



Laillisuustarkastuskertomus 3/2011

Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen

(laki valtion talousarviosta 22 a §)

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 15/2011



Laillisuustarkastuskertomus 3/2011
**Yhteishankintavelvoitteen
noudattaminen**
(laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla
15/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-211-4 (nid.)
ISBN 978-952-499-212-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 259/52/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta (laki valtion talousarviosta 22 a §). Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, Valtiokonttorille ja Hansel Oy:lle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 23. päivänä marraskuuta 2011

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tilintarkastaja, JHTT Pasi Tervasmäki

Ylitarkastaja, Ilona Aalto-Setälä

Johtava tilintarkastaja, Kaj von Hertzen

Tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen

Johtava tilintarkastaja, Anna-Marja Kari

Johtava tilintarkastaja, CISA Timo Kerttula

Johtava tilintarkastaja, JHTT Erkki Niemelä

Johtava tilintarkastaja Aino Niemi

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

keskitetyt hankinnat, puitesopimus, valtiovarainministeriö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	12
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	12
2.2 Tarkastuskohde	13
2.3 Tarkastuskriteerit	13
2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	14
3 Tarkastushavainnot	15
3.1 Valtiovarainministeriö keskitetyn hankintatoimen ohjaajana ja valvojana	15
3.1.1 Valtiovarainministeriön toimivalta yhteishankintavelvoitteen ohjaamisessa ja sen noudattamisen valvonnassa	15
3.1.2 Yhteishankintavelvoitteen ohjaus	16
3.1.3 Yhteishankintavelvoitteen seuranta ja raportointi	20
3.2 Virastojen ja laitosten hankintatoimen järjestäminen	24
3.2.1 Hankintatoimen järjestämisvelvoite	24
3.2.2 Puitesopimukseen liittyminen	25
3.2.3 Alueelliset toimipisteet ja organisaatiomuutosten vaikutukset	25
3.2.4 Johtopäätökset hankintatoimen järjestämisestä	26
3.3 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen virastoissa ja laitoksissa	26
3.3.1 Sähkö, polttoaineet ja öljytuotteet	26
3.3.2 Toimistotarvikkeet ja -kalusteet	30
3.3.3 Tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet	32
3.3.4 Ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut	32
3.3.5 Matkustuspalvelut	33
3.3.6 Leasingpalvelut ja eräät muut palvelut	34
3.3.7 Tieto- ja puheliikenne	36
3.3.8 Poikkeaminen yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta ja sen dokumentointi	38
3.3.9 Analyttisen tarkastuksen havainnot	38
3.4 Yhteishankintavelvoitteen kehittyminen vuosina 2008–2010	41
4 Tarkastusviraston kannanotot	43
Lähteet	45

Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastus kohdistui valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 a §:ssä (447/2006) säännellyn yhteishankintavelvoitteen noudattamiseen. Tarkastuksen pääkysymyksinä oli selvittää, 1) miten valtiovarainministeriö on ohjannut valtion keskitettyä hankintatoimintaa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista ja 2) ovatko virastot ja laitokset noudattaneet yhteishankintavelvoitetta. Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti säädösten noudattamisen perusteella.

Analyttinen tarkastus kohdistui kaikkiin valtion talousarviosta annetun lain 12 a §:n (1096/2009) mukaisiin kirjanpitoyksiköihin pois lukien Certia, Eduskunta, Ulkopoliittinen instituutti ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Hankintaprosessin tarkastus ja tapahtumatarkastus kohdistuivat 14 kirjanpitoyksikköön tai virastoon. Valtiovarainministeriö oli tarkastuksen kohteena siltä osin, kuin tarkastus koski valtiovarainministeriön tehtävää yhteishankintavelvoitteen ohjaamisessa ja valvomisessa.

Tarkastuksen perusteella valtiovarainministeriön olisi suositeltavaa tehostaa valtion keskitetyn hankintatoimen ohjausta. Valtiovarainministeriön toteuttamat ohjaustoimet ovat olleet elokuun 2009 jälkeen niin sanottuja ja pehmeitä keinoja, eikä ministeriö ole käyttänyt lainsäädännön antamia valtuuksia yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden luettelon muuttamiseksi. Yhteishankintavelvoitteen valtiontaloudellisen olennaisuuden perusteella valtiovarainministeriön olisi tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yhteishankintavelvoitteen toteutumisen seurantaan ja raportointiin. Seurannan paremmassa järjestämisessä ratkaisevaa on kehittää seurantavälineitä.

Hankintatoimen järjestelyt tukevat yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden hankintaa kohtuullisen hyvin tarkastetuissa virastoissa ja laitoksissa. Yhteishankintavelvoitetta noudatetaan tarkastetuissa virastoissa ja laitoksissa kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä. Lähes kaikissa tarkastetuissa organisaatioissa todettiin kuitenkin puutteita yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnissa. Dokumentointiin tulee kiinnittää jatkossa huomiota, jotta dokumentointi suoritettaisiin valtioneuvoston asetuksen (765/2006) 2 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Sähkö- ja toimistotarvikkeiden tuoteryhmissä yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa to-

dettiin useissa tapauksissa puutteita, eikä poikkeamisten syitä voitu pitää hyväksyttävänä.

Iakttagandet av skyldigheten till centraliserad upphandling (lagen om statsbudgeten 22 a §)

Revisionen hänförde sig till iakttagandet av den i 22 a § (447/2006) i lagen om statsbudgeten (423/1988) föreskrivna skyldigheten till centraliserad upphandling. Huvudfrågorna vid revisionen var att klargöra, 1) hur finansministeriet har styrt statens centraliserade upphandling och övervakat iakttagandet av skyldigheten till centraliserad upphandling och 2) om ämbetsverken och inrättningarna har iakttagit skyldigheten till centraliserad upphandling. Lagenligheten och tillbörligheten utvärderades i synnerhet på basis av iakttagandet av författningarna.

En analytisk granskning hänförde sig till alla bokföringsenheter enligt 12 a § (1096/2009) i lagen om statsbudgeten, med undantag för Certia, Riksdagen, Utrikespolitiska institutet och Statens revisionsverk. En granskning av upphandlingsprocessen och transaktionsgranskning hänförde sig till 14 bokföringsenheter eller ämbetsverk. Finansministeriet var föremål för granskning till den del revisionen gällde finansministeriets uppgift att styra och övervaka iakttagandet av skyldigheten till centraliserad upphandling.

På basis av revisionen är det att rekommendera att finansministeriet skulle effektivisera styrningen av statens centraliserade upphandling. De styrningsmetoder som finansministeriet har tillämpat efter augusti 2009 har varit s.k. mjuka metoder, och ministeriet har inte utnyttjat de befogenheter som lagstiftningen medger att ändra på förteckningen över de produkter som omfattas av skyldigheten till centraliserad upphandling. På grund av den väsentliga betydelse som skyldigheten till centraliserad upphandling har med tanke på statsfinanserna borde finansministeriet ägna mer uppmärksamhet än för närvarande åt att följa upp och rapportera om hur skyldigheten till centraliserad upphandling uppfylls. Det avgörande för ordnandet av en bättre uppföljning är att utveckla verktygen för uppföljningen.

Arrangemangen i upphandlingen stöder tämligen väl upphandlingen av de produkter som omfattas av skyldigheten till centraliserad upphandling vid de granskade ämbetsverken och inrättningarna. Skyldigheten till centraliserad upphandling iakttas vid de granskade ämbetsverken och inrättningarna tämligen väl och anledningarna till avvikelser kan som regel betraktas som godtagbara. Vid så gott som alla de granskade organisationerna konstaterades emellertid brister i dokumenteringen av avvikelser från

skyldigheten till centraliserad upphandling. Dokumenteringen bör i fortsättningen ägnas uppmärksamhet, så att dokumenteringen utförs på det sätt som förutsätts i 2 § 4 momentet i statsrådets förordning (765/2006). I produktgrupperna elektricitet och kontorsmateriel konstaterades i ett flertal fall brister, och anledningarna till avvikelser kunde inte betraktas som godtagbara.

1 Johdanto

Tarkastus on suoritettu Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2010 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty valtion talousarvion, hyvän hallinnon periaatteiden, toimintapolitiikan (tavoitteiden) sekä rahoitus- tai sopimusehtojen mukaisesti.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alemmpitasoisten ohjeiden ja määräysten noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden riskianalyysejä ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyyskejä. Erillisten laillisuustarkastusten lähtökohtana ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen valittiin laillisuustarkastuksen aiheeksi taloudellisen olennaisuuden ja riskin perusteella. Varovaisesti arvioiden yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien hankintojen määrä vuonna 2010 oli noin 450 miljoonaa euroa. Tarkastusaiheen valintaan vaikutti riskinäkökulmasta muun muassa se, että vuoden 2008 tilintarkastusten yhteydessä todettiin useimmissa tarkastetuista virastoista puutteita yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa.

Olennaisuuden ja riskin perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti tehdä tarkastuksen, joka kohdistui yhteishankintavelvoitteen noudattamiseen (laki valtion talousarviosta 22 a §).

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää

- 1) miten valtiovarainministeriö on ohjannut valtion keskitettyä hankintatoimintaa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista ja
- 2) ovatko virastot ja laitokset noudattaneet yhteishankintavelvoitetta.

Jälkimmäinen tarkastustavoite on jaettu osatavoitteisiin, jotka ovat

- 1) missä laajuudessa yhteishankintavelvoitetta on virastoissa ja laitoksissa noudatettu,
- 2) miten yhteishankintavelvoitetta on noudatettu eri tuoteryhmissä (valtiovarainministeriön päätöksien jäsenyksillä),
- 3) miten yhteishankintavelvoitteen noudattaminen on ajallisesti kehittynyt vuosina 2008–2010,
- 4) kuinka yhteishankintavelvoite on huomioitu hankintaohjeissa ja
- 5) miksi yhteishankintavelvoitetta ei ole noudatettu.

Tarkastus rajattiin koskemaan valtion talousarviosta annetun lain 12 a §:n (1096/2009) tarkoittamia kirjanpitoyksiköitä siten, että tarkastusta ei kohdistettu niihin toimijoihin, jotka eivät olleet 1.1.2010 lukien valtion talousarviosta annetun lain 12 a §:n tarkoittamia kirjanpitoyksiköitä tai kirjanpitoyksiköiden osia. Analyttinen tarkastus (osatavoite 3) kohdistui kaikkiin kirjanpitoyksiköihin pois lukien Certia, Eduskunta, Ulkopoliittinen instituutti ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Hankintaprosessin tarkastus ja tapahtumatarkastus kohdistuivat 14 kirjanpitoyksikköön tai muuhun virastoon. Tarkastetut kirjanpitoyksiköt tai virastot olivat Itä-Suomen aluehallintovirasto, Liikennevirasto, Maanmittauslaitos, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Maaseutuvirasto, Matkailun edistämiskeskus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Poliisihallitus, Puolustusvoimat, Rikosseuraamuslaitos, Suomen ympäristökeskus, Suomenlinnan hoitokunta ja Säteilyturvakeskus. Edellä mainittuja kirjanpitoyksiköitä tai virastoja koskeneet yksityiskohtaiset tarkastushavainnot on saatettu tarkastuskohteen tietoon keväällä 2011 annetuissa vuoden 2010 tilintarkastajan vuosiyhteenvedoissa. Valtiovarainministeriö oli tarkastuksen kohteena siltä osin, kuin tarkastus koski valtiovarainministeriön tehtävää yhteishankintavelvoitteen ohjaamisessa ja valvomisessa.

Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti seuraavien säädösten tai säännösten noudattamisen perusteella:

- laki valtion talousarviosta (423/1988) 22 a § (447/2006)
- valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006)
- valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003)
- valtiovarainministeriön päätös 766/2006
- valtiovarainministeriön päätös 594/2008
- valtiovarainministeriön päätös 650/2009.

