahankinnan suppea tulkinta ja mahdollisuus tarjouskilpailun käyttöön suorahankinnan sijasta koskevat myös niitä hankintoja, joihin sovelletaankintalakia.

3.1.2 Tavalliset hankinnat

Tarkastusaineistosta oli pieni osa sellaisia hankintoja, joissa ostettu palvelu tai tutkimus oli tarkoitettu pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön. Valtaosaan tarkastetuista hankinnoista on näin sovellettava hankintalakia, valtion hankinnoista annettua asetusta ja hankinta-asetusta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta huomauttaa, että hallinnonalan hankinnoissa on usein vaikea osoittaa kohdistumista sotilaalliseen käyttöön suoranaisesti. Esimerkiksi tietojärjestelmien käyttö ja kehittäminen tukee sotilaallista toimintaa pääosin välillisesti.

Hankintalain mukaan hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain perustellusta syystä, jollaisena laki mainitsee muun muassa hankinnan vähäisen arvon sekä hankinta-asetuksessa suoran neuvottelumenettelyn käytölle asetettujen ehtojen täyttymisen. Hankinta-asetuksen on 14 §:ssä on muun ohella säädetty, että hankintayksikö voi valita [suoran] neuvottelumenettelyn, jos²

- avoimessa tai rajoitetussa tarjouskilpailussa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai on saatu täysin tarjouspyyntöä vastaamattomia tarjouksia
- teknisistä tai taiteellisista taikka yksinoikeuden suojelemiseen liittyvistä syistä ainoastaan tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan
- sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä hankinta-asetuksen 25 – 28 §:ssä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomista, ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi
- hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten
- alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen taikka toimitusten tai olemassa olevien laitteistojen laajentaminen, ja toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mikä ai-

² *Hankinta-asetuksen 14 §:ää ei ole tässä toistettu sanatarkasti.*

heuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia tuotteiden käytössä ja kunnossapidossa. Tällaisen sopimuksen samoin kuin uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa olla enintään kolme vuotta.

- alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta on alkuperäiseen sopimukseen sisällymättömän lisäurakka tai palvelu, joka on ennalta arvaamattomista syistä osoittautunut välttämättömäksi urakan toteuttamiselle tai palvelun suorittamiselle sellaisena kuin se on alun perin määritelty
- kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka kuitenkin on aikaisemman urakan toisinto tai vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankintaa; aikaisempaa hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa tulee olla mainittu neuvottelumenettelyn mahdollisesta myöhemmästä käytöstä. Lisäurakoiden tai -palvelujen kokonaisarvo saa kuitenkin olla enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta.
- sopimus tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja se on noudatettavien sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa.

Valtion hankinnoista annetun asetuksen 4 §:ssä on samat edellytykset suorahankinnalle kuin asetuksessa hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (ks. luku 3.1.1).

Puolustusministeriön voimassa oleva hankintaohje on vahvistettu 13.1.2003. Ohjeessa 2.000 euroa on määritetty rajaksi, jonka alittavissa hankinnoissa ei ole välttämätöntä noudattaa kirjallista tarjouspyyntömenettelyä. Arvonlisävero, kuljetuskustannukset ja muut vastaavat lisät eivät sisälly mainittuun 2.000 euron määrään. Puolustusvoimien hankintaohjeessa on sama arvoltaan vähäisen hankinnan määrittely.

3.2 KILPAILUTUS JA SUORAHANKINTA TARKASTUSAINEISTOSSA

Tarkastuksessa selvitettiin 159 hankinnan kaupallinen toteutus. Näistä kilpailutettuja hankintoja oli 31 eli 19 %. Tarkastuksessa kilpailutettuihin hankintoihin laskettiin kuuluvaksi hankinnat, jotka oli kilpailutettu kolmen vuoden sisällä. Suorahankintana tehtyjä hankintoja oli 128 eli 81 %. Suorahankintoina tehdyt asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat ryhmiteltiin tarkastuksessa seuraavasti:

1. "kumppanit"³
2. hankinnan tekijän ilmoittama hankinnan kiireellisyys
3. hankinnan tekijän ilmoituksen mukaan hankinta tilattu ainoalta mahdolliselta toimittajalta.

Suorahankintoina tehdyt hankinnat jakaantuivat seuraavasti: "kumppaneita" oli 73 kpl eli 46 % kaikista hankinnoista. Hankinnan kiireellisyys oli syynä neljään suorahankintaan eli 3 % kaikista hankinnoista. Palvelun tarjoajia oli hankintayksikön ilmoituksen mukaan vain yksi 51:ssä hankinnassa eli 32 %:ssa kaikista hankinnoista. Taulukko 1 havainnollistaa tarkastetut hankinnat edellä mainitulla jaottelulla:

Taulukko 1. Tarkastetut hankinnat hankintamenettelyn mukaan.

| Hankintojen määrä | Kilpailutus | Suorahankinta | | |
|-------------------|-----------------|---------------|------------------|------------------|
| | | "Kumppani" | Kiireellisyys | Ainoa toimittaja |
| | | 73 kpl | 4 kpl | 51 kpl |
| | | 46 % | 3 % | 32 % |
| 159 kpl | 31 kpl eli 19 % | | 128 kpl eli 81 % | |

Taulukon 1 lukujen perusteella voidaan tehdä kaksi päähavaintoa: suorahankintojen ja varsinkin "kumppaneiden" suuri määrä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä puolustusministeriö toteaa, että kilpailuttamisen merkitystä konsultti- ja asiantuntijapalveluiden hankinnassa ei ehkä ole riittävästi ymmärretty eikä palveluiden hankkijoilla ole normaaliin hankintatoimintaan liittyvää osaamisrutiinia.

³ "Kumppani" on määritelty luvussa 3.3.

3.3 "KUMPPANIT"

Tarkastuksessa hankintoja ryhmiteltäessä yhdeksi käsitteeksi otettiin "kumppani". Kyseessä on toimittaja, jolta oli tilattu asiantuntija- ja tutkimuspalveluita ilman kilpailutusta ja joka on toiminut aikaisemmin toimittajana asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoissa. Tarkastuksessa hankinta ryhmitettiin tähän joukkoon, mikäli toimittajalta tehtyjä hankintoja ei ollut kilpailutettu kolmen vuoden sisällä.

"Kumppaneiden" suhde hankintalainsäädäntöön on ongelmallinen. Tarkastuksessa havaittiin, että useissa tapauksissa asiantuntija, esimerkiksi konsultti, on aloittanut yhteistyön puolustushallinnon kanssa alun perin ilman kilpailuttamista. Osassa hankintoja havaittiin, että hankkeessa on kilpailutettu pieni selvitystyö, jonka jälkeen koko hanke on suorahankintana annettu samalle toimittajalle.