2.2 Tarkastuskohde

Tarkastuksen kohteena on ollut valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:ssä sekä valtioneuvoston asetuksessa valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) säädetty yhteishankintavelvoite. Yhteishankintavelvoite on tarkemmin yksilöity valtiovarainministeriön päätöksissä 766/2006, 594/2008 sekä 650/2009. Yhteishankintavelvoitteen määrittelyä on myös hallituksen esityksessä 20/2006 (Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta).

Tarkastustehtävän kannalta keskeisiä osapuolia olivat tarkastuksen kohteena olevat valtion virastot ja laitokset. Valtiovarainministeriö oli tarkastuksessa osapuolena siten, että tarkastuksen kohteena oli valtiovarainministeriön tehtävä valtion hankintatoimesta vastaavana ministeriönä.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteisiin on haettu vastausta tarkastuskriteerien avulla. Tarkentavia kriteerejä tarkastuskysymysten selvittämiseksi oli kolme. Tarkastuskriteerit olivat

1) onko valtiovarainministeriö riittävästi huolehtinut yhteishankintavelvoitteen osalta valtion hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä (valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003) 1 §:n 6. kohta),

2) onko virasto tai laitos järjestänyt hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta (valtion talousarviosta annetun lain 22 a §) ja

3) mikäli hankintaa ei ole toteutettu yhteishankinnan piirissä, voidaanko menettelyä (erityistä syytä) pitää hyväksyttävänä (valtion talousarviosta annetun lain 22 a §).

2.4 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyttisena tarkastuksena, ohjausprosessin tarkastuksena, hankintaprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Analyttisessä tarkastuksessa verrattiin kirjanpitoyksiköiden liikekirjanpidon mukaisia toteutumatietoja Hansel Oy:n raportteihin, joista kävivät ilmi puitesopimustoimittajien volyymitiedot eri virastoille. Analyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin vuosien 2008–2010 tietoja ajalta 1.1.2008–31.8.2010. Ohjausprosessin tarkastuksessa käytiin tarkemmin läpi Valtion hankintakäsikirjoja (2007 ja 2010) yhteishankintavelvoitetta käsitteleviltä osa-alueilta sekä selvitettiin, missä määrin Valtion hankintastrategiassa on huomioitu yhteishankintavelvoite. Ohjausprosessin tarkastuksessa selvitettiin haastattelujen ja asiakirjojen avulla, miten valtiovarainministeriö on hoitanut tehtävänsä valtion hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä erityisesti yhteishankintavelvoitteen osalta. Ohjausprosessin tarkastuksessa selvitettiin myös, missä määrin valtiovarainministeriö seuraa yhteishankintavelvoitteen noudattamista ja minkälaiset seurantavälineet sillä on käytössään.

Hankintaprosessin tarkastusta ja tapahtumatarkastusta suoritettiin 14 kirjanpitoyksikössä tai virastossa. Hankintaprosessin tarkastuksessa selvitettiin hankintatoimen järjestäminen (tarkastuskriteerinä valtion talousarviosta annetun lain 22 a §) sekä yhteishankintavelvoitteen huomioiminen hankintaohjeissa. Tapahtumatarkastus kohdistui ajanjaksoon 1.1.–31.8.2010. Tapahtumatarkastuksissa selvitettiin, onko virasto hankkinut yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvia tuotteita käyttäen yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön (Hansel Oy) valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta, ja mikäli hankintaa ei ollut tehty edellä mainitulla tavalla, selvitettiin syyt poikkeamiselle (tarkastuskriteerinä valtion talousarviosta annetun lain 22 a §).

Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja, JHTT Pasi Tervasmäki, ylitarkastaja Ilona Aalto-Setälä, johtava tilintarkastaja Kaj von Hertzen, tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen, johtava tilintarkastaja Anna-Marja Kari, johtava tilintarkastaja, CISA Timo Kerttula, johtava tilintarkastaja, JHTT Erkki Niemelä sekä johtava tilintarkastaja Aino Niemi. Tarkastusta on valvonut tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Valtiovarainministeriö keskitetyn hankintatoimen ohjaajana ja valvojana

3.1.1 Valtiovarainministeriön toimivalta yhteishankintavelvoitteen ohjaamisessa ja sen noudattamisen valvonnassa

Ministeriöiden toimialoista on säädetty yleisellä tasolla valtioneuvoston ohjesäännön (263/2003) 3 luvussa. Valtiovarainministeriön toimiala on määritelty 3 luvun 17 §:ssä, jonka 2 kohdan mukaan siihen kuuluvat muun muassa valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus sekä maksupolitiikan ja maksujen yleiset perusteet. 17 §:n 9 kohdan nojalla valtiovarainministeriölle kuuluu myös julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen.

Yksityiskohtaisemmalla tasolla valtiovarainministeriön tehtävistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa valtiovarainministeriöstä (610/2003), jonka 1 §:n 6 kohdan mukaan ministeriön tehtävänä on muun muassa valtion hankintatoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen.

Yhteishankintavelvoitteesta on säädetty valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 a §:ssä. Sen 2 momentissa on säädetty, että valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä pykälän 1 momentissa tarkoitettuun yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä.

Valtionhallinnon yhteishankinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (765/2006) on annettu valtiovarainministeriölle useita yhteishankintavelvoitteeseen liittyviä tehtäviä. Asetuksen 2 §:n 1 momentin perusteella valtiovarainministeriö määrää päätöksellään, mitkä asetuksen 1 §:ssä tarkoitetuista tuotteista ja palveluista kuuluvat kulloiseenkin valtionhallinnon yhteishankintaan. Edelleen 2 §:n 2 momentin nojalla valtiovarainministeriö voi 1 momentissa tarkoitettulla päätöksellä määrätä yhteishankinnan valmistelun käynnistämisestä ja aikataulusta, kilpailutettavan tuotteen tai palvelun tarkemmasta kuvaamisesta, yhteishankinnan aikataulusta, kilpailuttamisen suunnitteluryhmästä, yhteishankinnan suuruudesta ja jakamisesta, yhteishankinnan kohderyhmästä ja yhteishankinnan soveltamisalan rajaamisesta, yhteishankinnan hankintayksiköstä ja hankintasopimuksen allekirjoittamisesta sekä kilpailuttamista ja hankintaa koskevasta tiedotta-

misesta samoin kuin muista yhteishankinnan valmistelun ja toteuttamisen yksityiskohdista.

Samana asetuksen 3 §:n 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö nimeää päätöksellään valtionhallinnon yhteishankintojen hankintayksikön, joka vastaa yhteishankinnan kilpailuttamisesta ja julkisia hankintoja koskevien menettelyjen noudattamisesta. Asetuksen 4 §:n 1 momentin nojalla valtiovarainministeriö nimeää yhteishankinnan suunnitteluryhmän puheenjohtajan, minkä lisäksi asetuksessa oli vielä annettu ministeriölle eräitä vähäisempiä yhteishankintavelvoitteeseen liittyviä oikeuksia, joita ei tässä mainita.

Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen 2 §:ssä on määritelty ministeriön toimialaan kuuluvat virastot, laitokset, rahastot, yhtiöt ja muut toimielimet. Niiden joukossa on mainittu Hansel Oy. Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee toimialansa yhtiöitä ja virastoja koskevat asiat sekä valmistelelee niihin liittyvät lainvalmisteluasiat.

Hansel Oy:stä on lisäksi annettu oma lakinsa (1096/2008), jonka 1 §:ssä on todettu sen kuuluvan valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Ministeriö myös vastaa yhtiön omistajaohjauksesta, johon sovelletaan lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1096/2008).

Edellä mainitut säädökset antavat valtiovarainministeriölle toimivallan ja samalla velvollisuuden ohjata ja seurata yhteishankintavelvoitteen toteutumista ja noudattamista Suomessa.

3.1.2 Yhteishankintavelvoitteen ohjaus

Valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan ministeriön valtion hankintatoimeen kohdistuvat yleiset ohjaus- ja kehittämistoimenpiteet voidaan pääpiirteissään jakaa kolmeen osa-alueeseen: hankintatoimen säädösohjaus, hankintatoimen informaatio-ohjaus ja Hansel Oy:n ohjaus. Valtiovarainministeriö toimii valtion hankinnoissa niin sanottuna konserniohjaajana, mutta sillä ei ole ministeriöstä saadun tiedon mukaan toimivaltuuksia puuttua esimerkiksi valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n vastaiseen toimintaan. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan lain-säädäntötasolla vastuuta lain 22 a §:n toteutumisen seurannasta ei ole selvästi määritetty. Valtiovarainministeriön asettama konserniohjauksen menetelmällisen kehittämisen työryhmä on työryhmäraportissaan¹ tehnyt

¹ *Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, työryhmäraportti 21.6.2010.*

useita toimenpide-ehdotuksia², ja toimenpide-ehdotukset koskevat myös säädösten muuttamista konserniohjauksen osalta. Tällöin olisi tarpeen huomioida myös vastuu valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n toteutumisen seurannasta.

Yhteishankintavelvoitteeseen liittyvät asiat on valtiovarainministeriössä sijoitettu budjettiosaston talousohjausyksikköön. Yhteishankintavelvoitteeseen liittyvistä asiantuntijatehtävistä vastasi vuonna 2010 pääasiassa budjettisihteeri, jolla oli mahdollisuus konsultoida ja saada tarvittaessa apua yhteishankintavelvoitteeseen liittyvissä asioissa neuvottelevalta virkamieheltä, joka on aikaisemmin vastannut yhteishankintavelvoitteeseen liittyvistä asiantuntijatehtävistä. Valtiovarainministeriön mukaan tehtävä on riittävästi resursoitu.

Valtiovarainministeriö on tehnyt 7.9.2006 päätöksen valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006), jossa on määritelty yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvat tuotteet. Ministeriö on muuttanut päätöstä kaksi kertaa, 4.9.2008 (594/2008) ja 14.8.2009 (650/2009). Molemmilla kerroilla muutoksilla on lisätty yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvia tuotteita ja palveluita.

Valtioneuvosto on tehnyt 4.2.2010 periaatepäätöksen valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamiseksi. Periaatepäätöksen luvussa 2.1.1 on käsitelty Hansel Oy:n sopimusten käytön ja yhteishankintojen määrän lisäämistä. Kyseisen luvun mukaan "valtiovarainministeriö ohjaa hankintoja vuoden 2010 aikana tarvittaessa keskitetysti kilpailutettujen sopimusten

² 1. Selkeytetään VM:n (valtiovarainministeriön) ja VNK:n (valtioneuvoston kanslian) roolit konserniohjauksessa. VM:n vastuulla on talouden ja hallinnon toiminnan ohjaaminen. VNK puolestaan koordinoi ja valvoo poliittisen ohjauksen toimivuutta, ja sen vastuulla on esimerkiksi hallitus-ohjelman seuranta ja politiikkaohjelmat. Lisätään ja kehitetään VNK:n ja VM:n välistä yhteistyötä toiminnan ja talouden paremmaksi yhteen kytkemiseksi valtiokonsernissa.

2. Määritellään VM:n konserniohjauksen strategiset tavoitteet koskien koko valtiokonsernin taloushallinnon, hallintorakenteiden, palvelurakenteiden, tietohallinnon ja IT-toiminnan sekä henkilöstöhallinnon ohjausta. Strategisten tavoitteiden tulee selkeyttää konserniohjauksen kehittämistä kohdealueittain (mitä ohjataan) sekä tehdä linjauksia mm. siitä, milloin sitovaa ohjausta käytetään (palvelujen käytön pakollisuus-vapaaehtoisuus).