Erään pienellä kilpailutetulla hankinnalla alkaneen hankinnan kaupallinen prosessi oli lähtenyt alkuun projektin selvitystyön tarjouspyynnöllä. Siinä oli ilmoitettu, että "tuleva mahdollinen implementointi ei ole suoranaisesti kytköksissä tähän selvitystyöhön, mutta nähdään mahdollisena, että selvityksen laatija voisi myöhemmin valvoa implementointia ns. luotettuna kolmantena osapuolena – ei siis implementoijana". Tarjouskilpailun jälkeen valitulta toimittajalta tilattiin 30.000 euron selvitystyö ja vajaan puolen vuoden kuluttua suorahankintana 210.000 euron varsinainen projekti. Suorahankinnan perusteluiksi oli kirjoitettu seuraavaa: "Hanke on jatkoa aikaisemmin alkaneelle projektille ja uuden tarjoajan valinta edellyttäisi, että tarjoaja hankkisi vastaavan kokemuksen, mitä nyt valittavalla toimittajalla on aikaisemman sopimuksen perusteella. Projektiin tuleminen tässä vaiheessa vaatisi uudelta toimittajalta suurempaa työmäärää, minkä johdosta myös tarjoukset olisivat todennäköisesti huomattavasti kalliimpia."

Tarkastuksessa havaittiin, että suorahankintoina tehtyjen "kumppaneilta" tilattujen palvelujen hankintaesittelyssä on hankintamenettelyn perusteluiksi ilmoitettu lähes aina: "tarjouskilpailussa mahdollisesti saavutettavat paremmat hinta- ja muut ehdot eivät ilmeisesti ylitä kilpailun järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia." Tällä on viitattu, kuten edellä tarkastellussa hankinnassa, siihen, että ei haluta vaihtaa toimittajaa, jolle on kertynyt kokemusta puolustushallinnosta ja asianomaisesta toimialasta. Käytännössä suurimmassa osassa asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoja valitaan suora-

hankintana jo aikaisemmin puolustushallinnolle palveluja myynyt toimittaja.

Tarkastuksessa tuli esiin eroja hallintoyksiköitten välillä hankintamenettelykäytännön suhteen. Toisissa hallintoyksiköissä kilpailutetaan toimittajia enemmän, toisissa kilpailutuksen suorittaminen vaikuttaa olevan poikkeuksellista. Eräässä hallintoyksikössä valitettiin määrärahojen niukkuutta ja todettiin, että kilpailutus on välttämätöntä jo tästä johtuen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta ilmoittaa, että toimialoilla hankintamenettely on toteutettu Pääesikunnan kaupallisen osaston pysyväismääräysten mukaisesti. Päädyttäessä suorahankintaan ilman kilpailutusta on yleensä asetuksen 342/1994 (4 §) tai hankinta-asetuksen 14 §:n yksi tai useampia kohtia täyttynyt. Selityksen mukaan hankintamenettelyn todentamisessa saattaa dokumentoinnissa olla puutteita.

Puolustushallinto on aloittanut muutama vuosi sitten kumppanuusohjelman, jonka tarkoituksena on integroida puolustushallinto nykyistä tiiviimmin suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämä tarkoittaa sellaisten yhteistyösuhteiden rakentamista, jotka toimivat myös valmiuden kohottamisen eri vaiheissa. Puolustushallinnon tavoitteena on strateginen kumppanuus, mikä tarkoittaa pitkäaikaista yhteistyösuhdetta Puolustusvoimien ja palvelun tarjoajan välillä. Sivii-lyhteistyön laajuuden ja toimintatavan selvittämiseksi on käynnistetty seitsemällä toiminnan alueella kumppanuusohjelman pilottihankkeet. Tämän tarkastuksen aineistossa ei ollut mukana edellä mainittuihin pilottihankkeisiin sisältyviä hankintoja.

3.4 ASIANTUNTIJA- JA TUTKIMUS- PALVELUHANKINTA VAI VIRKATYÖ

Kuten tämän tarkastuskertomuksen johdannossa mainittiin, Puolustusvoimat on valtionhallinnon suurin asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen tekevä tilivirasto. Se käytti näihin hankintoihin vuonna 2003 yli 57 miljoonaa euroa. Asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen hinnat vaihtelivat tarkastusaineistossa paljon. Merkittävässä osassa hankintoja päiväveloitukset olivat yli 1.000 euroa kalleimpien ollessa noin 1.400 euroa.

Valtioneuvoston päätöksessä valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä⁴ on tuotantotekijöiden hankinnasta mainittu seuraavaa: "Varsinkin uusia toimintoja tai hankkeita käynnistettäessä on tarjouspyynnöin osoitettava, onko niiden tilaaminen ulkopuoliselta toimittajalta edullisempi ratkaisu kuin niiden toteutus viraston itsensä toimesta."

Valtion konsernitason hankintastrategiassa⁵ on palveluhankintojen kehittämisestä lausuttu seuraavaa: "Palvelutuotannon toteuttamis- ja kehittämisvaihtoehdot tulee selvittää huolellisesti ennen kuin tehdään päätös oman palvelutuotannon osittaisesta tai täydellisestä lopettamisesta."

Puolustusvoimissa ei ole laadittu erityistä strategiaa asiantuntijapalveluiden käyttöä varten, vaan asiaa on ohjeistettu Pääesikunnan kaupallisen osaston pysyväsasiakirjalla PEKaup-os PAK B 01:02, Liite 01, Palvelujen ostaminen Puolustusvoimissa seuraavasti: "Ohjeella ei pyritä ratkaisemaan kysymystä, onko jokin toiminto edelleen tuotettava Puolustusvoimien sisällä vai mahdollisesti annettava se ulkopuolisen toimittajan tehtäväksi ("ulkoistaminen")."

Samassa ohjeessa on lisäksi mainittu, että: "Palvelun ostaminen ulkopuoliselta toimittajalta ei kuitenkaan saa olla itsetarkoitus, johon hankintayksikön tulee kaikin keinoin pyrkiä. Nykykäytäntöä ei ole syytä lähteä muuttamaan, ellei palvelun ostamisesta saatava hyöty selvästi ylitä tämän hetkistä tilannetta. Tämä edellyttää mm. tarkkoja laskelmia oman toiminnan aiheuttamista kustannuksista verrattuna ulkopuolisen toimittajan aiheuttamiin kustannuksiin."

Tarkastuksessa havaittiin, että asiantuntijapalveluita hankitaan tarpeen mukaan tekemättä vertailevia laskelmia asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen kustannuksista suhteessa oman toiminnan kustannuksiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä puolustusministeriö huomauttaa, että konsulttipalvelujen hinnat vaikuttavat usein suurilta. Henkilöstön palkkaaminen on kuitenkin aina sekä riskialtis että kallis vaihtoehto, kun kaikki kustannukset otetaan huomioon. Henkilöstöön kohdistuvien säästövelvoitteiden johdosta se on ministeriön mukaan myös käytännössä ollut hyvin vaikeaa.

⁴ Valtiovarainministeriön yleiskirje TM 9509, 12.4.1995, kohta 6.3.

⁵ Valtiovarainministeriö, 26.1.2004.

Tarkastuksen aikana tuotiin esille, ettei Puolustusvoimilla ole henkilöstöä normaaleista työtehtävistään suorittamaan esimerkiksi laajamittaisia kehittämishankkeita. Koska vapaata henkilöstöä ei ole, ei edes lasketa oman työn kustannuksia vaihtoehtona asiantuntijaa hankittaessa. Uuden henkilöstön palkkaaminen on vaikeaa Puolustusvoimien lähdettyä supistamaan siviilihenkilöidensä määrää.

Valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta⁶ on johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistamisen ja rationalisointumisoimenpiteiden myötä tavoitteena vähentää Puolustusvoimissa noin 1.200 henkilötyövuotta vuoden 2012 loppuun mennessä. Tämä tulee entisestään vaikeuttamaan uuden henkilöstön palkkausta, vaikka se joihinkin tehtäviin olisi taloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Tarkastuksessa havaittiin, että henkilön palkkaaminen on vaikeampaa kuin asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnan tekeminen, vaikka kyseessä olisi pitempiaikainen sopimus. Tämä on osittain kärjistynyt siten, että puolustusmaterialin hankintamäärärahoilla, joilla ei voida palkata henkilöitä, on tehty pitkäaikaisia palveluhankintasopimuksia. Niiden tuloksena konsultti on käytännössä tullut tekemään puolustushallintoon virkatyötä. Tällaisia sopimuksia on uusittu määräajoin siten, että sama ulkopuolinen asiantuntija on saattanut työskennellä puolustushallinnossa useita vuosia.

Asiantuntijat tuovat Puolustusvoimille monesti sellaista asiantuntemusta, mitä Puolustusvoimien sisältä ei löydy. Esimerkiksi suurten projektien läpivienneissä ulkopuolista asiantuntijoista on puolustushallinnossa hyviä kokemuksia. Puolustusvoimissa on painotettu erityisesti kumppanuushankkeiden tuomien uusien toimintatapamallien vaativan ulkopuolista näkemystä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta ilmoittaa, että asiantuntijapalveluja hankitaan palveluntarjoajan edustaman asiantuntemuksen saamiseksi puolustusvoimien käyttöön. Usein tarvittavaa tietoa ja osaamista ei ole ollut muuten saatavilla. Selityksen mukaan asiantuntijapalvelua voidaan hankkia myös puolustusvoimien sisäisen toiminnan kehittämiseen ja siihen liittyvään selvitystyöhön. Tällöin ulkopuolisen asiantuntijapalvelun hankinnan tavoitteena on muilla toimialoilla olevien parhaiden käytäntöjen saaminen kehitysprojektien käyttöön.

⁶ VNS 6/2004.

Ulkopuolisen erityisosaamisen merkitys korostuu puolustushallinnon tilaamassa tutkimustoiminnassa, jota suorittavat suurelta osalta yliopistot ja korkeakoulut. Osassa asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista on kuitenkin sellaista työtä, jota voidaan pitää puolustushallinnon ydinosaamiseen kuuluvana. Konsultit tekevät tällöin selvityksiä asioista, joissa paras osaaminen löytyy puolustushallinnon sisältä.

Puolustusministeriössä on noin 130 ja Pääesikunnassa vajaa 550 viran- ja toimenhaltijaa. Näistä suurella osalla on verrattain pitkäaikaisen virkauran mukanaan tuoma oman toimialansa asiantuntemus. Näin ollen voidaankin kysyä, miksi hankitaan ulkopuolisia asiantuntijoita pääsääntöisesti ilman selvitystä, olisiko työ ollut mahdollista tehdä itse tai palkata siihen tehtävään henkilö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta ilmoittaa, että edellä oleviin väittämiin voidaan todeta, että palvelunhankinnat tehdään harkitusti, joten jonkinasteinen selvitys tai kartoitus tuottamismahdollisuuksista tehdään. Mikäli hallinnonalan omaa resurssia ei ole käytettävissä tarpeellisen palvelun hankinta ulkopuoliselta tarjoajalta on perusteltu.

KULPI-2005 hankkeen (Korjaamopalveluiden kumppanuushanke) loppuraportissa on mainittu muun muassa, että: "Hankkeen yhteydessä ilmeni selvästi, että Puolustusvoimien perinteinen toimintakulttuuri ei ole lähtökohtaisessa vastaanottovalmiudessa käyttänyt nykyajalle tyypillisiä, projektitehtävissä työskenteleviä organisaation ulkopuolisia erityisasiantuntijoita määräaikaissa työsuhteissa, vaikka toisaalta esim. konsulttien käyttöä ei ilmeisesti ole vastaavilla tavoilla rajoitettu." Tarkastuksen perusteella on muodostunut vastaava käsitys.

3.5 ELÄKKEELLÄ OLEVAN HENKILÖSTÖN KÄYTTÖ

Tarkastuksen aikana käytiin keskusteluja myös eläkkeellä olevan Puolustusvoimien henkilöstön (jäljempänä myös evp-henkilöstön) käytöstä asiantuntijatehtävissä. Tarkastuksessa ei erikseen tutkittu asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden myyjien taustoja sen selvittämiseksi, ovatko he olleet Puolustusvoimien palveluksessa aikaisemmin. Hankinta-asiakirjoista kuitenkin ilmeni, että tarkastusaineistos-

sa oli jonkin verran hankintoja, jotka oli tehty toimittajilta, joilla on evp-tausta.

Evp-taustaisen asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnan tekeminen suorahankintana on valtion kannalta ongelmallista. Valtio maksaa heille samanaikaisesti sekä asiantuntijapalkkioita että eläkettä. Valtiontalouden kannalta on lähtökohtaisesti parempi palkata työikäinen henkilö tekemään vaadittuja tehtäviä eläkkeelle jääneen henkilön sijasta.

Tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa sotilas jäätyään eläkkeelle noin viidenkymmenen iässä jatkoi eläkkeelle jäätyään lähes vastaavissa tehtävissä useita vuosia saaden tehtävistään sekä eläkettä että konsulttipalkkioita.

Tarkastuskohteet toivat esille ulkopuolisen erityisosaamisen merkityksen asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoissa. Tarkastuksen perusteella evp-henkilöstön käytössä tämä kriteeri ei täyty. Evp-henkilöstön käyttö voidaan katsoa perustelluksi kiireellisissä tapauksissa, rajatuksi ajaksi ja edellyttäen, ettei palveluksessa olevaa henkilöstöä voida irrottaa tai ehditä kouluttaa kyseiseen tehtävään eikä ulkopuolisen muun kuin evp-henkilön palkkaaminen tehtävään ole tarkoituksenmukaista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta katsoo, että konsulttipalveluja tarjoavalla evp-henkilöstöllä on yleensä ulkopuolisen toimittajan asiantuntemus ja puolustusvoimien hyvä tuntemus. Tämä yhdistetty tietotaito saattaa olla niin oleellista, ettei sitä muulla tavoin ole saatavissa. Kokonaistaloudellisesti tarkastellen resurssin käyttö on edullista, koska se korvaa puolustusvoimien asettaman ja ulkopuolisen erityisosaajan yhdistetyn työpanoksen.