3. Määritellään VM:n konserniohjauksen kehittämisstrategia konserniohjauksen toimivaltuuksien ja keinojen kehittämiseksi. Luodaan ohjaukseen yhtenäiset vakioidut menettelytavat (säädökset, ohjeet, suositukset, määräykset). Luokitellaan informaatio-ohjauksen työkalut (ohjeet, kirjeet, suositukset). Kehitetään yhtenäinen tuloksellisuuden arviointijärjestelmä VM-konserniohjaukselle hyödyntäen jo olemassa olevia raportointijärjestelmiä.

kautta toteutettavaksi talousarviolain 22 a §:n antamin toimivaltuuksin". Valtiovarainministeriö ei ole tehnyt uusia päätöksiä 14.8.2009 jälkeen muuttaakseen yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden luetteloa. Tarkastuksen perusteella todetaan, että valtiovarainministeriön olisi edelleen syytä aktiivisesti selvittää mahdollisuuksia täydentää yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvia tuotteita ja palveluita. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan potentiaalinen tuoteryhmä voisi olla esimerkiksi kotimaan ja ulkomaan matkustukseen käytettävät hotelli- ja majoituspalvelut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että yhteishankittavien tuotteiden luettelo on ajan tasalla ja jatkuvan seurannan alla. Hansel Oy toteaa antamassaan palautteessa, että se yhtyy tarkastusviraston näkemykseen siitä, että hotelli- ja majoituspalvelut tulisi lisätä yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden luetteluun. Edelleen Hansel Oy toteaa palautteessaan, että se on saanut syksyllä 2011 päätökseen laajan kokous- ja majoituspalvelujen puitejärjestelyn kilpailutuksen, joten Hansel Oy katsoo, että yhteishankintavelvoitteen määrittäminen kilpailutuksen jälkeen ei ole oikeudelliselta kannalta ongelmatonta. Hansel Oy:n näkemyksen mukaan tuotteiden kuuluminen yhteishankintavelvoitteen piiriin on tarjoajien kannalta merkittävä tieto, ja se tulisi kertoa tarjouspyynnössä kilpailuttamisvaiheessa. Tämän vuoksi Hansel Oy:n mukaan valtiovarainministeriön asiaa koskeva päätös tulisi antaa ennen puitejärjestelyn kilpailutusta.

Yhteishankintavelvoitteen tultua voimaan 1.9.2006 valtiovarainministeriö lähetti 11.10.2006 päivätyn, kaikille virastoille osoitetun kirjeen Hankintojen yhteinen kilpailuttaminen valtionhallinnossa (VM 31/01/2006). Kirjeessä on lähinnä selostettu juuri voimaan tulleiden uusien säännösten sisältöä.

Valtiovarainministeriön budjettiosastolla on valmisteltu 21.6.2007 julkaistu ohjekirja Valtion hankintakäsikirja 2007, joka on tarkoitettu hankinta-asioiden opaskirjaksi koko valtionhallinnon käyttöön. Kirjassa oli huomioitu myös yhteishankintamenettely ja siihen liittyvät säädökset sellaisina kuin ne olivat voimassa kirjan ilmestyessä. Hankintakäsikirjaa on päivitetty siten, että Valtion hankintakäsikirja 2010 on ilmestynyt 10.1.2011. Kirjassa on huomioitu yhteishankintamenettely ja siihen liittyvät säädökset sellaisina kuin ne olivat voimassa kirjan ilmestyessä. Uudessa Valtion hankintakäsikirjassa on aiempaa yksityiskohtaisemmin ohjeistettu puitejärjestelyn käyttöä ja siihen liittymistä. Vanhassa hankintakäsikirjassa todettiin lyhyesti, että ”Puitejärjestelyn kilpailuttaja antaa hankintayksiköille toimintaohjeet puitejärjestelyyn liittymisestä. Hansel Oy tekee kaikista keskitetysti hankittavista tuoteryhmistä puitejärjestelyt toimittajien kanssa valtion hankintavolyymien hyödyntämiseksi ja pääl-

lekkäisen työn vähentämiseksi. Hansel Oy:n puitejärjestelyistä löytyy tietoa yrityksen kotisivuilta osoitteesta www.hansel.fi.³ Uudessa hankintakäsikirjassa 2010 todetaan, että ”Voidakseen hyödyntää puitejärjestelyä on hankintayksikön ilmoitettava liittymisestään kirjallisesti Hansel Oy:hyn. Ilmoitus on tehtävä puitejärjestely- ja tarvittaessa puitejärjestelyn osa-aluekohtaisesti. Jos liittymistä puitejärjestelyyn ei tehdä, on hankintayksikön kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti. Suositeltavaa on, että virastot määrittäisivät virastossaan liittymisistä vastaavan tahon eli hankintavastuuyksikön ja että liittymiset tehtäisiin keskitetysti joko hallinnonala- tai virastokohtaisesti.”⁴

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella täsmennetty ohjeistus on ollut välttämätöntä, sillä ennen hankintakäsikirja 2010:n ilmestymistä on ollut epätietoisuutta siitä, voiko virasto hankkia tuotteita tai palveluita puitesopimushinnoin, vaikka se ei ole liittynyt puitesopimukseen. Puitesopimukseen liittymisten perusteella myös esimerkiksi valtiovarainministeriö pystyisi jatkossa seuraamaan paremmin, missä määrin virastot ja laitokset ovat liittyneet puitesopimukseen. Kyse on laajemmin myös hankintatoimen järjestämisestä (laki valtion talousarviosta, 22 a §)⁵. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että liittymisilmoituskäytäntöjä on syksyllä 2011 kehitetty siten, että hankintayksiköt voivat tehdä liittymisen ainoastaan sähköisesti. 1.9.2011 lähtien Hansel Oy on lisäksi ilmoittanut puitesopimustoimittajille viikoittain liittyneet asiakkaat yksilötietoineen. Tämä on Hansel Oy:n mukaan parantanut toimittajien tietoisuutta liittymisistä ja parantanut toimittajareportoinnin seuranta.

Valtiovarainministeriön yhteydessä on toiminut vuosina 2008–2009 valtion hankintatoimen strateginen ohjausryhmä, joka kokoontui seitsemän kertaa. Ryhmässä käsiteltiin erilaisia hankintatoimen kehittämiseen liittyviä aiheita, mutta yhteishankintavelvoitteen osuus ryhmän toiminnassa ei näytä pöytäkirja-aineiston perusteella muodostuneen kovin merkittäväksi. Ryhmän toimikausi on tältä erää päättynyt, eikä uutta ryhmää ole ainaakaan toistaiseksi asetettu. Uuden ryhmän asettaminen on harkinnassa.

Strategisen ohjausryhmän yhtenä tehtävänä oli uudistaa valtion hankintastrategia. Valtiovarainministeriö on julkaissut lokakuussa 2009 Valtion hankintastrategian. Tarkastuksessa selvitetiin, missä määrin valtion han-

³ *Valtion hankintakäsikirja 2007, s. 56.*

⁴ *Valtion hankintakäsikirja 2010, s. 66.*

⁵ *Hankintatoimen järjestämiseen talousarviolain 22 a §:n mukaisesti kuuluu se, että virastolla on valmiudet käyttää yhteishankintayksikön (Hansel Oy) valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta.*

kintastrategiassa on huomioitu yhteishankintavelvoite. Hankintastrategian luvussa 2.2.1 on käsitelty yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvia hankintoja ja menettelytapoja. Valtion konsernitason hankintastrategian yhdeksi päämääräksi on asetettu "laajentaa yhteishankintojen ja muiden keskitetyksi toteutettujen hankintojen käyttöä". Hankintastrategian toimenpideohjelma -osiossa on tarkemmin kuvattu yhteishankintojen ja keskitettyjen hankintojen kehittämistä. Kehittämistoimina ei ole kuitenkaan esitetty uusien tuotteiden ottamista yhteishankintavelvoitteen piiriin, vaan esitetyjä keinoja voidaan pitää niin sanottuina pehmeinä keinoina⁶.

Kun yhteishankintavelvoite oli otettu käyttöön vuonna 2006, valtiovarainministeriön asiantuntijat kävivät luennoimassa siitä hankintatoimeen liittyvissä koulutustilaisuuksissa. Sen jälkeenkin valtiovarainministeriö on järjestänyt valtion hankintatoimen parissa työskenteleville tarkoitettuja koulutustilaisuuksia, ja ministeriön hankinta-asioiden asiantuntijat ovat käyneet puhumassa erilaisissa hankintatoimeen liittyvissä koulutustilaisuuksissa⁷. Kuitenkaan yhteishankintavelvoite ei ole ollut keskeisessä asemassa ministeriön järjestämässä hankinta-asioiden koulutuksessa enää viime vuosina, vaan niissä on keskitytty pääasiassa muihin hankintatoimeen liittyviin kysymyksiin. Tarvittaessa ministeriö on kuitenkin antanut yhteishankintavelvoitteeseen liittyvää neuvontaa esimerkiksi puhelimitse kysyjille.

3.1.3 Yhteishankintavelvoitteen seuranta ja raportointi

Helsingin kauppakorkeakoulu toteutti valtiovarainministeriön toimeksianosta vuonna 2008 tutkimuksen yhteishankintojen kustannusvaikutuksista.⁸ Tutkimuksessa tuotiin julki, että tiedonkeruu puitejärjestelyistä osoitautui haasteelliseksi tehtäväksi. Netran hankintatilien alajaottelujen puuttuessa (kirjanpidon tilit on jaoteltu vain nelinumeroiselle tasolle asti, kun useiden tuotteiden kohdalla olisi tarvittu tarkempaa jaottelua) oli etsittävä vaihtoehtoisia tapoja valtion hankintavolyymin määrittelemiseksi. Haasteita tutkimukselle antoi myös se, että Netran luvut eivät välttämättä ole

⁶ *Kuten puitejärjestelyjen käyttöastetta pyritään edelleen nostamaan parantamalla hankintayksiköiden tietoutta olemassa olevista puitejärjestelyistä sekä lisäämällä niiden helppokäyttöisyyttä sekä vastaavuutta asiakastarpeisiin.*

⁷ *Esimerkkeinä voidaan mainita hankintapäivät 11.3.2010 ja hankintailtapäivä 18.11.2010.*

⁸ *Tutkimus koski muitakin tuoteryhmiä kuin yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvia tuotteita tai palveluita. Kyseisen tutkimuksen mukaan keskitetyn hankinnan toimintamalli tuottaa valtiolle noin 20,5 % yhteen laskettuja säästöjä hankintahinnoissa ja prosessikustannuksissa hajautettuun toimintamalliin verrattuna.*

sellaisinaan vertailukelpoisia Hansel Oy:stä saatujen puitejärjestelyjä koskevien tietojen kanssa. Esimerkiksi polttoaineita saattaa olla useammalla kulutilillä (polttoaineet ja lämmitys) eikä kaikkien tuotteiden kirjanpidollista alajaottelua ole tehty tutkimuksen ja yleisesti keskitetyn hankintatoimen ohjauksen ja arvioinnin kannalta riittävän tarkasti. Tästä näkökulmasta valtion virastot tarvitsisivat yhtenäisemmän talouden ohjauksen järjestelmän, johon kuuluisivat muun muassa yhteiset taloushallinnon atk-ohjelmat ja yhtenäisemmät kirjanpitokäytännöt ja siten myös yhteiset alajaottelutilit. Tarkan kirjanpidontilien alajaottelun tekemisen hyötyinä olisivat tutkimuksen mukaan muun muassa hankintatoimen seurannan helpottuminen ja tehostuminen sekä tilivirastojen (nykyisin kirjanpitoyksiköiden) hankintatoimen vertailukelpoisuuden parantaminen.⁹

On myös huomioitava, että vastuu yhteisen Kieku-tietojärjestelmän kehittamisestä on viime kädessä valtiovarainministeriöllä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yhteishankintavelvoitteen seuranta on nykyisellään verrattain vaikea järjestää. Kyse on laajemmin myös siitä, mitä tietosisältöä taloushallintojärjestelmään pitäisi tallentaa. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan asia olisi tarpeen huomioida myös Kieku-järjestelmää käyttöön otettaessa.

Tarkastuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että yhteishankintavelvoitteen valtiontaloudellisen olennaisuuden perusteella olisi tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yhteishankintavelvoitteen toteutumisen seurantaan. Seurannan nykyistä parempi järjestäminen ei tarkoita henkilöstöresurssien lisäämistä ministeriön talousohjausyksikössä, vaan ratkaisevaa on seurantavälineiden kehittäminen (seurantakohteet ja tietojärjestelmät).

Valtiovarainministeriö saa Hansel Oy:stä tietoja puitesopimusten käytöstä (Hansel Oy:n myyntivolyymi). Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella ministeriön saamista tiedoissa on eritelty ne puitejärjestelyt, jotka ovat valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n piirissä (kuten reittilennot). Hansel Oy:n tuottamissa summaluvuissa ovat mukana kaikki Hansel Oy:n asiakkaat eli myös ne organisaatiot, jotka eivät ole valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n soveltamisalan piirissä, kuten KELA. Valtion talousarvioletalouden ulkopuolisten organisaatioiden osuus Hansel Oy:n myyntivolyymeista oli vuonna 2009 noin 13 %. Vuonna 2010 prosenttiosuus oli oletettavasti suurempi, koska yliopistot eivät ole enää vuoden 2010 alusta lukien olleet osa valtion talousarvioletaloutta. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että se on kehittänyt seurantajärjestelmäänsä siten, että nykyisin seurantajärjestel-

⁹ *Yhteishankintojen kustannusvaikutus, s. 30–31.*

mästä on mahdollisuus erottaa valtion talousarviotalouden yhteishankintaluvut kaikista yhteishankintaluvuista. Asia todennettiin Hansel Oy:ssä pidetyssä tapaamisessa.

Valtiovarainministeriö saa kuukausitasolla raportteja Hansel Oy:stä. Raporteista ministeriö pystyy erottelemaan hallinnonalakohtaisen euromääräisen käytön sekä tuoteryhmäkohtaisen euromääräisen kehityksen aikasarjoiheen. Raporteista voi siten seurata valtiokonsernin hankintatoimen keskittämistä mutta ei yhteishankintavelvoitteen noudattamista. Ministeriön näkemyksen mukaan hallinnonalojen sopimusten käyttöä voidaan tältä pohjalta seurata riittäväällä tarkkuudella.

Raportointia on edelleen syytä kehittää. Valtiovarainministeriö ei saa Hansel Oy:stä tietoa siitä, kuinka paljon kullakin hallinnonalalla käytettiin kokonaisuudessaan esimerkiksi reittilentoja, eli puitesopimuksen todellinen käyttöaste ei tule ilmi Hansel Oy:n raporteista. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Hansel Oy pystyy tarvittaessa tuottamaan tilastotiedon eri sopimusten käyttöasteen kehittymisestä. Kyseisissä raporteissa ei kuitenkaan ole eritelty valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n piirissä olevia puitejärjestelyjä. Edelleen tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Hansel Oy laskee käyttöasteita siten, että se huomioi organisaation henkilömäärän ja laskee sen perusteella, mikä on organisaation hankintavolyymi (euromääräinen arvo) kussakin hankintasektorin osassa. Hansel Oy:n käyttämää mallia voidaan pitää vain yleisesti suuntaa antavana, sillä se ei esimerkiksi huomioi organisaation luonnetta¹⁰. Tarkastuksessa havaittiin muun muassa, että Hansel Oy raportoi asiakasvirastolle yli 120 %:n käyttöasteita, mikä ei voi käytännössä olla mahdollista. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa palautteen mukaan Hansel Oy:n henkilöstö tuntee käyttöastelaskennan mekanismin ja puutteet, ja laskentamallin tulokset on tarkoitettu ensisijaisesti yhtiön sisäistä käyttöä varten, ja käyttöastelaskenta antaa ainoastaan suuntaa antavaa lisäinformaatiota.

Valtiovarainministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa yhtyvän tarkastusviraston näkemykseen siitä, että valtion hankintatoimen ja yhteishankintojen seuranta ja raportointia on kehitettävä. Palautteen mukaan kehittämistarve on ministeriössä ja Hansel Oy:ssä tiedostettu ja kevään 2011 aikana on käynnistetty konkreettisia toimenpiteitä. Konkreettisista toimenpiteistä keskeisin on ministeriön mukaan Hansel Oy:n ja Valtiokonttorin (Netra) tietojen vertailu ja näiden tietojen riittävä integraatio. Valtiokonttori ja Hansel Oy selvittävät ministeriön mukaan yhteistyössä, kuinka olemassa olevat hankintatilastot saadaan

¹⁰ Esimerkiksi vankiloiden valvontahenkilökunta, joille ei juurikaan tehdä hankintoja.

integroitua. Tällainen integraatio mahdollistaa ministeriön mukaan seuranta- ja raportointitiedon laadun parantamisen ja antaa myös huomattavasti paremmat mahdollisuudet hankintojen ohjauksen tehostamiseen. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa että Hansel Oy:n ja Valtiokonttorin (Netra) tietojen vertailuhanke on varsin haasteellinen, sillä Netran tilit eivät vastaa Hanselin puitejärjestelyjä. Hansel Oy:n mukaan joiltakin osin ratkaisu on mahdollista löytää, mutta todennäköisesti kehityshanke pystytään toteuttamaan vain osin.

Valtion tilinpäätöskertomuksen raportointia tulisi kehittää. Tilinpäätöskertomuksessa ei raportoida ainoastaan valtion talousarvialouden piiriin kuuluvien organisaatioiden yhteishankinnoista eikä yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden yhteismäärästä (euromääräinen arvo). Valtion tilinpäätöskertomuksen valtion hankintatointa käsittelevä osio laaditaan valtiovarainministeriössä. Vuoden 2009 tilinpäätöskertomuksessa on raportoitu yhteishankintavolyymin suuruudesta (pitäen sisällään koko Hansel Oy:n myyntivolyymin) mutta ei yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta. Valtioneuvoston periaatepäätöksen¹¹ mukaan päätöksen toteuttamista valmistellaan valtiovarainministeriössä ja sitä seurataan osana valtion tilinpäätöskertomuksen vuosiin 2010 ja 2011 liittyvää raportointia. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 osassa I¹² on käsitelty valtion hankintatointa ja siinä yhteydessä on viitattu edellä mainittuun periaatepäätökseen seuraavasti: "Valtioneuvoston 4.2.2010 antaman periaatepäätöksen valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamisen mukaisesti valtion yhteishankintasopimusten käyttöä lisättiin. Yhteishankinnat kasvoivat euromääräisesti 534,2 miljoonasta eurosta 553,3 miljoonaan euroon."¹³ Valtion tilinpäätöskertomuksessa ei anneta oikeita ja riittäviä tietoja valtion talousarvialouden yhteishankinnoista, koska esitettyyn volyymiin sisältyy myös talousarvialouden ulkopuolisia organisaatioita.

¹¹ Valtioneuvoston 4.2.2010 tekemä periaatepäätös valtion pysyvien toimintamenosäästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintamenosäästöjen aikaansaamiseksi.

¹² s. 215.

¹³ Lukuun sisältyy myös talousarvialouden ulkopuolisten toimijoiden hankintoja.

3.2 Virastojen ja laitosten hankintatoimen järjestäminen

3.2.1 Hankintatoimen järjestämisvelvoite

Valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n mukaan viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla kuin tässä momentissa tarkoitetulla tavalla.

Noin puolessa tarkastetuista organisaatioista hankintaohjeissa oli asianmukaisesti huomioitu yhteishankintavelvoite. Tarkastuksessa havaittiin yleisenä hankintaohjeiden puutteena se, että niissä ei ollut ohjeistettu yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointia. Yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnista on säädetty valtioneuvoston asetuksen (765/2006) 2 §:n 4 momentissa. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin puutteita yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnissa silloinkin, kun asia oli asianmukaisesti ohjeistettu hankintaohjeessa.

Tarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 6 §:ssä määritellystä hankintayksikkö -käsitteestä ja sen vaikutuksesta valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:ssä säädettyyn yhteishankintavelvoitteeseen. Hankintalain 6 §:n mukaan hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion viranomaiset. ELY-keskuslain (897/2009) 3 luvun 13 §:n mukaan paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja. Lainsäädännössä oletuksena tulisi olla, että käsitteet ovat samoja eri laeissa, eivätkä lait saisi olla tässä suhteessa keskenään ristiriitaisia. Hankintalaissa määriteltyä hankintayksikkö-käsitettä on perusteltua selkeyttää valtion viranomaisten osalta. Ely-keskuslain ja hankintalain käsitteiden yhdenmukainen tulkinta johtaa kuitenkin siihen, että hankintayksiköistä muodostuu liian pieniä yksiköitä. Tästä seurauksena on muun muassa se, että kynnysarvot eivät ylity, eikä liian pieni yksikkö myöskään ole hankintatoimen järjestelyjen kannalta paras mahdollinen. Hansel Oy toivoo tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että erityistä huomiota kiinnitettäisiin tarpeeseen selkeyttää hankinnan ennakoitun arvon laskemista ja hankintayksikön käsitettä.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin eri tulkintavaihtoehtoja siitä, miten hankintalain 15 §:n säännöstä kansallisista kynnysarvoista olisi tulkittava valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n soveltamisalan yhteydessä. Tarkastuksen yhteydessä on pohdittu myös sitä tulkintavaihtoehtoa, että mikäli hankintayksikön hankinnat eivät ylitä kynnysarvoa, sen ei tar-

vitsisi noudattaa yhteishankintavelvoitetta. Siitä huolimatta, että kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa ei tarvitsisi noudattaa yhteishankintavelvoitetta, viraston on kuitenkin järjestettävä hankintatoimensa valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n edellyttämällä tavalla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhteishankintavelvoitetta on noudatettava myös kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa eli hankinnan euromääräisellä arvolla ei ole merkitystä. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa yhtyvän tarkastusviraston näkemykseen. Tarkastuksen perusteella todetaan, että lainsäädännön (pitäen sisällään lain esityöt) ja ministeriön ohjeistuksen tulisi tällaisissa tilanteissa olla mahdollisimman täsmällistä, jolloin ei jäisi mahdollisuutta eri tulkintavaihtoehtoilta olennaisissa kysymyksissä. Tapahtumatarkastuksessa selvitettiin syyt poiketa hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamasta sopimuksesta. Tarkastuksen kohteena olleet kirjanpitoyksiköt ja virastot eivät esittäneet perusteluksi sitä, että lain 22 a §:ää ei sovellettaisi kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa.

3.2.2 Puitesopimukseen liittyminen

Tarkastuksessa havaittiin vajaan puoleen (6/14) tarkastetuista organisaatioista olennaisia tuoteryhmiä, joita koskeviin Hansel Oy:n puitejärjestelyihin organisaatio ei ole liittynyt. Valtion hankintakäsikirja 2010:n mukaan "voidakseen hyödyntää puitejärjestelyä on hankintayksikön ilmoitettava liittymisestään kirjallisesti Hansel Oy:hyn. Ilmoitus on tehtävä puitejärjestely- ja tarvittaessa puitejärjestelyn osa-aluekohtaisesti. Jos liittymistä puitejärjestelyyn ei tehdä, on hankintayksikön kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti."¹⁴

3.2.3 Alueelliset toimipisteet ja organisaatiomuutosten vaikutukset

Tarkastuksessa selvitettiin myös organisaation alueellisen hajanaisuuden ja organisaatiomuutosten vaikutusta yhteishankintavelvoitteen noudattamiseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että organisaation alueellisella hajanaisuudella ei ollut olennaista merkitystä yhteishankintavelvoitteen noudattamiseen.

¹⁴ Valtion hankintakäsikirja 2010, s. 66. Asiaa on tarkemmin käsitelty tämän tarkastuskertomuksen luvussa 3.1.2.

Tarkastuksen perusteella todetaan kuitenkin, että organisaatiomuutoksissa on syytä huolehtia siitä, että hankintamenettelyt ovat yhtenäisiä.