Hankintalainsäädännön perusteella evp-taustan omaava voi avoimessa tarjouskilpailussa tulla valituksi toimittajaksi. Tarkastuksessa ei kuitenkaan tullut esiin yhtään evp-henkilöltä tehtyä hankintaa, joka olisi tehty tarjouskilpailun perusteella, vaan kaikki tällaiset hankinnat olivat suorahankintoja.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä puolustusministeriö katsoo, ettei eläkkeellä olevan henkilöstön käyttö uudelleen puolustushallintoon palkattuna yleensä voi tulla kysymykseen. Ministeriö toteaa samalla, ettei mikään kuitenkaan estä heitä toimimasta itsenäisinä palveluja tuottavina yrittäjinä, joilta palveluja voi ostaa yleisten hankintasäännösten mukaisesti.

Seuraavana esitetään kaksi esimerkkiä evp-henkilöstön käytöstä asiantuntija- ja tutkimuspalvelutehtävissä:

1. Eläkkeelle jääneeltä upseerilta (toiminimellä) ostettiin asiantuntijapalvelua vastaperustetun palvelukeskuksen toiminnanohjaustehtäviin, joita olivat muun muassa

- palvelukeskuksen perustamisprojektissa hyväksytyn lopputuotteen (avainhenkilöstön tehtävät ja vastuut) mukaisten palvelukeskuksen johtajalle kuuluvien tehtävien valmistelu ja toteuttaminen käsketyssä laajuudessa
- muiden palvelukeskuksen johtajalle kuuluvien tehtävien suorittaminen.

Hankinta tehtiin suorahankintana. Hankintaesityksen mukaan tarjous pyydettiin vain kyseiseltä konsultilta, koska hän oli toiminut hankkeen käyttöönottoprojektin projektipäällikkönä ja tällä perusteella hän omasi tarvittavat valmiudet ja tiedot palvelukeskukselle annettujen tehtävien toteuttamisen johtamisessa sekä tavoitteiden mukaisen palvelutason edellyttämän toimintatapamallin käyttöön-otossa.

Hankinta tehtiin noin neljäksi, 200 työpäivää sisältäväksi vuodeksi. Ilman arvonlisäveroa hankinnan kokonaisarvo on 361.200 euroa. Tämä tarkoittaa käytännössä asiantuntijapalkkioita noin 7.500 euroa kuukaudessa laskettuna 48 kuukauden mukaan ja noin 9.000 euroa kuukaudessa laskettuna 40 kuukauden mukaan.

Tarkastusviraston vuositilintarkastus on puuttunut aikaisemmin kyseiseen hankintaan. Tällöin hankintalainsäädännön vastaisen suorahankinnan lisäksi tarkasteltiin sitä, voiko ilman virkavastuuta työskentelevä konsultti toimia palvelukeskuksen johtajan tehtävissä. Tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa Puolustusvoimien tilintarkastuksesta vuodelta 2003 todetaan: "Konsultointipalveluja hankittaessa on myös muistettava, että tietyt viranomaistehtävät kuuluvat virkamiesten suoritettaviksi. Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle".

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä puolustusministeriö toteaa, että tarkastuksessa on esitetty myös kysymys siitä, voiko ilman virkavastuuta työskentelevä konsultti toimia perusteilla olevan palvelukeskuksen johtajan tehtävässä. Koska alemman taseisia säädöksiä asiasta ei ole, on kyse viime kädessä perustuslain 124 §:n määrittämän julkisen hallintotehtävän ja viranomaisroolin tulkinnasta. Yksiselitteistä vastausta asiaan ei ole saatavissa. Viime aikojen hallintokäytännössä on kuitenkin oltu sillä kannalla, että palvelussuhteen laatu ei sinänsä ole ratkaiseva arvoeltaessa henkilön virkavastuun laatua. Pelkän konsulttisopimuksen perusteella ei puolustushallinnossa kuitenkaan yksikön johtajalle kuuluvia hallintotehtäviä voida hoitaa. Näin ei tässäkään yksittäistapauksessa ole puolustusministeriön mukaan menetelty, vaan konsultti on toiminut vakituisen virkamiehen johdon ja valvonnan alaisena asiantuntijan roolissa ilman virkamiehelle kuuluvia hallinnollisia tehtäviä.

2. Eläkkeelle jääneeltä upseerilta (toiminimellä) ostettiin asiantuntijapalvelua tietokonesovelluksen käyttöönottohankkeen toteutusvaiheeseen ja ylläpitovaiheeseen projektitehtäviin, joita olivat muun muassa

- käyttöönottoprojektin koulutuspäällikön tehtävät
- tuen ja ylläpidon tehtävät
- hankkeen tuloksellisuuden arvioinnin tehtävät.

Hankinta tehtiin suorahankintana. Puolustusvoimien antaman tiedon mukaan sopimus tehtiin suoraan kyseisen henkilön kanssa, koska hänellä on ollut entisten virkatöidensä takia laaja-alainen kokemus ja tuntemus Puolustusvoimien koulutusjärjestelmistä. Puolustusvoimien ilmoituksen mukaan sillä ei ole ollut vapaata, osaavaa resurssia hoitaa tehtävää.

Hankinta tehtiin kolmeksi, noin 230 työpäivää sisältäväksi vuodeksi. Ilman arvonlisäveroa sen kokonaisarvo on 179.740 euroa. Tämä tarkoittaa käytännössä asiantuntijapalkkioita noin 5.000 euron kuukausipalkkiota laskettuna 36 kuukauden mukaan ja lähes 5.500 euron kuukausipalkkiota laskettuna 33 kuukauden mukaan.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä Pääesikunta ilmoittaa, että asiantuntijapalvelun aiheuttama vuosikustannus oli vuonna 2003 suuruudeltaan everstin vuosikustannuksen suuruinen. Tätä pidettiin rajana neuvoteltaessa asiantuntijapalvelun

hankkimisesta, jolloin hankintakustannus oli lähellä Puolustusvoimien oman työn kustannuksia.

Samaan aikaan hankkeessa työskennelleiden kahden muun konsulttiyrityksen kustannukset olivat kolme ja puoli kertaa (yritys A) ja kolme kertaa (yritys B) suuremmat laskettuna tuntihinnan perusteella. Näillä perusteilla voidaan todeta, että kyseisen asiantuntijapalvelun kustannukset olivat valtiolle edulliset ja hankinta oli työn sisältöön ja laatuun nähden taloudellisesti kannattava.

Hallinnonalan sisäinen laskenta- ja raportointijärjestelmä ei vielä mahdollista luotettavien ja todellisten kustannusvertailujen tekemistä.

Vertailtaessa hankintakustannuksia on huomattava, että kertomuksessa esitetyt laskennalliset kuukausipalkkiot saattavat johtaa väärin tulkintoihin. Konsulttipalkkio sisältää kaikki palvelun tuottamisen aiheuttamat kulut. Sitä ei Pääesikunnan selityksen mukaan tule suoraan rinnastaa esimerkiksi virkamiehen kuukausipalkkaan.

3.6 MUITA HAVAINTOJA

Tarkastetuista hankinnoista selvitettiin päällisin puolin hankinnan kohde ja rajoitetusti eräitä muita kysymyksiä. Vaikka nämä kysymykset eivät suoranaisesti liity tarkastuskysymyksiin, esitetään niistä lyhyet maininnat.

Eräässä hankinnassa oli maksettu hankintaennakkoja ilman vakuuksia. Toisessa hankinnassa havaittiin, ettei Puolustusvoimilla ollut laskun lähettäneen yhtiön kanssa mitään sopimusta. Kyseinen yhtiö ei ollut myynyt Puolustusvoimille tavaraa eikä palvelua. Puolustusvoimat maksoi kuitenkin laskun. Tapauksen selvittely on Puolustusvoimissa vielä kesken. Kolmannessa tapauksessa Puolustusvoimat on todennäköisesti maksanut menoja työntekijänsä puolesta.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen aikana tarkastuskohteet esittivät erilaisia perusteluita hankkia asiantuntijapalveluita. Tällaisia olivat muun muassa asiantuntemus, jota ei ole saatavilla viraston sisällä, sekä työn lyhytaikainen kesto. Haastatteluissa ei kuitenkaan tuotu esiin sitä, että ratkaisu tehdä asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinta perustuisi taloudellisuuteen. Tarkastuksessa ei havaittu, että olisi tehty taloudellisia vertailuja työn tekemiselle itse vaihtoehtona sen teettämiselle puolustushallinnon ulkopuolella. Kuitenkin osa teetetyistä asiantuntijapalveluista oli selvästi sellaisia, joihin tarvittava asiantuntemus löytyy myös puolustushallinnon sisältä.

Suositus 1:

Puolustushallinnon tulisi ohjeistaa, milloin työ tulisi teettää ulkopuolisella ja milloin se tulisi teettää viraston sisällä virkatyönä. Mikäli tehtävän suorittamiseen riittää ammattitaitoa puolustushallinnon sisällä, tulisi vertailu ulkopuolisella teetetyin ja oman työn välillä aina tehdä ja käyttää yhtenä vertailukriteerinä taloudellista edullisuutta.

Hankintalainsäädäntö ei tunne kumppanuutta suorahankinnan perusteena. Yleinen kilpailuttamisvelvoite ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimus koskee kaikkia julkisia hankintoja. Hankinnoissa, joissa ostettu palvelu tai tutkimus on tarkoitettu pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön, on mahdollisuus tehdä suorahankintoja, mikäli valtion turvallisuuden tai maanpuolustukseen liittyvät näkökohdat niin vaativat. Sen sijaan "tavallisissa" hankinnoissa pitkäaikaisen yhteistyökumppanien hankinnassa on noudatettava normaalia menettelyä.

Hankinnan kilpailuttaminen on puolustushallinnon omissa ohjeissa hyvin ohjeistettu. Tarkastuksessa tuli kuitenkin ilmi, ettei tutkimus- ja asiantuntijapalveluhankintoja juuri kilpailuteta. Tarkastuksen otoksen perusteella vain 19 % hankinnoista oli kilpailutettu. Osalle hankintoja on suorahankintamenettelylle perustellut syyt, mutta varsin suuressa osassa on menetelty hankintalainsäädännön vastaisesti. Tarkastuksessa tuli ilmi asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen toimittajia, jotka ovat toimineet vuosikautia asiantun-

tijoina useissa peräkkäisissä hankinnoissa ilman, että hankintoja olisi kertaakaan kilpailutettu. Menettely on hankintalainsäädännön vastaista.

Suositus 2:

Puolustushallinnon tulee huolehtia siitä, että asiantuntija- ja tutkimushankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä.

Tarkastuksessa havaittiin palveluhankintoja, joissa eläkkeellä olevalta entiseltä Puolustusvoimien henkilöstöltä oli ostettu pitkäaikaista asiantuntijapalvelua hankintalainsäädännön vastaisesti suora-hankintana. Eläkkeelle siirtyneen henkilöstön kanssa tehtävään pitkäkestoiseen asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintaan ilman kilpailutusta on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti. Mikäli katsotaan, että tehtävään ei ole tarkoituksenmukaista palkata ketään määräaikaaisesti tai vakinaisesti, tulisi vaihtoehtoina olla eläkkeelle siirtyvän henkilön eläkkeellesiirtymisajankohdan myöhentäminen tai hankintalainsäädännön mukainen tarjouskilpailu.

Lyhytjaksoinen kiireellinen asiantuntijatyö, johon Puolustusvoimien sisältä ei löydy asiantuntemusta, voidaan hankkia ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Ulkopuolisen palveluntarjoajan valinnassa evp-taustaisen henkilöiden yrityksiä ei lähtökohtaisesti saa suosia tai syrjiä muihin tarjoajiin nähden. Yrityksen palveluksessa oleva evp-henkilö ei myöskään lähtökohtaisesti voi olla perusteena suora-hankinnan tekemiselle kyseiseltä yritykseltä. Puolustusvoimat ei ole myöskään selvittänyt asiantuntevan työvoiman palkkaamisen kustannuksia niissä tapauksissa, joissa asiantuntemus tehtävän suorittamiseen ei omassa organisaatiossa sillä hetkellä ole riittävää.

Suositus 3:

Mikäli puolustushallinnosta eläkkeelle jääneiltä henkilöiltä ostetaan asiantuntija- ja tutkimuspalveluita, tulisi hankintayksikön huolehtia siitä, että näissäkin hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä.

LIITTEET

Liite 1

Tarkastuskäynnit:

Pääesikunta ja sen alaiset laitokset 18.10. - 23.11.2004

Puolustusministeriö 11. - 12.11.2004

Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus 24. - 25.11.2004

Merivoimien esikunta 29.11.2004

Merivoimien varikko 2.12.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n kertomusluonnos 318/54/04

ASiantuntijapalveluiden Käyttö Puolustushallinnossa

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusluonnoksen johdosta puolustusministeriö on pyytänyt selityksen Pääesikunnalta, jonka vastaus on sellaisenaan tämän vastauksen liitteenä. Puolustusministeriö tuo lisäksi esiin seuraavia periaatteellisia seikkoja:

- Kertomuksessa on kiinnitetty huomiota ajankohtaiseen aiheeseen ja siinä esitetyt havainnot ovat hyödyllisiä ja ne on saatettu toiminnoista vastuullisten tietoon. Asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden käyttäminen on oleellinen osa puolustushallinnon kehittämistä ja sen merkitys tulee jatkuvasti lisääntymään. Puolustushallinnon yleisenä kehittämistavoitteena on organisaatorakenteen kehittäminen siten, että käytävissä oleva henkilöstö keskittyy ydintehtävien hoitamiseen. Kuten kertomuksessa todetaan, suuri osa asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoihin käytetyistä määrärahoista kuluu tutkimustoimintaan. On luonnollista, että projektiluonteinen, tietyn ajan kestäviin hankkeisiin liittyvä selvitys- ja tutkimustyö hankitaan ydinorganisaation ulkopuolisilta osajilta, eikä tarvittavaa asiantuntemusta ole markkinoilla kovinkaan laajalti tarjolla.
- Hankintojen suorittaminen hankintalainsäädännön mukaisesti taloudellisesti ja tehokkaasti on myös puolustushallinnon oman edun mukaista. Kilpailuttamisen merkitystä konsultti- ja asiantuntijapalveluiden hankinnassa ei ehkä ole riit-

tävästi ymmärretty eikä palveluiden hankkijoilla ole normaaliin hankintatoimintaan liittyvää osaamisrutiinia. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota.

- Palveluhankinnan ja virkatyönä tekemisen välistä vertailua joudutaan luonnollisesti aina tekemään. Toiminnan tehostamisen kannalta yleisesti hyväksytyksi ja osittain myös virallisoituneiksi ratkaisumalleiksi ovat viime aikoina muodostuneet ulkoistaminen, kumppanuus ja palveluiden osto. Selkeitä linjauksia näiden käytäntöön soveltamisesta ei kuitenkaan vielä ole olemassa. Käytävissä olevien määrärahojen niukkuus pakottaa kuitenkin yleensä valitsemaan ensi sijassa virkatyönä tekemisen vaihtoehdon. Vasta jos tarvittavaa osaamista tai muuta resurssia ei ole saatavilla, aletaan selvittää palveluhankinnan mahdollisuutta.
- Työsuorituksen ostaminen määräaikaisen työsuhteen eli ”pätkätyön” muodossa vai saman työn ostaminen palveluhankintana itsenäiseltä yrittäjältä on laajempi yhteiskunnallinen kysymys, johon ei ole yksiselitteistä vastausta. Viime aikoina on ollut nähtävissä, että yhteiskunta tukee ennemminkin yrittäjämuotoista toimintaa. Eläkkeellä olevan henkilöstön käyttö uudelleen puolustushallintoon palkattuna ei yleensä voi tulla kyseeseen. Mikään ei kuitenkaan estä heitä toimimasta itsenäisenä palveluja tuottavina yrittäjinä, joilta palveluja voi ostaa yleisten hankintasääntöjen mukaisesti.
- Konsulttipalvelujen hinnat vaikuttavat usein suurilta. Henkilöstön palkkaaminen on kuitenkin aina sekä riskialtis että kallis vaihtoehto kun kaikki kustannukset otetaan huomioon. Henkilöstöön kohdistuvien säästövelvoitteiden johdosta se on myös käytännössä ollut hyvin vaikeaa.
- Tässä yhteydessä on esitetty myös kysymys siitä, voiko ilman virkavastuuta työskentelevä konsultti toimia perusteilla olevan palvelukeskuksen johtajan tehtävässä. Koska alemman taseoisia säädöksiä asiasta ei ole, on kyse viime kädessä Perustuslain 124§:n määrittämän julkisen hallintotehtävän ja viranomaisroolin tulkinnasta. Yksiselitteistä vastausta asiaan ei ole saatavissa. Viime aikojen hallintokäytännössä ollaan kuitenkin oltu sillä kannalla, että palvelussuhteen laatu ei si-

nänsä ole ratkaiseva arvosteltaessa henkilön virkavastuun laatua. Pelkän konsulttisopimuksen perusteella ei puolustus-hallinnossa kuitenkaan yksikön johtajalle kuuluvia hallintotehtäviä voida hoitaa. Näin ei tässäkään yksittäistapauksessa ole menetelty, vaan konsultti on toiminut vakituisen virkamiehen johdon ja valvonnan alaisena asiantuntijan roolissa ilman virkamiehelle kuuluvia hallinnollisia tehtäviä.

Kansliapäällikkö Matti Ahola

Tarkastusjohtaja Vesa Mansikkala

LIITTEET Pääesikunnan selitys

TIEDOKSI Pääesikunta

PÄÄESIKUNTA

SELVITYS

Tarkastusyksikkö
Helsinki

25.04.2005

R697/12.3/D/III

Puolustusministeriö
Tarkastusyksikkö

1. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusluonnos 318/54/04:
Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
2. FI:PLM.7818/ 417/2710/2005/TR/14.4.2005
3. PEstal-os:n ak R1193/12/D/II/21.04.2005
4. PEh-os:n ak R1609/12/D/III/21.04.2005
5. PEOp-os:n ak R1509/12.3/D/IV/22.04.2005
6. PEkoul-os:n ak R1221/1/D/III/ 22.04.2005
7. PEMaavE:n ak R2538/12/D/IV /22.04.2005
8. PEkaupall-os:n ak R589/12.6/D/III/25.04.2005

PÄÄESIKUNNAN SELITYS TARKASTUSKERTOMUS- LUONNOKSEEN

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut viitteen 1 mukaisen kertomusluonnoksen: ”Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa”. Puolustusministeriön pyytämä Pääesikunnan selitys kertomusluonnoksesta on koottu Pääesikunnan esikuntien antamista lausunnoista.

Pääesikunnalla ei ole kommentoitavaa kertomusluonnoksen asiasisällön oikeellisuuteen. Tässä lausunnossa on pyritty tii-

vistetysti kommentoimaan kertomusluonnoksen havaintoja perustelemalla valittuja menettelytapoja.

Kommentit on ryhmitelty vastauksiksi viiteen allaolevaan kysymykseen. *Kursiivilla* oleviin suoriin kertomusluonnoksen lainauksiin on kommentoitu kyseisen kappaleen jäljessä.

1.miksi toimialalla on päädytty asiantuntijapalvelun ostoon ?

Asiantuntijapalveluja hankitaan palveluntarjoajan edustaman asiantuntemuksen saamiseksi puolustusvoimien käyttöön. Usein tarvittavaa tietoa ja osaamista ei ole ollut muuten saatavilla.

Asiantuntijapalvelua voidaan hankkia myös puolustusvoimien sisäisen toiminnan kehittämiseen ja siihen liittyvään selvitystyöhön. Tällöin ulkopuolisen asiantuntijapalvelun hankinnan tavoitteena on muilla toimialoilla olevien parhaiden käytäntöjen saaminen kehitysprojektien käyttöön.

Tutkimuspalveluiden ostoon liittyy tutkimuslaitosten laajan tutkimustoiminnan ja verkottuneisuuden hyödyntäminen tiedon tuottamiseksi puolustusvoimille. Puolustusvoimien tutkimusresursseja ei ole tarkoituksenmukaista sitoa pitkäksi ajaksi yksittäisten siviiliyhteiskunnan aihealueiden tutkimukseen.