3.2.4 Johtopäätökset hankintatoimen järjestämisestä

Tarkastushavaintojen mukaan tarkastetuissa organisaatioissa hankintatoimen järjestelyt yleisesti ottaen tukevat yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden hankintaa kohtuullisen hyvin. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin vajaassa puolessa tarkastetuista organisaatioista olennaisia tuoteryhmiä, joita koskeviin Hansel Oy:n puitejärjestelyihin organisaatio ei ole liittynyt.

Noin puolessa tarkastetuissa organisaatioissa hankintaohjeessa oli asianmukaisesti huomioitu yhteishankintavelvoite. Tarkastuksessa havaittiin useissa tapauksissa, että hankintaohjeissa ei ollut ohjeistettu yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointia.

3.3 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen virastoissa ja laitoksissa

3.3.1 Sähkö, polttoaineet ja öljytuotteet

Luvuissa 3.3.1–3.3.7 tarkastellaan yhteishankintavelvoitteen noudattamista niissä tuoteryhmissä, jotka kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin¹⁵.

Sähkö

Analyttisen tarkastuksen mukaan liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua. Tiedoista voidaan kuitenkin tehdä alustavia johtopäätöksiä.

Tavanomaista toimintaa (muut kuin kiinteistövirastot ynnä muuta sellaista) harjoittava virasto kirjannee harvoin liikekirjanpidon tilille 4007 (Lämmitys, sähkö ja vesi) muita kuin sähkön hankintaan liittyviä kuluja. Koska sähkönsiirto ei kuulu yhteishankintavelvoitteen piiriin, tarkoittaisi yhteishankintavelvoitteen kattava noudattaminen käytännössä sitä, että Hansel Oy:n volyymitietojen tulisi olla arviolta vähintään 40–50 % liikekirjanpidon tilin 4007 saldosta. Tällaisia kirjanpitoyksiköitä on kahdeksan

¹⁵ Tuoteryhmistä on säännelty valtiovarainministeriön päätöksissä 766/2006, 594/2008 ja 650/2009.

analyyttiseen tarkastukseen sisältyneistä 60 kirjanpitoyksiköstä. Mikäli liikekirjanpidon tilille 4007 on kirjattu myös muita tilille kuuluvia menoja (kiinteistövirastot), voi hyväksyttävä prosenttiosuus olla pienempi.

Analyyttisen tarkastuksen mukaan 27 kirjanpitoyksikköä ei ole hankkinut lainkaan sähköä Hansel Oy:n puitesopimukseen perustuen, ja lisäksi 12 kirjanpitoyksiköllä sähkön puitesopimushankinnat suhteessa kirjanpidon liikekirjanpidon tilin 4007 saldoon olivat alle 10 %. Vuoden 2010 tammi-elokuun sähkön puitesopimushankinnoista 66 % koostuu perustienpidon sähköhankinnoista. Analyyttisen tarkastuksen perusteella virastojen käyttösähköhankinnassa ei siten ole pääosin noudatettu yhteishankintavelvoitetta.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että useissa yhteyksissä valtion virastotaloissa toimivat virastot hankkivat sähkönsä Senaatti-kiinteistöjen kautta, koska Senaatti-kiinteistöt toimivat vuokranantajana. Senaatti-kiinteistöt ei kuitenkaan ole yhteishankintayksikkö. Tapahtumatarkastuksessa todettiin myös, että puolustusministeriön hallinnonalan kirjanpitoyksiköt ovat hankkineet sähkönsä omalla kilpailutuksella. Kokonaisuutena arvioituna sähkön tuoteryhmässä yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa todettiin puutteita, eikä poikkeamisten syytä voitu pitää hyväksyttävänä. Hyväksyttävänä poikkeamisen syynä sähköhankinnoissa pidettiin muun muassa sitä, että mikäli Senaatin omistamissa toimitiloissa ei ole omaa kulutusmittaria, organisaatio (vuokralainen) ei voi itsenäisesti liittyä sähkön puitejärjestelyyn.

Valtion sähköhankintastrategiaa valmistellut valtiovarainministeriön työryhmä antoi loppuraportin 14.8.2009 (VM 30/2009). Työryhmä linjasi muun muassa, että sähköhankinta tulee toteuttaa yhteishankintana niin, että kilpailuedellytykset ja markkinoiden toimintamallit otetaan huomioon ohjaamalla valtion yksiköt liittymään ja sitoutumaan Hansel Oy:n sähköhankintaan.

Valtionhallinnon sähköenergian toimitusta ja sähköhankintapalveluja koskeva uusi puitejärjestely on astunut voimaan 1.1.2011. Puitejärjestelyn toimittajana on ryhmittymä, jonka muodostavat Bergen Energi AS Finland ja Vantaan Energia Oy. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan sekä Senaattikiinteistöt että Puolustushallinnon rakennuslaitos ovat liittyneet uuteen puitejärjestelyyn. Muita kuin Senaattikiinteistöjen kautta sähkönsä saavia virastoja ja laitoksia ohjeistetaan liittymään Hansel Oy:n neuvottelemaan puitesopimukseen sitä mukaa, kuin vanhat sopimukset loppuvat tai mahdollistavat siirtymisen. Tarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota puitejärjestelyn käyttöönottovaiheessa olleisiin maksamisjärjestelyihin, joiden mukaan Hansel Oy sopi yksittäisen sähköntoimittajan kanssa muun muassa siitä, että asiakasmaksujen hallinnointia varten perustetaan pankkitili ulkomaiseen pankkiin. Sähköntoimittaja muutti nopeasti

maksamisjärjestelyä valtiovarainministeriön, Hansel Oy:n ja Valtiokonttorin kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. On kuitenkin todettava, että Hansel Oy:n tulee jatkossa jo sopimuksen tekovaiheessa varmistaa valtiovarainministeriöltä ja Valtiokonttorilta, että menettelytavat vastaavat talousarviolainsäädännön vaatimuksia.

Bensiini ja dieselöljy

Analyttisen tarkastuksen mukaan liikekirjanpidon tilille 4006 (Poltto- ja voiteluaineet) kirjataan ajoneuvojen, koneiden ja laitteiden ynnä muiden poltto- ja voiteluaineiden ostot. Lämmitykseen kuuluvat poltto- ja voiteluaineet kirjataan tilille 4007 (Lämmitys, sähkö ja vesi). Hansel Oy:n volyymitiedoissa tätä erittelyä ei tehdä. Tavanomaista toimintaa harjoittavan viraston tilin 4006 nettosaldo tulisi kuitenkin vastata Hansel Oy:n volyymitietoja bensiini- ja dieselöljyhankintojen osalta. Puolustusvoimia koskevien tietojen osalta on hyödynnetty viraston omia kirjanpito-tietoja, jotka on yksityiskohtaisemmin eritelty, koska valtaosa kuluista kertyy lentopolttoaineista. Yli 70 %:n noudattamisprosentti on analyttisen tarkastuksen mukaan 27 kirjanpitoyksiköllä ja yli 50 %:n 36 kirjanpitoyksiköllä. Yhdeksällä kirjanpitoyksiköllä tilillä 4006 on saldoa vähän tai ei lainkaan.

Niissä kirjanpitoyksiköissä, joissa analyttisen tarkastuksen perusteella todettiin, että yhteishankintavelvoitetta on noudatettu keskimääräistä vähemmän, voi kuitenkin olla hyväksyttäviä poikkeamisen syitä. Analyttisen tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että esimerkiksi ulkoasiainministeriön hallinnonalalla ei olisi noudatettu yhteishankintavelvoitetta bensiinin ja dieselöljyn osalta. Ministeriön kirjanpitoaineistosta ilmeni polttoainehankintojen maantieteellisestä hajaantuneisuudesta, että Suomessa tehdyt polttoainehankinnat olivat määrältään noin 5 % ja noin 95 % bensiini- ja dieselhankinnoista on tehty ulkomaan edustustoissa. Valtiovarainministeriön kirjeen (VM 31/01/2006) mukaan erityisenä syynä poiketa yhteishankintavelvoitteesta voidaan pitää tilannetta, jossa tuotteen tai palvelun hankinta tehdään ulkomailla olevaan toimipaikkaan. Bensiinin ja dieselöljyn osalta yhteishankintavelvoitetta noudatettiin kokonaisuudessaan analyttisen tarkastuksen perusteella kohtuullisen hyvin.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että bensiinin ja dieselöljyn osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin, ja poikkeamisen syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä. Hyväksyttävänä poikkeamisen syinä pidettiin muun muassa sitä, että kun osa organisaation autoista liikkuu vain toimipaikan välittömässä läheisyydessä eikä kyseisen toimipaikan välittömässä läheisyydessä ole sopimustoimittajaa, ei

ole ollut järkevää käydä tankkaamassa autoa kauempana sopimustoimittajalla.

Bensiini ja dieselöljyhankintojen maksamiseen liittyy usein maksuvälineenä valtion maksuaikakortti. Tarkastuksessa selvitettiin sitä, kuinka polttoaineiden hinnat on ilmaistu eri toimittajilta hankituissa maksuaikakorttilaskujen erittelyissä. Kyse on myös siitä, että virastoissa voidaan varmistua Hansel Oy:n valtionhallinnolle kilpailuttaman sopimuksen mukaiseen hintaan (jäljempänä Hansel-hintaan) hankkimisesta, sillä polttoainetta hankittaessa polttoainemittarista ei ilmene Hansel-hinta. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kaikilla valtion maksuaikakorteilla tulisi saada Hansel-hintaan polttoainetta puitesopimustoimittajilta. Tarkastushetkellä maksuaikakorttijärjestelmästä tuotetussa erittelyssä Tebooililta ostetuissa polttoainehankinnoissa on eritelty alennus sekä bruttosumma ja nettosumma eli alennuksen saaminen on todennettavissa vaivatta. Sen sijaan tarkastushetkellä Nesteeltä ja ST1:ltä ostetuissa polttoaineissa alennusta ei ollut eritelty ja Hansel-hintaa ei voinut vaivatta todentaa tai verrata osto- hetkellä saatuun kuittiin. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Hansel Oy on tehnyt pistokokeita eri toimittajien polttoainemyynteihin ja todennut, että myös Nesteen ja ST1:n laskuissa ilmoitetut hinnat ovat Hansel-hintoja. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan nykyisin myös Nesteen kautta tehdyissä polttoainehankinnoissa on eritelty alennus, jolloin laskujen asiatarkastaja voi vaivattomammin todentaa sen, että polttoainehankinnat on tehty Hansel-hintaan. Selkeintä olisi, että jo polttoainetta hankittaessa mittarista ilmenisi todellinen hinta. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriö ja Hansel Oy pyrkisivät edesauttamaan todellisen hinnan esittämistä. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että Hansel Oy ja Valtiokonttori ovat vuoden 2011 aikana käyneet neuvotteluja valtion maksuaikakorttitoimittajan sekä polttoainetankkausten puitejärjestelytoimittajien kanssa siitä, miten puitesopimuksen mukainen alennuslaskenta voitaisiin toteuttaa PCI Data Security –standardia noudattaen. Edelleen Hansel Oy:n palautteen mukaan polttoainetankkausten puitejärjestelytoimittajat ryhtyvät viimeistään vuoden 2012 aikana muuttamaan maksu- ja taustajärjestelmiään.

Raskasöljyt ja niistä johdetut tuotteet, erityisesti kaasuöljyt, polttoöljyt, voiteluöljyt ja voiteluaineet

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että raskasöljyjen ja niistä johdettujen tuotteiden osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

3.3.2 Toimistotarvikkeet ja -kalusteet

Toimistotarvikkeet ja niiden täyttö- ja suoratoimitukset

Analyyttisen tarkastuksen perusteella toimistotarvikkeiden hankinnassa noudatetaan yhteishankintavelvoitetta kohtuullisen hyvin. Puitesopimushankinnat kattavat kirjanpidon (liikekirjanpidon tili 4001 Toimistotarvikkeet) kulutiedoista noin 70 %. Neljällä kirjanpitoyksiköllä noudattamisprosentti on alle 10 %.

Oheisessa taulukossa on esitetty yhteishankintavelvoitteen noudattaminen toimistotarvikkehankinnoissa hallinnonaloittain tammi-elokuussa 2010. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla puitesopimushankinnat ovat selvästi suuremmat kuin kirjanpidon mukaiset toimistotarvikkeet. Tämä johtunee siitä, että Hansel Oy:n aineistoon sisältyy esimerkiksi tuote "Painetut kirjekuoret". Tilikartan mukaan liikekirjanpidon tilille 4002 (Kirjat, lehdet ja muut painotuotteet) kirjataan muun muassa esipainettuina ostetut lomakkeet. Osa Hansel Oy:n volyymitiedoista sisältynee siten liikekirjanpidon tilin 4002 saldoon. On myös mahdollista, että merkittävä hankintakerä on kirjautunut Hansel Oy:n raportointijärjestelmään mutta kulu on kirjautunut vasta syyskuun kirjanpitoaineistoon. Lisäksi on myös mahdollista, että joko Hansel Oy:n raportointijärjestelmässä tai kirjanpidossa kirjaukset on tehty toisistaan poikkeavalla tavalla tai ne ovat tulkinnanvaraisia. Volyymiltään merkittävimmistä hallinnonaloista heikoimmin yhteishankintavelvoitetta toimistotarvikkeiden osalta on analyttisen tarkastuksen perusteella noudattanut sisäasiainministeriö.

TAULUKKO 1. Toimistotarvikehankinnat analyttisen tarkastuksen perusteella eri hallinnonaloilla.

Hallinnonala	Hansel Oy:n sopimusten käytöt (euroa)	Tili 4001 Toimis- tatarvikkeet (euroa)	Sopimusten käyttöaste %
Liikenne- ja viestintäministeriö	227 799	239 250	95,2 %
Maa- ja metsätalousministeriö	328 146	628 172	52,2 %
Oikeusministeriö	889 663	1 425 350	62,4 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	216 237	459 599	47,0 %
Puolustusministeriö	1 170 418	1 516 184	77,2 %
Sisäasiainministeriö	1 195 111	2 524 771	47,3 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	352 769	439 668	80,2 %
Tasavallan presidentti	12 673	17 892	70,8 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	1 072 164	1 507 943	71,1 %
Ulkoasiainministeriö	147 521	352 928	41,8 %
Valtioneuvoston kanslia	23 287	41 786	55,7 %
Valtiovarainministeriö	1 572 039	1 086 062	144,7 %
Ympäristöministeriö	42 199	183 408	23,0 %
Yhteensä	7 250 025	10 423 015	69,6 %

Tapahtumatarkastuksen perusteella kokonaisuutena arvioituna toimistotarvikkeiden tuoteryhmässä yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa todettiin puutteita, ja poikkeamisten syitä ei tarkastuksessa voitu pitää hyväksyttävänä.¹⁶

¹⁶ Ei-hyväksyttävänä syinä pidettiin muun muassa seuraavia: 1) hankintaa on perusteltu edullisuudella puitesopimustoimittajalta tehtyihin hankintoihin verrattuna (hintaeron tulee olla huomattava); 2) tuotteilta vaaditaan tiettyjä ominaisuuksia, joita ei aina löydy sopimustoimittajien tuotteilta (pelkästään tällä perusteella ei voida tehdä kaikkia tuoteryhmähankintoja muulta kuin Hanselin sopimustoimittajalta); 3) Hanselin sopimustoimittajalta hankittaessa huomattavat pienetoimituslisät; 4) hankintojen tekijöillä on ollut virheellistä (vanhentunutta) tietoa hankintahetkellä voimassa olevasta Hanselin puitesopimustoimittajasta ja siitä syystä hankintoja on tehty muilta kuin Hanselin puitesopimustoimittajilta; 5) pienet toimistotarvike-erät ostetaan viraston läheisyydessä olevista kirjakaupoista; 6) nopea toimitus (ei mainittu kiirettä syynä vedota nopeaan toimitukseen).

Toimistokalusteet

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että toimistokalusteiden osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävinä.

3.3.3 Tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet

Tietokoneet ja näytöt

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua. Lisäksi analyttisessä tarkastuksessa huomioitiin tapahtumatarkastuksessa tehtyjä havaintoja, jotka liittyivät Hansel-aineiston luotettavuuteen.¹⁷

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että atk-laitteiden (tietokoneet ja näytöt) osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävinä.

3.3.4 Ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut

Autot

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä Hansel-aineistoa ei voitu pitää luotettavana. Luotettavuutta heikensi se, että autojen leasinghankinnat näkyvät joissain tapauksissa myös autoostojen tuoteryhmässä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön hallinnonalan autohankinnat olivat Hansel-raportin mukaan 444 414 euroa, kun ne kirjanpidon mukaan olivat vain 111 455 euroa.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että autohankintojen osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävinä.

¹⁷ *Leasinghankintoja on Hansel-raporteilla kirjautunut myös tämän tuoteryhmän ostoiksi.*

3.3.5 Matkustuspalvelut

Matkatoimistopalvelut

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että matkatoimistopalveluhankintojen osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

Kotimaan ja ulkomaan matkustukseen käytettävät lentokuljetuspalvelut

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Lentokuljetuspalveluiden tarkastuksessa selvitettiin matkatoimistojen raportointia Hansel Oy:lle. Tarkastuksen aikana selvitettiin, miten matkatoimistot raportoivat lentokuljetuspalveluhankinnoista eli sitä, onko hankinnoissa käytetty Hansel Oy:n kilpailuttamaa lentokuljetuspalvelusopimusta, ja mikäli sitä ei ole käytetty, sisältääkö matkatoimiston raportti syyt poiketa Hansel Oy:n sopimuksesta (valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n mukainen erityinen syy). Tarkastuksen aikana voimassa olleen raportointimallin kohdassa G matkatoimistot raportoivat Hansel Oy:lle syykoodeista. Syykoodit ovat "sopimustuote hyväksytty", "sopimustuote täynnä", "sopimustuote ei löytynyt" ja "sopimustuote ei miellyttä". Syykoodit koskevat matkatoimistopalvelut-sopimuksen tulokortin mukaan kaikkia matkatoimistoja (Area, Kaleva ja SMT), mutta ainoastaan Area raportoi käyttäen sovittuja syykoodeja. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan "sopimustuote ei miellyttä" kertoo poikkeavasta käyttäytymisestä, jolloin tahallisesti ei valita kilpailutettua tuotetta. Raportointia on syytä kehittää ottaen huomioon erityinen syy (yhteishankintavelvoite), sillä tarkastushetkellä käytössä olevista syykoodeissa ei ollut selkeää yhtymäkohtaa erityiseen syyhyn, ja lisäksi kahden matkatoimiston raportoinnissa oli olennaisia puutteita. Hansel Oy:stä saadun tiedon mukaan seuraavan matkatoimistokilpailutuksen suunnittelu on alkanut keväällä 2011 ja syykoodiseurantaa on tarkoitus jatkaa uudessakin sopimuksessa. Hansel Oy:n mukaan toimintamallia pitää tarkentaa aikaisemmasta.

Tapahtumatarkastusten perusteella näyttää siltä, että matkatoimiston raportointia ei käytetä virastoissa puitesopimusten noudattamisen valvontaan vaan valvonta perustuu lähinnä pistokokeellisesti yksittäisiin matka-

tapahtumiin. Tarkastuksen perusteella todetaan, että puitesopimusten noudattamisen valvonta on osa sisäistä valvontaa, jota ei voida lähtökohtaisesti jättää esimerkiksi matkatoimiston tehtäväksi.¹⁸

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että lentokuljetuspalveluhankintojen osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

3.3.6 Leasingpalvelut ja eräät muut palvelut

Tarkastuksessa tähän ryhmään kuuluivat työterveyshuolto, valtion maksuaikakorttihakaus ja ulkomaan virkamatkavakuutus. Lisäksi tähän kuuluivat tietokoneiden, tietoteknisten laitteiden, toimistokoneiden ja -laitteiden, toimistokalusteiden ja ajoneuvojen leasingpalvelut.

Työterveyshuolto

Analyttisen tarkastuksen mukaan työterveyshuollon palveluissa yhteishankintavelvoitetta noudatetaan kattavasti useissa kirjanpitoyksiköissä, mutta useassa kirjanpitoyksikössä työterveyshuollon puitesopimusta ei kuitenkaan noudateta lainkaan. Analyttisen tarkastuksen mukaan 31 kirjanpitoyksikössä noudattamisprosentti on yli 90 %. Vastaavasti yhdeksässä kirjanpitoyksikössä palvelut hankitaan muina kuin yhteishankintoina. Menettely on mahdollinen esimerkiksi silloin, kun toimittajan kanssa on tehty sopimus ennen yhteishankintaa koskevan normiston voimaantuloa.

Oheisessa taulukossa on esitetty yhteishankintavelvoitteen noudattaminen hallinnonaloittain vuoden 2010 tammi-lokuun aineiston perusteella. Ulkoasianministeriön hallinnonalalla yhteishankintavelvoitetta ei ole noudatettu työterveyshuollon osalta lainkaan.

¹⁸ Tämänkaltaista ulkoistamista voitaneen pitää hyväksyttävänä, mikäli asia olisi mainittu viraston ja matkatoimiston sopimuksessa ja kirjanpitoyksikön talous-säännössä.

TAULUKKO 2. Työterveyshuollon palveluhankinnat analyttisen tarkastuksen perusteella eri hallinnonaloilla.

Hallinnonala	Hansel Oy:n sopimusten käytöt (euroa)	Tili 4001 Toimis- totarvikkeet (euroa)	Sopimusten käyttöaste %
Liikenne- ja viestintäministeriö	582 388	873 099	66,7 %
Maa- ja metsätalousministeriö	1 429 185	1 602 197	89,2 %
Oikeusministeriö	2 594 665	2 876 115	90,2 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	585 875	1 221 345	48,0 %
Puolustusministeriö	1 859 244	2 628 120	70,7 %
Sisäasiainministeriö	4 596 503	4 799 140	95,8 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	1 115 301	1 257 429	88,7 %
Tasavallan presidentti	44 419	47 215	94,1 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	3 687 915	4 396 961	83,9 %
Ulkoasiainministeriö	0	668 734	0 %
Valtioneuvoston kanslia	12 539	124 068	10,1 %
Valtiovarainministeriö	3 962 490	4 190 040	94,6 %
Ympäristöministeriö	292 171	310 285	94,2 %
Yhteensä	20 762 697	24 994 748	83,1 %

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että työterveyshuollon palveluiden osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

Valtion maksuaikakorttiratkaisu

Analyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että valtion maksuaikakorttiratkaisun osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

Leasingpalvelut (autot)

Analyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuo-

tejaottelua. Analyyttistä tarkastusta vaikeutti olennaisesti myös se, että Hansel-aineiston ja kirjanpidon välillä on volyymiero. Hansel-aineistossa on hankinnan kokonaisarvo koko leasingvuokrakauden ajalta, kun taas kirjanpidossa on ainoastaan asianomaisen vuoden kulukirjausten osuus.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että leasingpalveluiden (autot) osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

Leasingpalvelut (koneet, laitteet ja kalusteet)

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua. Analyyttistä tarkastusta vaikeutti olennaisesti myös se, että Hansel-aineiston ja kirjanpidon välillä on volyymiero, sillä Hansel-aineistossa on hankinnan kokonaisarvo koko leasingvuokrakauden ajalta, kun taas kirjanpidossa on ainoastaan asianomaisen vuoden kulukirjausten osuus.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että leasingpalveluiden (koneet, laitteet ja kalusteet) osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden virkamatkavakuutus (ulkomaan virkamatkavakuutus), voimaan 15.8.2008 lukien

Analyyttisen tarkastuksen menetelmin tätä tuoteryhmää ei voitu tarkastaa, sillä liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että virkamatkavakuutushankintojen osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä.

3.3.7 Tieto- ja puheliikenne

Tietoliikenne ja tietoliikennepalvelut sekä puheliittymät ja puhepalvelut, voimaan 1.9.2009 lukien

Liikekirjanpidon tilikartta ei kaikilta osin vastaa Hansel Oy:n tuoteryhmä- tai tuotejaottelua tämän tuoteryhmän osalta. Liikekirjanpidon tilille 4322 (Tietoliikennepalvelut) kirjataan myös postipalvelujen ostot, jotka eivät ole yhteishankintavelvoitteen piirissä. Tämä varauma huomioiden tieto- ja

puheliikenteen palveluista voidaan analyttisen tarkastuksen perusteella todeta seuraavaa.

Tieto- ja puheliikenteen palveluissa yhteishankintavelvoitetta noudatetaan vuoden 2010 tammi-lokuun aineiston perusteella vielä harvoin. Tämä selittyy sillä, että tieto- ja puheliikenteen palvelut ovat tulleet yhteishankintavelvoitteen piiriin vasta 1.9.2009 alkaen.

Oheisessa taulukossa on esitetty yhteishankintavelvoitteen noudattaminen hallinnonaloittain vuoden 2010 tammi-lokuun aineiston perusteella.

TAULUKKO 3. Tieto- ja puhelinliikenteen palveluhankinnat analyttisen tarkastuksen perusteella eri hallinnonaloilla.

Hallinnonala	Hansel Oy:n sopimusten käytöt (euroa)	Tili 4322 Tietoliikennepalvelut (euroa)	Sopimusten käyttöaste %
Liikenne- ja viestintäministeriö	1 059 608	8 360 271	12,7 %
Maa- ja metsätalousministeriö	971 037	4 178 230	23,2 %
Oikeusministeriö	0	7 969 323	0,0 %
Opetus- ja kulttuuriministeriö	319 786	1 752 307	18,2 %
Puolustusministeriö	0	6 831 916	0,0 %
Sisäasiainministeriö	22 850	13 054 733	0,2 %
Sosiaali- ja terveysministeriö	510 340	1 993 160	25,6 %
Tasavallan presidentti	18 479	63 564	29,1 %
Työ- ja elinkeinoministeriö	1 167 514	9 420 681	12,4 %
Ulkoasiainministeriö	268 502	5 178 802	5,2 %
Valtioneuvoston kanslia	50 963	285 513	17,8 %
Valtiovarainministeriö	1 730 114	20 190 420	8,6 %
Ympäristöministeriö	0	1 118 805	0,0 %
Yhteensä	6 119 193	80 397 725	7,6 %

Tapahtumatarkastuksessa todettiin, että tietoliikenne- ja tietoliikennepalveluiden sekä puheliittymät ja puhepalvelut -hankintojen osalta yhteishankintavelvoitetta on noudatettu kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä¹⁹.

¹⁹ Yleisenä ja hyväksyttävänä syynä pidettiin tilannetta, jossa virastolla on ollut voimassa sopimus, joka on tullut voimaan ennen kyseistä tuoteryhmää koskevan yhteishankintavelvoitteen voimaantuloa.

3.3.8 Poikkeaminen yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta ja sen dokumentointi

Valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n mukaan silloin, kun hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla tavalla.

Lähes kaikissa tarkastetuissa organisaatioissa todettiin puutteita yhteishankintavelvoitteeseen liittyvässä dokumentoinnissa. Yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointiin tulee kiinnittää jatkossa huomiota, jotta dokumentointi suoritettaisiin valtioneuvoston asetuksen (765/2006) 2 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmalliseksi erityisesti kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat, joista ei aina tehdä hankintapäätöstä. Koska erillistä hankintapäätöstä (asiakirjaa) ei varsinkaan pienhankinnoissa laadita, olisi peruste yhteishankinnasta poikkeamiseen asianmukaista merkitä tositteeseen, jotta yhteishankintavelvoitteesta poikkeaminen olisi valtiovarainministeriön kirjeen (31/01/2006) ja Valtion hankintakäsikirjan mukaisesti yksityiskohtaisesti arvioitavissa jälkikäteenkin. Yhteishankinnasta poikkeamisen dokumentointi tukee osaltaan myös sisäisen valvonnan toimivuutta.

Tarkastuksessa saatiin organisaatioiden laatimia selvityksiä yhteishankintavelvoitteesta poikkeamiselle. Selvitykset oli useassa tilanteessa laadittu pyydettyä tarkastuksen aikana, ja tällöin tarkastuksessa jäi jossain tapauksissa avoimeksi se, oliko hankintahetkellä tosiasiallisesti täyttynyt erityinen syy.

Yhteishankintavelvoitetta oli noudatettu verrattain hyvin. Vain yhdessä organisaatiossa havaittiin puutteita yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa useassa tuoteryhmässä, mutta hankinnat eivät olleet euromääriltään olennaisia. Yhdessä tarkastuksessa todettiin lisäksi, että osakeyhtiö on ollut pysyvästi toimittajana yhteishankintavelvoitteen alaisissa hankinnoissa. Menettely ei ole valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n mukainen. Asiasta on huomautettu vuoden 2010 tilintarkastuskertomuksessa.

3.3.9 Analyttisen tarkastuksen havaintoja

Analyttisessä tarkastuksessa verrattiin kirjanpitoyksiköiden liikekirjanpidon mukaisia toteutumätietoja Hansel Oy:n raportteihin, joista kävivät ilmi puitesopimustoimittajien volyymitiedot eri virastoille.

Analyttisessä tarkastuksessa todettiin samankaltaisia ongelmia kuin vuonna 2008 toteutetussa Helsingin kauppakorkeakoulun tekemässä tut-

kimuksessa²⁰. Keskeisin Helsingin kauppakorkeakoulun esiin tuoma seikka oli se, että liikekirjanpidon tilikartta ei vastaa monien tuoteryhmien osalta yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuoteryhmien luokittelua Hansel-aineistossa. Lisäksi tapahtumatarkastusten yhteydessä tehtyjen Hansel-aineistojen läpikäynneissä havaittiin, että aineisto ei ole kaikilta osin luotettavaa. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että erot Hansel-aineiston ja valtion kirjanpidon välillä syntyvät pääosin erilaisesta kirjauskäytännöstä. Esimerkiksi autojen osalta Hansel Oy kirjaa puitejärjestelymyynniksi kaikki puitejärjestelyn kautta hankitut autot. Valtion kirjanpitoon kirjataan kuitenkin ainoastaan valtiolle ostettujen autojen hankintamenot. Edelleen Hansel Oy:n palautteen mukaan mikäli auto hankitaan leasing sopimuksella, auton hankintameno ei kirjaudu valtion kirjanpitoon vaan kirjataan vähitellen leasingvuokrina.

Tarkastuksessa perehdyttiin Hansel Oy:n tekemään seurantapohjaan ja siihen, mitä tuotteita ja palveluita Hansel Oy on katsonut kuuluvan valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n piiriin. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota muutamaa tuoteryhmään, jotka tarkastusviraston näkemyksen mukaan kuuluisivat valtiovarainministeriön päätöksen perusteella yhteishankintavelvoitteen piiriin, mutta Hansel Oy on tulkinnut toisin. Tietyissä tuotteissa taas tarkastusviraston näkemyksen mukaan tietyt tuotteet eivät kuulu yhteishankintavelvoitteen piiriin, kun taas Hansel Oy:n mukaan ne kuuluvat.

Hansel Oy:n mukaan faksit, kopiokoneet ja monitoimilaitteet eivät kuulu valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n piiriin. Valtioneuvoston asetuksessa valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) on lueteltu ne tuotteet ja palvelut, joita voidaan hankkia yhteishankintana. Asetuksen 1 §:ssä on tietokoneet ja niiden osat ja tarvikkeet -ryhmän alakohdaksi 4d) ilmoitettu telefaxit, kopiokoneet ja monitoimilaitteet. Tämän perusteella fakseja, kopiokoneita ja monitoimilaitteita pidettäisiin tarkastusviraston näkemyksen mukaan tietoteknisinä laitteina. Valtiovarainministeriön päätöksen 766/2006 mukaan leasingpalveluihin kuuluvat muun muassa tietotekniset laitteet. Kopiokoneiden (leasing) ja monitoimilaitteiden (leasing) taloudellista merkitystä voidaan pitää olennaisena.

Hansel Oy:n tulkinnan mukaan oheislaitteet, -tarvikkeet ja palvelut (osto) sekä tulostimet ja palvelut (osto) kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin, koska ne kuuluvat ryhmään tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet. Kuitenkin valtiovarainministeriön päätöksen 766/2006 1 §:n 3 kohdassa on lueteltu vain a) tietokoneet (työasemat ja

²⁰ Ks. luku 3.1.3.

kannettavat) sekä b) näytöt. Valtiovarainministeriön päätöksen 766/2006 perusteella oheislaitteet ja tulostimet eivät tarkastusviraston näkemyksen mukaan kuulu yhteishankintavelvoitteen piiriin.²¹

Edellä mainituissa tuotteissa olevat tulkintaerot johtuvat Hansel Oy:n mukaan siitä, että Hansel Oy:n käyttämä linjaus niistä tuotteista, jotka kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin, on kehitetty lähinnä sisäiseen seurantaan eikä siten ole täydellinen. Raportointijärjestelmässä (SUTI), jonne toimittajat raportoivat myyntiä, on tiettyjen puitejärjestelyjen katsottu kuuluvan valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n piiriin, ja siksi tällaiseen puitejärjestelyyn kuuluvat tuotteet on merkitty kuuluviksi lain piiriin. Hansel Oy:n mukaan järjestelmä ei osaa erotella puitejärjestelyjen sisällä olevia tuotteita eri ryhmiin lain 22 a §:n suhteen. Valtiovarainministeriön Hansel Oy:stä saamiin tietoihin liittyy siten myös tämänkaltainen ongelma.

Tältä osin olisi suositeltavaa, että valtiovarainministeriö ja Hansel Oy kävisivät tulkintaerot ja ongelmakohdat läpi, ja ministeriö tämän jälkeen tarvittaessa tarkentaisi päätöksiään. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa yhtyvän tarkastusviraston näkemykseen siitä, että tulkintaerimielisyydet tulisi käydä ministeriön kanssa läpi ja ongelmakohdat tulisi ensisijaisesti ratkaista ministeriön päätöksiä täsmentämällä.

Tapahtumatarkastuksissa tehtiin Hansel-aineistosta seuraavia havaintoja, joita hyödynnettiin analysoitaessa sitä, voidaanko esimerkiksi analyttisen tarkastuksen tuloksia raportoida kustakin tuoteryhmästä.

Maaseutuvirastoon kohdistuneen tarkastuksen perusteella näyttäisi siltä, että Hansel-aineisto sisältää samat tuotteet kahteen kertaan, VM 3 (Tietokoneet ja näytöt) mukaisesti hankintoina ja VM 6.3.2 (Leasingpalvelut) mukaisesti leasingeina. Maaseutuviraston lentomatkusmenot tarkastusajanjaksolta ovat kirjanpidon mukaan enintään noin 112 000 euroa. Hansel-aineistossa hankintojen määrä on lähes kolminkertainen (327 000 euroa). Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan Hansel-aineiston volyymitieto on virheellinen. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa yleisenä lentomatkusmen seurantaan liittyvänä ongelmana sen, että lentoyhtiöt eivät raportoi Hansel Oy:lle lentolippujen hintoihin sisältyviä viranomaismaksuja, vaikka ne laskutetaan virastoilta. Näin ollen Hansel Oy:n mukaan euromääräistä raportointitietoa ei voi suoraan verrata kirjanpilotietoihin.

²¹ *Analyttisessä tarkastuksessa on tietyissä kiistanalaisissa tuoteryhmissä noudatettu tarkastusviraston näkemystä.*

Itä-Suomen aluehallintoviraston (kirjanpitoyksikkönä Etelä-Suomen aluehallintovirasto) tarkastuksessa todettiin, että kirjanpidossa ei ole kirjauksia liikekirjanpidon tilillä 1250 (Autot ja muut maankuljetusvälineet) tammi-elokuussa 2010. Hansel Oy:n tammi-elokuun aineiston mukaan Itä-Suomen aluehallintovirastoon on hankittu autoja 189 652,98 euron arvosta. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan kysymyksessä on kirjausvirhe Hansel Oy:n aineistossa.²²

Lähes kaikissa tapahtumatarkastukseen piiriin kuuluvissa organisaatioissa havaittiin, että Hansel-aineistossa hankintojen kokonaismäärä (arvo) on koko leasingvuokrankauden ajalta, kun taas kirjanpidossa leasingmenot jakaantuvat koko leasingajalle (esimerkiksi 3 vuotta).

Tapahtumatarkastuksissa tehtyjen havaintojen lisäksi ongelmia aiheuttaa se, että hankinnat kirjataan Hansel-aineistoon ja kirjanpitoon osin eri aikaan. Hansel Oy toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että on varsin tavallista, että kirjaukset tulevat Hansel Oy:n raportointipalveluun viiveellä. Toimittajat raportoivat Hansel Oy:n palautteen mukaan Hansel Oy:lle pääsääntöisesti kuukausittain toteutuneiden myyntien perusteella.

Valtionhallinnossa vuosina 2008–2010 on tehty useita merkittäviä organisaatiomuutoksia, ja on todennäköistä, että Hansel-aineistoihin on päätynyt vanhojen organisaatioiden aikaista tietoa esimerkiksi organisaatioiden nimistä, jolloin on syntynyt eroa Hansel-aineiston ja kirjanpidon välillä.

3.4 Yhteishankintavelvoitteen kehittyminen vuosina 2008–2010

Kuten luvusta 3.3. kävi ilmi, analyttisen tarkastuksen perusteella voidaan yhteishankintavelvoitteen toteutumista arvioida vain muutamissa tuoteryhmissä. Tarkastuksessa on katsottu, että yhteishankintavelvoitteen ajallista kehittymistä voidaan analyttisen tarkastuksen perusteella arvioida sähkön, bensiini- ja dieselöljyn, toimistotarvikkeiden ja työterveyshuollon osalta. Lisäksi, koska hallinnonalojen välillä on tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosina 2008–2010, ei hallinnonalojen välisiä toteutumalukuja esitetä tässä tarkastelussa, vaan ajallista kehittymistä tarkastellaan ainoastaan koko talousarviotalouden osalta.

²² *Vastaavia kirjausvirheitä on ilmennyt aiemminkin. Mm. vuonna 2009 oli poliisiautohankintoja kirjattu silloisille lääninhallituksille, vaikka poliisiautot kuuluivat poliisihallituksen tai sisäasianministeriön kirjanpitoyksikköön.*

Sähköhankintojen osalta todetaan, että vuoden 2010 ajanjakson 1–8/2010 mukaan liikekirjanpidon tilin 4007 (Lämmitys, sähkö ja vesi) kertymästä noin 13,2 % koostui Hansel Oy:n välityksellä tehdyistä puitesopimushankinnoista, vuoden 2009 kertymästä vastaavasti 15,5 prosenttia ja vuoden 2008 kertymästä 13,2 %. Tämän perusteella käytännöissä ei ole tapahtunut juurikaan muutosta.

Bensiini- ja dieselöljyhankintojen osalta todetaan, että vuoden 2010 ajanjakson 1–8/2010 mukaan liikekirjanpidon tilin 4006 (Poltto- ja voiteluaineet) kertymästä noin 60,9 % koostui Hansel Oy:n välityksellä tehdyistä puitesopimushankinnoista, vuoden 2009 kertymästä vastaavasti 56,1 prosenttia ja vuoden 2008 kertymästä 48,1 %. Tämän perusteella hankintamenettelyissä on tapahtunut kehitystä.

Toimistotarvikehankintojen osalta todetaan, että vuoden 2010 ajanjakson 1–8/2010 mukaan liikekirjanpidon tilin 4001 (Toimistotarvikkeet) kertymästä noin 69,6 % koostui Hansel Oy:n välityksellä tehdyistä puitesopimushankinnoista, vuoden 2009 kertymästä vastaavasti 67,5 prosenttia ja vuoden 2008 kertymästä 65,2 %. Tämän perusteella yhteishankintavelvoitteen noudattaminen on hieman parantunut vuosina 2008–2010.

Työterveyshuoltohankintojen osalta todetaan, että vuoden 2010 ajanjakson 1–8/2010 mukaan liikekirjanpidon tilin 4331 (Työterveyspalvelut) kertymästä noin 83,1 % koostui Hansel Oy:n välityksellä tehdyistä puitesopimushankinnoista, vuoden 2009 kertymästä vastaavasti 67,9 prosenttia ja vuoden 2008 kertymästä 55,9 %. Kokonaisuutena työterveyshuoltohankinnoissa on siirrytty olennaisesti enemmän puitesopimushankintojen käyttöön. On todennäköistä, että useissa virastoissa määräaikaisten sopimusten umpeuduttua virastot ovat siirtyneet käyttämään Hansel Oy:n puitesopimusta. Ainoastaan ulkoasiainministeriön hallinnonalalla ei ole seurantajakson aikana siirrytty käyttämään Hansel Oy:n puitesopimusta. Ulkoasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan kyseisellä hallinnonalalla siirrytään käyttämään Hansel Oy:n puitesopimusta vuoden 2012 alusta lukien, jolloin 1.1.2006 voimaan tullut (tullut voimaan ennen valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n säätämistä) edellinen sopimus päättyi.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä oli selvittää, miten valtiovarainministeriö on ohjannut valtion keskitettyä hankintatointa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että yhteishankintavelvoitteen valtiontaloudellisen olennaisuuden perusteella valtiovarainministeriön olisi tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yhteishankintavelvoitteen toteutumisen seurantaan ja asiasta raportointiin tilinpäätöskertomuksessa. Seurannan nykyistä parempi järjestäminen ei tarkoita henkilöstöresurssien lisäämistä ministeriön talousohjausyksikössä, vaan ratkaisevaa on sähköisten seurantavälineiden kehittäminen (seurantakohteet ja tietojärjestelmät). Valtiovarainministeriön olisi suositeltavaa tehostaa valtion keskitetyn hankintatoimen ohjausta. Valtiovarainministeriön toteuttamat ohjaustoimet ovat olleet elokuun 2009 jälkeen niin sanottuja pehmeitä keinoja. Ministeriö ei ole käyttänyt kyseisen ajankohdan jälkeen lainsäädännön antamia valtuuksia yhteishankittavien tuotteiden luettelon muuttamiseksi. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan valtiovarainministeriön olisi suositeltavaa lisätä hotelli- ja majoituspalvelut yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden luetteloon.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa. Valtiovarainministeriöllä on toimivalta ja samalla velvollisuus ohjata ja seurata yhteishankintavelvoitteen toteutumista ja noudattamista. Valtion tilinpäätöskertomuksen valtion hankintatointa käsittelevä osio laaditaan valtiovarainministeriössä. Vuosien 2009 ja 2010 tilinpäätöskertomuksessa on raportoitu yhteishankintavolyymin suuruudesta (pitäen sisällään koko Hansel Oy:n myyntivolyymin), mutta siinä ei ole raportoitu yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta. Sen raportointiin ei valtiovarainministeriöllä olisi ollut mahdollisuuksia. Valtiovarainministeriön tulisi velvoittaa Hansel Oy rakentamaan seurantajärjestelmiään niin, että yhteishankintavelvoitteen noudattamista voitaisiin nykyistä paremmin seurata. Valtiovarainministeriön tulisi vaikuttaa myös siihen, että valtion omista seurantajärjestelmistä saatava tieto palvelisi nykyistä paremmin yhteishankintavelvoitteen seurantaa ja raportointia.

Tarkastuksen toisena pääkysymyksenä oli selvittää, ovatko virastot ja laitokset noudattaneet yhteishankintavelvoitetta²³.

²³ Pitää sisällään hankintatoimen järjestämisen.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että hankintatoimen järjestelyt tukevat yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden hankintaa kohtuullisen hyvin. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin vajaassa puolessa tarkastetuista organisaatioista olennaisia tuoteryhmiä, joita koskeviin Hansel Oy:n puitejärjestelyihin organisaatio ei ole liittynyt. Noin puolessa tarkastetuista organisaatioista hankintaohjeessa oli asianmukaisesti huomioitu yhteishankintavelvoite. Tarkastuksessa havaittiin useissa tapauksissa, että hankintaohjeissa ei kuitenkaan ollut ohjeistettu yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointia.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että yhteishankintavelvoitetta noudatetaan kohtuullisen hyvin ja poikkeamien syitä voidaan pääsääntöisesti pitää hyväksyttävänä. Lähes kaikissa tarkastetuissa organisaatioissa todettiin kuitenkin puutteita yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnissa. Dokumentointiin tulee kiinnittää jatkossa huomiota, jotta dokumentointi suoritettaisiin valtioneuvoston asetuksen (765/2006) 2 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Sähkön ja toimistotarvikkeiden tuoteryhmissä yhteishankintavelvoitteen noudattamisessa todettiin useissa tapauksissa puutteita, eikä poikkeamisten syitä voitu pitää hyväksyttävänä. Lisäksi yhden organisaation tarkastuksessa todettiin, että yhteishankintavelvoitteeseen kuuluvia muita hankintoja oli toteutettu valtion talousarviosta annetun lain 22 a §:n vastaisesti.

Yhteishankintavelvoitteen ajallista kehittymistä pystyttiin analyttisen tarkastuksen perusteella analysoimaan vain neljässä tuoteryhmässä, mikä johtuu siitä, että kirjanpidon ja Hansel Oy:n aineistot eivät ole vertailukelpoisia. Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että sähkön hankintamenettelyissä ei ole tapahtunut juurikaan muutosta vuosina 2008–2010. Sen sijaan toimistotarvikkeiden, bensiinin ja dieselöljyn sekä työterveyshuollon palveluiden hankintamenettelyissä on tapahtunut kehitystä. Selittävä tekijänä voitaneen pitää sitä, että useissa virastoissa yhteishankintavelvoitteen voimaan tullessa voimassa olleiden määräaikaisten sopimusten umpeuduttua virastot ovat siirtyneet käyttämään Hansel Oy:n puitesopimusta. Muilta osin ei analyttisen tarkastuksen perusteella tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. (HE 20/2006 vp).

Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen, työryhmäraportti 21.6.2010. Valtiovarainministeriö kesäkuu 2010.

Valtion hankintakäsikirja 2007. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2007.

Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.

Valtion hankintastrategia. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2009.

Valtion sähkönhankintastrategia 30/2009. Valtion sähkönhankintastrategiaa pohtineen työryhmän loppuraportti.

Valtion tilinpäätöskertomus 2009, osat I ja II. K 11/2010 vp.

Valtion tilinpäätöskertomus 2010. osat I ja II. K 10/2011 vp.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion pysyvien toimintameno- ja säästöjen ja muiden vuoden 2010 erillisten toimintameno- ja säästöjen aikaansaamiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto 4.2.2010.

Valtiovarainministeriön kirje ”Hankintojen yhteinen kilpailuttaminen valtionhallinnossa”. VM 31/01/2006.

Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-94.

2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Valtiovarainministeriö 14.9.2010.

Hansel Oy 1.11.2011.

Liitteet

Liite 1. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 22 a §
(447/2006)

22 a § (8.6.2006/447) Hankintojen keskittäminen

Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.

Valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä 1 momentissa tarkoitettun yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla kuin tässä momentissa tarkoitettulla tavalla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä 2 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-211-4 (nid.)