TTK-tilausvaltuuden tutkimushankkeissa teknologiaohjelmien sisällöt ja vetovastuulliset yritykset on valittu puolustusvoimien teknologianeuvostossa käydyn keskustelun pohjalta. Kaikkien teknologiaohjelmien projekteihin osallistuu useita yrityksiä ja tutkimuslaitoksia.

Teknologiaohjelmien peruseriaatteen mukaan ne ovat ”kaikille” avoimia ja ohjelmilla saavutettu tieto pyritään jakamaan kaikkien osapuolten käyttöön.

Vuoden 2002 budjettiperusteluissa on TTK-tilausvaltuutta koskien todettu: "Teknisen tutkimuksen ja kehityksen tilausvaltuudella rahoitetaan tutkimus- ja tuotekehitystyötä, jolla uudistetaan tai kehitetään koko puolustusvoimien valmiuksia ot-

taa käyttöön PTS-kauden 2001 – 2012 loppupuolella ja sen jälkeen uusia, myös kotimaiseen teknologiaosaamiseen perustuvia asejärjestelmiä. Tällä tilausvaltuudella luodaan edellytyksiä kotimaisen osaamisen pitkäaikaiselle kehittämiselle niin, että teollisuus voi osallistua hankintoihin alajärjestelmätoimittajana, ehkä myös vastuullisena järjestelmätoimittajana."

Asiantuntijapalvelujen osto tutkimusprojekteihin liittyen on käytännössä ainut tapa luoda TTK-tilausvaltuuden perusteluiden mukaista kilpailukykyistä osaamista kotimaiseen teollisuuteen ja tutkimusyhteisöön. TTK-tilausvaltuuden perusteluissa on linjattu tutkimusten hankinnan kautta luotavaa osaamista kotimaiseen teollisuuteen ja tutkimusyhteisöön.

Koulutusosaston ostamat asiantuntijapalvelut ovat painottuneet tietotekniisiin tutkimuksiin sekä koulutus- ja liikuntaportaali-hankkeisiin. Hankkeisiin ei ole löytynyt puolustusvoimista riittävää asiantuntemusta, joten ne täytyy toteuttaa puolustusvoimien ulkopuolelta ostettavana palveluna.

2.miten hankintamenettely on perusteltavissa ja todennettavissa ?

Toimialoilla hankintamenettely on toteutettu Pääesikunnan kaupallisen osaston pysyväismääräysten mukaisesti. Päädyttäessä suorahankintaan ilman kilpailutusta on yleensä asetuksen 342/1994 (4 §) tai HankA 14 § yksi tai useampia kohtia täyttynyt. Hankintamenettelyn todentamisessa saattaa olla puutteita dokumentoinnin osalta.

Suorahankintamenettelyä käytetään usein tapauksissa, joissa hankinnan tekijän näkökulmasta tasavertaisia palvelun tarjoajia ei ole saatavissa. Pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön hankittujen järjestelmien kehitystyössä mukana olleille toimijoille muodostuu asiantuntemus puolustusvoimien erityistarpeista. Syntyvää asiantuntemusta ei usein ole laajemmin käytännössä eikä edes teoriassa tarjolla.

Hankintojen suuntaamista ohjaavat myös budjetin toimeenpanoasiakirjat. Vuoden 2003 budjettiperusteluissa todetaan: "Kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toimintaedellytykset py-

ritään turvaamaan riittäväillä kotimaisilla tilauksilla ja kotimaisilla tuotekehityshankkeilla."

Konsulttipalveluja tarjoavalla evp-henkilöstöllä on yleensä ulkopuolisen toimittajan asiantuntemus ja puolustusvoimien hyvä tuntemus. Tämä yhdistetty tietotaito saattaa olla niin oleellista, ettei sitä muulla tavoin ole saatavissa. Kokonaistaloudellisesti tarkastellen resurssin käyttö on edullista koska se korvaa puolustusvoimien asettaman ja ulkopuolisen erityisosaajan yhdistetyn työpanoksen.

"Tarkastusaineistosta oli pieni osa sellaisia hankintoja, joissa ostettu palvelu tai tutkimus oli tarkoitettu pääasiassa sotilaalliseen käyttöön" (s. 8)

Hallinnonalan hankinnoissa on usein vaikea osoittaa kohdistumista sotilaalliseen käyttöön suoranaisesti. Esimerkiksi tietojärjestelmien käyttö ja kehittäminen tukee sotilaallista toimintaa pääosin välillisesti.

3.mihin valitun menettelyn edullisuus perustuu ?

Osa hankinnoista on tehty voimassaolevan puitesopimuksen mukaisesti. Valitun menettelyn edullisuutta pyritään arvioimaan kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta. Edullisuusvertailussa arvioidaan kustannuksia, joita palvelun tuottaminen virkатыönä olisi aiheuttanut. Virkатыönä useimmat työt olisi tehty ylityönä tai jotain nyt virkamiesten tekemistä töistä olisi siirtynyt tulevaisuuteen.

Kertomuksen kohdassa 2.5 toisen esimerkin osalta asiantuntijapalvelun aiheuttama vuosikustannus oli vuonna 2003 suuruudeltaan everstin vuosikustannuksen suuruinen. Tätä pidettiin rajana neuvoteltaessa asiantuntijapalvelun hankkimisesta, jolloin hankintakustannus oli lähellä puolustusvoimien oman työn kustannuksia.

Samaan aikaan hankkeessa työskennelleiden kahden muun konsulttiyrityksen kustannukset olivat kolme ja puoli kertaa (yritys A) ja kolme kertaa (yritys B) suuremmat laskettuna tunnihinnan perusteella. Näillä perusteilla voidaan todeta, että ky-

seisen asiantuntijapalvelun osalta kustannukset olivat valtiolle edulliset ja hankinta oli työn sisältöön ja laatuun nähden taloudellisesti kannattava.

Hallinnonalan sisäinen laskenta- ja raportointijärjestelmä ei vielä mahdollista luotettavien ja todellisten kustannusvertailujen tekemistä.

Vertailtaessa hankintakustannuksia on huomattava, että kertomusluonnoksessa esitetyt laskennalliset kuukausipalkkiot saattavat johtaa väärin tulkintoihin. Konsulttipalkkio sisältää kaikki palvelun tuottamisen aiheuttamat kulut. Sitä ei tule suoraan rinnastaa esimerkiksi virkamiehen kuukausipalkkaan.

4. millä edellytyksillä työ olisi voitu tehdä virkatyönä ?

Joissain tapauksissa työ olisi voitu tehdä virkatyönä yleensä hankkimalla lisäkoulutusta ja/tai lisää henkilöresursseja. Molemmat tekijät ovat kustannuksia kasvattavia ja lisäksi usein tarvittavaan palveluntason saavuttamista viivyttäviä asioita. Erityisen epäedulliseksi tämä muodostuu, jos kyseessä on vain määräaikainen palvelun tarve.

Useissa tapauksissa puolustusvoimissa ei ole tarvittavaa erikoisosaamista. Esimerkiksi Pääesikunnan koulutusosastolla ei ole ollut käytettävissä atk-asiantuntemusta, jolla suunnitellut hankkeet olisi voitu toteuttaa. Organisaatiomuutokset eivät mahdollista tulevaisuudessakaan edellä kuvattujen palvelujen tuottamista omin voimin.

”Osassa asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista on kuitenkin sellaista työtä, jota voidaan pitää puolustushallinnon ydintehtävään kuuluvana. Konsultit tekevät tällöin selvityksiä asioista, joissa paras osaaminen löytyy puolustushallinnon sisältä.” (s. 14)

”Näin ollen voidaankin kysyä, miksi hankitaan ulkopuolisia asiantuntijoita pääsääntöisesti ilman selvitystä, olisiko työ ollut mahdollista tehdä itse tai palkata siihen tehtävään henkilö.” (s. 14)

Yllä oleviin väittämiin voidaan todeta, että palvelunhankinnat tehdään harkitusti joten jonkinasteinen selvitys tai kartoitus tuottamismahdollisuuksista tehdään. Mikäli hallinnonalan omaa resurssia ei ole käytettävissä tarpeellisen palvelun hankinta ulkopuoliselta tarjoajalta on perusteltu.

Palvelunhankinnassa saadaan asiantuntijuuden lisäksi myös muita suoritteita, jotka eivät ole puolustusvoimien ydintehtäviä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi asiaan liittyvän tiedon kattavaa hallintaa, tiedon yhdistämistä, tutkimustulosten raportointia ja laadukasta dokumentointia.

5. millä edellytyksillä kertomusluonnoksen suositukset on toteutettavissa ?

a) Puolustushallinnon tulisi ohjeistaa, milloin työ tulisi teettää ulkopuolisella ja milloin se tulisi teettää viraston sisällä virkautyönä. Mikäli tehtävän suorittamiseen riittää ammattitaitoa puolustushallinnon sisällä, tulisi vertailu ulkopuolisella teetetyin ja oman työ välillä aina tehdä ja käyttää yhtenä vertailukriteerinä taloudellista edullisuutta.

Palvelun ostaminen puolustusvoimissa on ohjeistettu PEkaupos:n PAK B 01:02 liitteessä 01. Ohjeen mukaan ennen ostoprosessiin siirtymistä hankintayksikön on päätettävä, voidaan-ko ja pitäisikö palvelu tuottaa itse. Tästä päätöksestä vastaa hankintayksikkö ja sen tulee näin selvittää palvelun oston ja oman työn vertailu.

Ohjeistus on mahdollista laatia, mutta soveltaminen käytäntöön edellyttää ilmeisesti aina tapauskohtaista selvitystä ja harkintaa. Luotettava ja pitävä kustannusvertailu on mahdollista sisäisen laskennan ja raportoinnin kehittymisen myötä

Puolustushallinnon alalla tavoiteltu kumppanuus vaatii lisää ohjeistusta ja tämänhetkisen näkemyksen mukaan myös hankintaohjeistuksen osittaista uusimista. VTV:n kertomuksessaan mainitsema erityinen strategia asiantuntijapalveluiden käytöstä voisi selkeyttää tilannetta.

b) Puolustushallinnon tulee huolehtia siitä, että asiantuntija- ja tutkimushankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä.

Edellä mainitun PEkaup-os:n PAK:n mukaan palveluhankintaa koskevat samat kilpailuttamista koskevat määräykset kuin tavarahankintaa. Jos yritykseltä ostetaan asiantuntijapalveluna selvitystyö, se on normaalisti kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Jo tässä kilpailutuksessa pitäisi huomioida valittavan selvitystyöntekijän mahdollinen jääviys myöhempää varsinaista palvelun hankintaa koskien. Aikaisempia kokemuksia taas ei saa ottaa huomioon vertailussa. Näitä seikkoja korostetaan mm. koulutuksessa ja ne pitäisi olla tiedossa kaikissa puolustusvoimien hankintoja tekevissä yksiköissä. PEkaup-os on uudistamassa tänä vuonna hankintaohjeistuksensa hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksesta johtuen. Uudistamisen yhteydessä huomioidaan VTV:n tarkastuksen havainnot.

Todettakoon, että kertomuksessa mainittu tuleva palvelunhankintasopimus on julkaistu virallisesti jo viime vuonna.

Hankintalainsäädännön noudattaminen on hallinnonalan tavoite. Tavoitteen toteutuminen vaatii jatkuvaa koulutusta ja valvontaa. Kumppanuustavoitteiden ja nykyisen lainsäädännön välillä ilmenevät ristiriitaisuudet on löydettävä ja poistettava.

Vaatus edellyttää jatkossakin ammattitaitoista kaupallisen alan henkilöstöä, joka voi varmistaa yksittäisen hankinnan kohdalla oikean menettelyn hankinnan käynnistäjälle.

c) Mikäli puolustushallinnosta eläkkeelle jääneiltä henkilöiltä ostetaan asiantuntija- ja tutkimuspalveluita, tulisi hankintayksikön huolehtia siitä, että näissäkin hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä.

Suositus on kannatettava. Hankintamenettelyssä ei tule suosia tai karsia toimittajia tietyn henkilötaustan vuoksi. Tarjotun palvelun kokonaisuus on aina ratkaiseva.

Hallinnonalan kumppanuustavoitteet ja henkilöstöresurssien yleinen supistamistavoite aiheuttavat tulevaisuudessakin tarpeen asiantuntijapalveluhankinnoille. Palveluhankinnoissa py-

ritään kokonaistaloudellisiin ratkaisuihin jotka täyttävät hankintalainsäädännön ja hyvän hallintotavan vaatimukset.

Pääsikunnan päällikkö
Kenraaliluutnantti

Kari Rimpi

Tarkastuspäällikkö
Everstiluutnantti

Esko Hartikainen

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

OpE

HenkE

HE

MaavE

PEkanslia

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksena välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosoikeuden näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 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 Tulosoikeus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön 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 tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus 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 sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 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 Jäteverotus
- 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

Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa

Tarkastusvirasto katsoo, että Puolustushallinnon tulisi ohjeistaa, milloin työ tulisi teettää ulkopuolisella ja milloin se tulisi teettää viraston sisällä virkatyönä. Mikäli tehtävän suorittamiseen riittää ammattitaitoa puolustushallinnon sisällä, tulisi vertailu ulkopuolisella teetetyt ja oman työn välillä aina tehdä ja käyttää yhtenä vertailukriteerinä taloudellista edullisuutta.

Puolustushallinnon tulee huolehtia siitä, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja näin toimitaan myös mikäli näitä palveluita ostetaan puolustusvoimista eläkkeelle siirtyneiltä henkilöiltä. ylläpitämiseen toiminnan kustannuksella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy