



Laillisuustarkastuskertomus

# Yhteishankintojen toteuttaminen





Laillisuustarkastuskertomus  
**Yhteishankintojen toteuttaminen**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (NID.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-490-3 (NID.)  
ISBN 978-952-499-491-0 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-491-0  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-491-0](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-491-0)

GRANO OY  
HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT  
LUVUT 1 JA 3–5  
GETTYIMAGES  
LUKU 2  
VTV, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Dnro 303/52/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Yhteishankintojen toteuttaminen laillisuustarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

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

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeilla ja Hansel Oy:llä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 20. elokuuta 2020

Jaakko Eskola  
johtaja

Minna Tyrväinen  
johtava tilintarkastaja



# Tarkastusviraston kannanotot

Hansel Oy:n (Hansel) puitesopimuksilla hankittujen tuotteiden ja palveluiden arvo ylitti 900 miljoonaa euroa vuonna 2019. Yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet merkittävästi viimeisen 15 vuoden aikana, ja puitesopimusten käyttö valtionhallinnossa on nykyisin vakiintunutta. Yhteishankintavelvoitetta on noudatettu virastojen hankinnoissa kattavasti. Puitejärjestelyjä hyödynnetään laajasti myös hankittaessa tuotteita ja palveluita, joita yhteishankintavelvoite ei koske, mutta tarkastuksen perusteella myös velvoitteella on edelleen merkitystä. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö ja tekninen kehitys aiheuttavat kuitenkin jatkuvia muutoksia hankintayksiköiden tarpeisiin ja paineita myös yhteishankintavelvoitteen sisällön tarkentamiseen tai uudelleen määrittelyyn.

Valtion hankintayksiköiden mahdollisuuksiin hyödyntää yhteishankintoja vaikuttaa myös niiden toteuttamistapa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön muutoksen vuoksi Hansel on muuttanut puitejärjestelyjen liittymisehtoja. Tarkastuksen perusteella liittymisehtojen muutos on heikentänyt valtion hankintayksiköiden mahdollisuuksia käyttää puitejärjestelyitä.

## Hankintatoimen ohjauksen edellytykset ovat parantuneet

Keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintavelvoitteen ohjauksen painopiste on valtiovarainministeriössä muuttunut, kun puitesopimusten käyttö on lisääntynyt valtion hankintayksiköissä. Ohjaavien toimenpiteiden tavoitteena on viime aikoina ollut edistää hankintojen suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta sekä turvata edellytyksiä hankintojen johtamiselle hankintayksiköissä. Tarkastuksessa todettiin, että edellytykset ohjaukselle ovat parantuneet, kun ohjauksen tietoperusta on kehittynyt.

Syksyllä 2019 toteutettiin Hanselia koskeva omistus- ja yritysjärjestely, jossa Hansel siirtyi valtion ja Suomen Kuntaliiton yhteisomistukseen. Tällä saattaa jatkossa olla vaikutusta valtiovarainministeriön ohjausmahdollisuuksiin ja toimintatapoihin Hanselin omistajaohjaajana. Yritysjärjestely vaikuttaa myös yhteishankintavelvoitteen toteuttamiseen. Yhteishankintavelvoite ei tällä hetkellä koske suurta osaa Hanselin tekemistä yhteishankinnoista, koska kuntien hankinnat eivät kuulu velvoitteen piiriin.

## Yhteishankintavelvoitetta noudatetaan hyvin, mutta poikkeamat velvoitteesta on dokumentoitu puutteellisesti

Valtion virastot ja laitokset ovat noudattaneet yhteishankintavelvoitetta hyvin. Tarkastuksessa havaittiin ainoastaan yksittäisiä poikkeamia yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta. Puutteita sitä vastoin todettiin siinä, miten yhteishankintavelvoitteesta poikkeaminen on dokumentoitu.

Yhteishankintavelvoitteen alaiset hankinnat on määriteltävä valtiovarainministeriön päätöksessä melko yleisesti. Tarkastuksessa todettiin, että käsitys yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvista tuotteista ja palveluista ei ole yksiselitteinen myöskään valtiovarainministeriössä tai Hanselissa.

Valtion konsernipalveluiden merkitys todettiin tarkastuksessa keskeiseksi, kun arvioidaan velvoitteen noudattamista etenkin toimistotarvikkeiden ja tietoteknisten laitteiden hankinnoissa.

## Yhteishankintavelvoitteen alaisten hankintojen seuranta Handi-järjestelmässä on vaikeaa

Handi-järjestelmä ei tue taloushallinnon automatisaatiota yhteishankinnoissa, vaan virastojen yhteishankintoihin liittyvät menettelyt toimivat järjestelmässä muiden hankintojen tavoin. Yhteishankintavelvoitteen alaisia hankintoja ei rekisteröidä Handi-järjestelmässä erikseen, mikä vaikeuttaa niiden seurantaa hankintayksiköissä.

## Hansel pyrkii edistämään vastuullisuuteen liittyviä politiikkatavoitteita yhteishankinnoilla

Hansel on ottanut puitejärjestelyiden suunnittelussa huomioon ympäristövastuun sekä taloudellisen ja sosiaalisen vastuun tavoitteet. Varsinaisia vastuullisuusauditointeja Hansel ei ole sopimustoimittajilleen toistaiseksi tehnyt.

Hanselin puitejärjestelyt vastaavat asiakkaiden tarpeita parhaiten tavanomaisissa ja suurivolyymisissa hankinnoissa, joista erityisesti suurivolyymisillä yhteishankinnoilla voidaan saavuttaa myös hintaetuja. Yhteishankinnat eivät sitä vastoin yleensä sovellu innovatiivisten hankintojen tekemiseen, minkä vuoksi niillä on hankala edistää innovatiivisuuteen liittyviä politiikkatavoitteita.

## Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että

1. valtiovarainministeriö arvioi, tulisiko sen täsmentää päätöstä yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvista tuotteista ja palveluista ja niiden sisällöstä
2. hankintayksiköt kiinnittävät huomiota yhteishankintavelvoitteesta poikkeamiseen liittyvän erityisen syyn dokumentointiin hankintapäätöksissä
3. palvelukeskus Palkeet kehittää yhteishankintojen seurantaa ja toteutuneiden volyymien raportointia Handi-järjestelmässä
4. Hansel selvittää mahdollisuuksia auditoida toimittajia.







# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
<b>2 Onko valtiovarainministeriö ohjannut valtion keskitettyä hankintatointa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista?</b>	<b>15</b>
2.1 Yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet ja ohjauksen painopiste muuttunut	16
2.2 Yhteishankintojen ohjauksen tietoperusta on parantunut	17
2.3 Yhteishankintavelvoitteella on edelleen merkitystä	18
2.4 Hanselin omistusjärjestelyt muuttavat valtiovarainministeriön omistajaohjauksen toimintatapoja	19
<b>3 Ovatko valtion virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta?</b>	<b>21</b>
3.1 Yhteishankintavelvoitetta on noudatettu hyvin	21
3.2 Tapahtumatarkastuksessa havaittiin yksittäisiä poikkeamia yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta	23
3.3 Yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden käsitettä tulee tarkentaa	24
3.4 Valtion konsernipalveluilla on keskeinen merkitys yhteishankinnoissa	25
<b>4 Onko Handi-järjestelmän käyttönotolla tuettu taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa?</b>	<b>27</b>
4.1 Yhteishankintojen seuranta Handi -järjestelmässä tulee kehittää	27
4.2 Yhteishankintojen toteutuneiden volyymien raportointia tulee kehittää	28
4.3 Yhteishankinnat on tärkeää toteuttaa Handi-järjestelmässä	29
<b>5 Onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita sekä valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita ja niiden oman hankintatoimen kehittämistä?</b>	<b>31</b>
5.1 Hansel on pyrkinyt edistämään vastuullisuuteen liittyviä politiikkatavoitteita yhteishankinnoilla	31
5.2 Hanselin puitejärjestelyiden sopimustoimittajista merkittävä osa on pieniä- ja keskisuuria yrityksiä	33
5.3 Hanselin puitejärjestelyt vastaavat asiakkaiden tarpeita varsin hyvin	33
5.4 Yhteishankintojen toteuttamistapaa valittaessa on sovitettava yhteen useita eri näkökohtia	35
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>39</b>
<b>Viitteet</b>	<b>43</b>



# 1 Mitä tarkastettiin

Valtionhallinnon hankintojen volyymi on vuositasolla 4–4,5 miljardia euroa ilman väylä- ja puolustushankintoja. Vuonna 2019 valtion hankinnat olivat noin 7 prosenttia talousarviosta, joka oli kokonaisuudessaan 56 miljardia euroa. Henkilöstömenot vuonna 2019 olivat puolestaan 4,6 miljardia euroa. Koko julkissektorin hankinnat vuonna 2019 olivat noin 35 miljardia euroa.<sup>1</sup>

Julkisen sektorin hankinnoilla on merkittävä vaikutus sekä verovarojen käytön että markkinaosapuolten (tavarantoimittajat, palveluntuottajat) kannalta. Julkisille hankinnoille asetetaan myös erilaisia innovatiivisuuteen, sosiaaliseen vastuullisuuteen, ympäristöystävällisyyteen sekä hankintaosaamisen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Julkisen hankintatoimen tehostamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi valtionhallinnon hankintatoimea on kehitetty 2000-luvulla osana valtion hankintojen yleistä ohjausta ja valtion tuottavuusohjelmaa.

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida valtiovarainministeriön toimintaa valtion keskitetyn hankintatoimen ohjaajana sekä selvittää, miten laadukkaalla tietoperustalla ohjausta toteutetaan. Valtionhallinnon hankintojen yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat valtiovarainministeriön vastuulle.<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö ohjaa valtionhallinnon hankintoja muun muassa valtion hankintastrategialla, päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista, kehittämällä hankintatapoja ja vastaamalla yleisistä hankintojen sopimusehdoista.

Toisena tavoitteena oli selvittää, ovatko virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) mukaan yhteishankintoina voidaan hankkia hallinnon käyttöön tavanomaisia tavaroita, palveluita, tietoteknisiä laitteistoja ja ohjelmistoja sekä yhteisiä tietojärjestelmiä. Laki edellyttää, että viraston tai laitoksen on järjestettävä hankintatoimensa siten, että se käyttää yhteishankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Tarkastuksessa todennettiin valtion tapahtumatasoisesta kirjanpitoaineistosta puitesopimustoimittajien käyttö tuotteiden ja palveluiden yhteishankinnoissa. Jos hankintoja ei ollut tehty puitesopimustoimittajilta, hankintatapahtumia tarkastettiin sen selvittämiseksi, onko yhteishankintavelvoitetta rikottu vai onko hankintayksiköllä ollut erityisiä perusteita poiketa yhteishankinnasta.

Tarkastuksen kolmantena tarvoitteena oli tarkastella Handi-järjestelmän edellytyksiä tukea taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa. Tässä yhteydessä käytiin läpi, voidaanko yhteishankintojen toteuttamista seurata Handi-järjestelmässä sekä onko Handi-järjestelmän avulla mahdollista tuottaa tietoa yhteishankintojen volyymeistä ja toteuttajista. Tarkastuksessa selvitettiin Handi-järjestelmän menettelyitä sen varmistamiseksi, että yhteishankinnat voidaan viedä järjestelmässä joustavasti läpi.

Tarkastuksen neljäntenä tavoitteena oli selvittää, onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita sekä valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita ja niiden oman hankintatoiminnan kehittämistä. Julkisille hankinnoille on asetettu ympäristöystävällisyyteen ja sosiaaliseen vastuullisuuteen liittyviä tavoitteita, joita voidaan toteuttaa myös yhteishankinnoilla. Näiden politiikkatavoitteiden lisäksi selvitettiin pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia päästä toimittajiksi

Valtiovarainministeriö ohjaa valtionhallinnon hankintoja muun muassa valtion hankintastrategialla ja päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista

Viraston tai laitoksen on järjestettävä hankintatoimensa siten, että se käyttää Hanselin valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta

Julkisille hankinnoille asetetaan erilaisia innovatiivisuuteen, sosiaaliseen vastuullisuuteen ja ympäristöystävällisyyteen liittyviä tavoitteita, joita voidaan toteuttaa myös yhteishankinnoilla

Hanselin yhteishankintoihin. Tarkastuksessa arvioitiin myös sitä, miten yhteishankinnat vastaavat eri viranomaisten hankintatarpeita ja miten asiakastarpeet vaikuttavat yhteishankintojen toteuttamistapaan.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko valtiovarainministeriö ohjannut valtion keskitettyä hankintaintoa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista?
2. Ovatko valtion virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta?
3. Onko Handi-järjestelmän käyttöönotolla tuettu taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa?
4. Onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita sekä valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita sekä niiden oman hankintatoiminnan kehittämistä?

### VTV:n tarkastuksissa kysymyksiä esitetään eri näkökulmista

Tässä tarkastuksessa sovellettiin eri tarkastuslajeja yhdistelevää monilajitarkastuksen mallia ja käytettiin sekä tuloksellisuustarkastuksen että laillisuustarkastuksen lähestymistapoja.

Laillisuustarkastus pyrkii varmistamaan, onko valtionhallinnossa toimitettu lainsäädännön, muun sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Tavoitteena on tuottaa päätöksentekijöille tietoa lakien ja muiden säännösten sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta sekä siitä, onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tuloksellisuustarkastus kohdistuu taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota taloudenhoidon laillisuudessa ja talousarvion noudattamisessa esiintuviin ongelmiin sekä tuloksellisuuden riskien kannalta olennaisiin asioihin.







VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET  
MINISTRY OF FINANCE



## 2 Onko valtiovarainministeriö ohjannut valtion keskitettyä hankintatoimintaa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista?

Tarkastuksen perusteella todetaan, että keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintavelvoitteen ohjauksen painopiste on valtiovarainministeriössä muuttunut, kun yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet ja Hanselin puitesopimusten käyttö lisääntynyt. Ohjaavien toimenpiteiden tavoitteena on viime vuosina ollut edistää valtionhallinnon hankintatoiminnan suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta sekä turvata edellytyksiä hankintojen johtamiselle hankintayksiköissä. Edellytykset valtion keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintojen ohjaukselle ja valvonnalle ovat parantuneet, kun tietoperusta on kehittynyt ja yksityiskohtaista tietoa toteutuneista hankinnoista on ollut saatavilla. Samoin sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan mahdollisuudet puuttua yhteishankintavelvoitteen vastaisesti tehtyihin hankintoihin ovat parantuneet.

Yhteishankintojen käyttäminen valtionhallinnossa on nykyään vakiintunut. Tarkastuksessa todettiin, että yhteishankintavelvoitteella ei ole enää samanlaista merkitystä kuin sitä säädettyäessä, mutta sillä on edelleen merkitystä. Virastojen näkemykset yhteishankintavelvoitteen vaikuttavuudesta poikkeavat kuitenkin varsin selvästi toisistaan. Asiakastarpeiden lisäksi myös esimerkiksi tekninen kehitys aiheuttaa muutostarpeita velvoitteen sisällön määrittelyyn.

Valtio ja Suomen Kuntaliitto ry toteuttivat syksyllä 2019 omistus- ja yritysjärjestelyn, jolla Hanselista luotiin valtion ja Suomen Kuntaliitto ry:n yhdessä omistama valtakunnallinen julkisen sektorin hankintoihin keskittyvä yhtiö. Tarkastuksessa todettiin, että omistus- ja yritysjärjestelyllä saattaa olla vaikutusta valtiovarainministeriön ohjausmahdollisuuksiin Hanselin omistajaohjaajana. Yritysjärjestely vaikuttaa myös yhteishankintojen toteuttamiseen; yhteishankintavelvoite ei tällä hetkellä koske suurta osaa Hanselin tekemistä yhteishankinnoista, koska kuntien hankinnat eivät kuulu velvoitteen piiriin.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriön tulee jatkuvasti tarkastella yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden sisältöä. Lisäksi on suositeltavaa säännöllisesti arvioida yhteishankintojen tuloksellisuutta eri näkökulmista.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina todetaan seuraavaa.

Ohjauksen painopiste on muuttunut valtiovarainministeriössä

## 2.1 Yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet ja ohjauksen painopiste muuttunut

Valtion hankintastrategian<sup>3</sup> ja valtion hankintatoimen kehittämishankkeen (HANKO-hanke)<sup>4</sup> linjausten mukaisesti valtion hankinnat tulee toteuttaa siten, että ensisijaisesti hyödynnetään yhteishankintayksikkö Hanselin puitejärjestelyjä. Vastuu yhteishankintojen toteutusta koskevien säädösten antamisesta, yhteisiä toimintamalleja koskevien linjausten tekemisestä sekä yhteishankintojen edistämisestä on valtiovarainministeriöllä.

Hankintojen keskittämisen ja yhteishankintavelvoitteen säätämisen tavoitteena oli muun muassa alentaa hankinnasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä vähentää päällekkäistä työtä valtionhallinnossa erityisesti tavanomaisten tuotteiden ja palveluiden hankinnassa. Valtiovarainministeriössä yhteishankintoja koskevan ohjauksen keskeisenä tavoitteena oli valtion hankintastrategian linjausten mukaisesti nostaa Hanselin puitejärjestelyjen käyttöastetta, jotta saavutettaisiin volyymietuja ja yhtenäistettäisiin valtion hankintatoimessa käytettyjä menettelyitä. Yhteishankintavelvoitteen säätämishäällä haettiin Hanselille myös liikevaihtoa ja turvattiin sen toimintaedellytyksiä. Muita valtion hankintastrategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä olivat esimerkiksi tietotekniikan hyödyntämisen ja sähköisen asioinnin kehittäminen sekä kestävien valintojen edistäminen.

Tarkastuksessa todettiin, että Hanselin puitesopimuksilla tehtyjen yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet merkittävästi 2000-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 2004 yhteishankinnat olivat alle 200 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 yhteishankittujen tuotteiden ja palveluiden arvo oli noussut jo reiluun 900 miljoonaan euroon. Tästä valtion budjettitalouden piirissä olevien asiakkaiden hankintojen osuus on viimeisinä vuosina ollut noin 70–75 prosenttia. Yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden osuus yhteishankinnoista on vakiintunut noin kolmannekseen ja vapaaehtoisesti puitesopimuksien kautta tehtyjen hankintojen osuus on ollut noin kaksi kolmasosaa.

Keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintavelvoitteen ohjauksen ja valvonnan painopiste on valtiovarainministeriössä muuttunut, kun yhteishankintojen volyymit ovat nousseet ja puitesopimusten käyttö hankintayksiköissä on lisääntynyt. Ohjauksessa ei ole enää kiinnitetty niinkään huomiota yhteishankintavelvoitteen noudattamiseen tai yhteishankintojen käyttöasteen nostamiseen, vaan ohjaavien toimenpiteiden tavoitteena on ollut edistää valtionhallinnon hankintatoiminnan suunnitelmallisuutta ja tuoksellisuutta sekä turvata edellytyksiä hankintojen johtamiselle hankintayksiköissä.<sup>5</sup>

Yhteishankintojen volyymit ovat kasvaneet merkittävästi 2000-luvun puolivälin jälkeen

## 2.2 Yhteishankintojen ohjauksen tietoperusta on parantunut

Valtion hankintatoimen tavoitteena on, että virastojen hankintatoimi on johdettu kokonaisuus ja että hankintojen toteutus on suunniteltua, tehokasta ja laadukasta. Valtion hankintatoimea on uudistettu valtiovarainministeriön vastuulla olleella Valtion hankintojen digitalisointi -toteutusohjelmalla (Handi). Toteutusohjelmassa koko hankintaprosessi on yhtenäistetty aina hankintojen suunnittelusta maksatukseen ja hankintojen raportointiin asti.

Handi-ohjelmassa on toteutettu useita eri palveluita, joiden tarkoituksena on lisätä julkisen sektorin rahankäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi valtion hankintadatapalvelu sisältää lähes koko budjettivaltion ostolaskuaineiston, ja siinä voi tarkastella tietoja hankintojen kustannuksista, toimittajista ja puitesopimusten käytöstä konsernitason tasolla. Hankintadatapalvelun käyttöoikeudet voi saada budjettitalouden piirissä työskentelevä henkilö, joka työnkuvansa puolesta hyötyy valtion hankintatiedoista. Hankintapulssi sisältää puolestaan kirjanpitoyksiköiden ostolaskuaineiston sekä tiedot yhteishankinnoista. Hankintapulssia voivat käyttää ne valtion budjettitalouden piirissä olevat virastot ja laitokset, joiden hankintadata on valtion hankintadatapalvelussa. Tutkihankintoja.fi-palvelun avulla puolestaan kansalaiset ja yritykset voivat saada tietoa valtion hankinnoista. Koska palvelu on avoin kaikille, sen tietosisältö on suppeampi kuin valtion hankintadatapalvelussa ja esimerkiksi puolustus- ja turvallisuussektorin hankintatiedot on rajattu palvelun ulkopuolelle.

Tarkastuksessa todettiin, että valtion keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintojen ohjauksen ja valvonnan edellytykset ovat parantuneet, kun tietoperusta on kehittynyt. Samoin sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan mahdollisuudet puuttua yhteishankintavelvoitteen vastaisesti tehtyihin hankintoihin ovat parantuneet, kun yksityiskohtaista tietoa hankinnoista on käytettävissä. Ohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeellisen tiedon saantia helpottaa ministeriössä myös se, että virastot ja laitokset ovat siirtyneet yhteiseen Kieku-järjestelmään ja alkaneet kilpailuttaa hankintoja sähköisesti.

Valtiovarainministeriö toteuttaa vuoden 2020 aikana kaikissa kirjanpitoyksiköissä tapaamiset, joissa luodaan yhdessä hankintatoimen tilannekuvaa, kartoitetaan yksikkökohtaisesti ostoprofilin muutoksia sekä analysoidaan yhteishankintojen ja puitejärjestelyjen käyttöä. Edellinen vastaava kierros toteutettiin hankintayksiköissä vuosina 2016–2017. Meneillään oleva kierros on vielä kesken, mutta ministeriön alustavan käsityksen mukaan hankintatoimen suunnitelmallisuus, hankintatoimen ymmärrys ja hankintaosaaminen ovat virastoissa lisääntyneet viimeisten vuosien aikana.

Valtion keskitetyn hankintatoimen ja yhteishankintojen ohjauksen ja valvonnan edellytykset ovat parantuneet, kun tietoperusta on kehittynyt

Valtiovarainministeriössä pyritään jatkuvasti arvioimaan keskitettyjen hankintojen tuloksellisuutta käytössä olevan hankintadatan avulla sekä muun muassa hankintayksikkötapaamisissa. Parhaillaan ministeriö teettää Aalto-yliopistolla tutkimusta valtion hankintojen keskittämisen kustannusvaikutuksista. Tutkimuksessa arvioidaan hankintojen keskittämisen euromääräiset kustannusvaikutukset hinta- ja prosessisäästöjen kautta ja tutkimusaineistona käytetään tietoa toteutuneista hankinnoista. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuoden 2020 aikana. Vastaava tutkimus tehtiin edellisen kerran vuonna 2008, mutta silloin toteutuneista hankinnoista ei ollut käytössä yhtä yksityiskohtaista tietoa kuin nykyisin. Ministeriö on teettänyt myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin palveluiden kustannustasosta arvioinnin, joka valmistuu vuoden 2020 aikana.

## 2.3 Yhteishankintavelvoitteella on edelleen merkitystä

Yhteishankintavelvoitteen säätämisen tavoitteena olivat aikoinaan muun muassa hankintayksiköiden hallinnollisen taakan vähentäminen sekä hinnanalennukset, jotka saavutetaan suuremmilla hankintavolyymeilla. Yhteishankintojen käyttäminen valtionhallinnossa on nykyään vakiintunutta, ja puitejärjestelyjä hyödynnetään laajasti myös hankittaessa niitä tuotteita ja palveluita, joita käyttövelvoite ei koske. Yhteishankintavelvoitteella ei siten ole enää samanlaista merkitystä kuin sitä säädettäessä. Lisäksi esimerkiksi tekniset laitteet ja ratkaisut muuttuvat nykyisin nopeasti, mikä aiheuttaa muutoksia asiakastarpeissa ja paineita määritellä velvoitteen sisältö uudelleen.

Tarkastuksessa kuitenkin todettiin, että velvoitteella on edelleen käytännön merkitystä. Useat valtion hankintayksiköt katsoivat, että yhteishankintojen käyttäminen voisi vähentyä, jos velvoite poistettaisiin. Joissakin hankintayksiköissä yhteishankintavelvoitteen poistaminen vähentäisi puitejärjestelyiden hyödyntämistä jopa merkittävästi. Toisaalta monen viraston mukaan yhteishankintavelvoitteen poistaminen ei vaikuttaisi siihen, miten ne käyttävät puitejärjestelyjä. Valtionhallinnon virastojen näkemykset yhteishankintavelvoitteen vaikuttavuudesta poikkeavat siten varsin selvästi toisistaan.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriö tarkastelee jatkuvasti yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden sisältöä. Lisäksi on suositeltavaa säännöllisesti arvioida yhteishankintojen vaikuttavuutta.

Puitejärjestelyjä hyödynnetään laajasti myös hankittaessa niitä tuotteita ja palveluita, joita käyttövelvoite ei koske

## 2.4 Hanselin omistusjärjestelyt muuttavat valtiovarainministeriön omistajaohjauksen toimintatapoja

Valtio ja Suomen Kuntaliitto ry toteuttivat syksyllä 2019 Hanselia ja KL-Kuntahankinnat Oy:tä koskevan omistus- ja yritysjärjestelyn, jolla Hanselista luotiin valtion ja Suomen Kuntaliitto ry:n yhdessä omistama valtakunnallinen julkisen sektorin hankintoihin keskittyvä yhtiö. Järjestelyssä valtio myi 35 prosenttia Hanselin omistus- ja äänivallasta Suomen Kuntaliitto ry:lle, ja samalla KL-Kuntahankinnat Oy:n henkilöstö siirtyi liikkeenluovutuksen ehdoin Hanselin palvelukseen.

Tarkastuksessa todettiin, että omistus- ja yritysjärjestelyllä voi olla vaikutusta valtiovarainministeriön ohjausmahdollisuuksiin ja toimintatapoihin Hanselin omistajaohjaajana. Hanselilla on järjestelyn jälkeen kaksi omistajaa, ja ohjauksessa on huomioitava molempien omistajien intressit. Valtio, Kuntaliitto ja Hansel ovat tehneet järjestelyssä osakassopimuksen, jossa on sovittu muun muassa yhtiön osakkeiden omistuksesta ja hallinnosta. Lisäksi valtio ja Kuntaliitto ovat sopineet yhteisistä omistajastrategisista tavoitteista.

Hanselin muodollinen omistajaohjaus perustuu yhteydenpitoon yhtiön hallituksen puheenjohtajan kanssa. Lisäksi Hanselin toimitusjohtajalla, Kuntaliitolla ja valtiovarainministeriöllä on säännöllisesti yhteisiä tapaamisia. Hallitustyöskentelyn ja hyvää yrityksen hallintaa painottavan corporate governance -ajattelun merkitys tulee todennäköisesti korostumaan tulevaisuudessa.

Yritysjärjestely vaikuttaa myös yhteishankintavelvoitteen toteuttamiseen. Yhteishankintavelvoite ei tällä hetkellä koske suurta osaa Hanselin tekemistä yhteishankinnoista, koska kuntien hankinnat eivät kuulu velvoitteen piiriin.

Hanselin ohjauksessa on huomioitava molempien omistajien intressi





### 3 Ovatko valtion virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta?

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että yhteishankintavelvoitetta on noudatettu hyvin ja puitesopimustoimittajia on käytetty kattavasti yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden hankinnoissa. Tarkastuksessa havaittiin yksittäisiä hankintoja, joiden kohdalla hyväksyttävii perusteita puitejärjestelystä poikkeamiselle ei ollut. Lisäksi todettiin puutteita siinä, miten yhteishankintavelvoitteesta poikkeaminen oli dokumentoitu.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriö arvioi tarvetta täsmentää päätöstä<sup>6</sup> yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvista tuotteista ja palveluista. Palveluiden ketjutuksen mahdollisia hyötyjä ja riskejä on syytä jatkuvasti arvioida konsernipalveluita tuottavissa yksiköissä sekä ohjaavissa ministeriöissä. Yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentointiin hankintapäätöksissä on kiinnitettävä huomiota.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina todetaan seuraavaa.

#### 3.1 Yhteishankintavelvoitetta on noudatettu hyvin

Valtion hankintojen keskittämistä säädetään valtion talousarviosta annetun lain (talousarviolaki, 423/1988) 22 a §:ssä. Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Viraston ja laitoksen on järjestettävä hankintatoimensa siten, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Hankinta voidaan järjestää muulla tavoin vain, jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankinnan piirissä.

Valtion yhteishankintayksikkö on Hansel, jonka tehtävänä on muun muassa tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja sekä ylläpitää hankintasopimuksia.

Yhteishankinnoilla ja hankintatoimen keskittämisellä pyritään tehostamaan hankintatoimea ja lisäämään hankintaprosessin tuottavuutta. Keskitetyillä toiminnoilla pyritään alentamaan hallinnollisia kustannuksia, välttämään päällekkäistä hankintatyötä sekä varmistamaan tarpeellinen hankintaosaaminen. Valtion hankintastrategian (2009)<sup>7</sup> lähtökohtana on, että hankintoja toteuttaessaan virastojen ja laitosten tulee ensisijaisesti hyödyntää Hanselin kilpailuttamia puitejärjestelyjä ja muita keskitettyjä toimintamalleja, jolloin ne voivat hyödyntää valtionhallinnon merkittävää ostovolyyymiä ja saada aikaan laadultaan ja hinnoiltaan mahdollisimman hyviä sopimuksia.

Puitesopimustoimittajia on käytetty kattavasti yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden hankinnoissa

Yhteishankinnoilla pyritään tehostamaan hankintatoimea ja lisäämään hankintaprosessin tuottavuutta

## Yhteishankittavat tuotteet ja palvelut

Valtionhallinnon yhteishankintoja koskevalla asetuksella (765/2006) ja valtiovarainministeriön päätöksillä (766/2006, 594/2008, 650/2009 ja 1117/2014) määritellään ne tuoteryhmät, jotka on hankittava yhteishankintayksikön puitejärjestelyillä tai dynaamisilla hankintajärjestelmillä (DPS). Yhteishankittaviksi on määritelty seuraavat tuotteet ja palvelut:

- sähkö, polttoaineet ja öljytuotteet
  - sähkö,
  - bensiini (lyijytön ja lyijyllinen) ja dieselöljy,
  - raskasöljyt ja niistä johdetut tuotteet erityisesti kaasuöljyt ja polttoöljyt.
- toimistotarvikkeet ja -kalusteet
  - toimistotarvikkeet ja niiden täyttö- ja suoratoimitukset,
  - toimistokalusteet.
- tietokoneet ja tietotekniset laitteet, niiden osat ja tarvikkeet
  - tietokoneet (työasemat ja kannettavat),
  - näytöt.
- ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut (myös erityistarkoituksiin muutettavissa olevat)
  - henkilöautot ja tila-autot,
  - pakettiautot ja niiden alustat, pick-up autot ja pikkubussit,
  - maastoautot ja nelivetoautot,
  - kevyet kuorma-autot.
- matkustuspalvelut
  - kotimaan ja ulkomaan matkustukseen käytettävät lentokuljetuspalvelut,
  - matkatoimistopalvelut.
- eräät muut palvelut
  - työterveyshuolto,
  - valtion maksuaikakorttiratkaisut,
  - leasingpalvelut (tietokoneet, tietotekniset laitteet, toimistokoneet ja laitteet, toimistokalusteet, ajoneuvot).

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, onko yhteishankintavelvoitetta noudatettu virastoissa ja laitoksissa laissa tarkoitettussa laajuudessa. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, miten velvoitetta on noudatettu eri tuoteryhmissä valtioneuvoston asetuksen mukaisella jäsennyksellä.

Tarkastuksessa analysoitiin puitesopimustoimittajien käyttöä valtion tapahtumatasoisesta tammi-elokuun 2019 kirjanpitoaineistosta. Valtioneuvoston asetuksen mukainen yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden tuoteryhmäjaottelu ei kaikilta osin vastaa liikekirjanpidon tilikarttaa, mutta tarkasteluun valittiin liikekirjanpidon tilit, joille yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden kulut olennaisilta osin kirjataan. Analyysistä rajattiin pois ne yhteishankittavat tuotteet ja palvelut, joita vastaavia menoja ei edes kohtuullisessa määrin ollut eroteltavissa yksittäiseltä liikekirjanpidon tililtä (esimerkiksi valtion maksuaikakorttiratkaisut). Analyysia varten yhdistettiin tietokoneavusteisesti Hanselin puitesopimustoimittaja-



tiedot kirjanpidon tapahtumatietoihin valtion toimittajarekisteritietojen avulla. Aineiston perusteella tarkasteltiin virastoittain sopimustoimittajien käyttöä suhteessa asianomaisen kululajin kulujen kokonaismäärään.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puitesopimustoimittajia on käytetty varsin kattavasti yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden hankinnoissa.

Tuoteryhmissä, jotka sisällöltään vastaavat liikekirjanpidon tilikarttaa hyvin (esimerkiksi ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut, tietokoneet, toimistotarvikkeet ja -kalusteet, leasingpalvelut ja työterveyshuolto), voitiin yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta kohtuudella varmistua data-analyysin avulla.

Analyysin perusteella tehtiin lisäksi riskiarvio kaikista tuoteryhmistä ja tapahtumatarkastusta suunnattiin hankintatapahtumiin, joissa havaittiin kohonnut yhteishankintavelvoitteen noudattamatta jättämisen riski. Tapahtumatarkastuksen havainnoista raportoidaan tarkemmin seuraavassa luvussa 3.2.

Puitesopimustoimittajia on käytetty kattavasti

## 3.2 Tapahtumatarkastuksessa havaittiin yksittäisiä poikkeamia yhteishankintavelvoitteen noudattamisesta

Talousarviolaki ja sen perusteella yhteishankinnoista annetut säädökset edellyttävät, että viraston ja laitoksen on ensisijaisesti käytettävä Hanselin valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Velvoitteesta on sallittua poiketa vain, jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteishankintana. Mikäli yhteishankittava tuote tai palvelu hankitaan muulla tavalla kuin yhteishankintana, on erityinen syy yksilöitävä hankintapäätöksessä.<sup>8</sup>

Tapahtumatarkastusta suunnattiin data-analyysin avulla tehdyn riskiarvion sekä olennaisuuden perusteella. Muilta kuin puitesopimustoimittajilta tehtyjä hankintatapahtumia analysoitiin ja tarkastettiin sen selvittämiseksi, onko hankintayksiköllä ollut erityisiä perusteita poiketa yhteishankinnasta vai onko yhteishankintavelvoitetta mahdollisesti rikottu. Tapahtumatarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös virastojen ja laitosten yhteishankintavelvoitetta koskevaan hankintaohjeistukseen.

Tarkastuksessa havaittiin yksittäisiä hankintoja, joiden kohdalla hyväksyttävii perusteita puitejärjestelystä poikkeamiseen ei ollut. Valtaosa näistä hankinnoista oli toimistotarvikkeiden ja -kalusteiden sekä tietokoneiden ja tietoteknisten laitteiden ryhmissä. Tarkastuksen tuloksista on tiedotettu kirjanpitoyksiköille ja vastuutahoja on ohjeistettu oikeasta menettelystä.

Tapahtumatarkastuksessa todettiin puutteita siinä, miten yhteishankintavelvoitteesta poikkeaminen oli dokumentoitu. Hankintapäätöksissä ei ollut yksilöity erityistä syytä, jonka vuoksi yhteishankinnasta oli poikettu. Erityisen syyn hyväksyttävyyttä oli tarkastuksessa mahdollista arvioida useassa tapauksessa vasta sen jälkeen, kun hankintayksiköltä oli pyynnöstä saatu lisäselvitys.

Puutteita todettiin yhteishankintavelvoitteesta poikkeamisen dokumentoinnissa

Kaikissa kirjanpitoyksiköissä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yhteishankintavelvoitteesta poikkeaminen dokumentoidaan hankintapäätöksissä. Poikkeaman dokumentointi varmistaa osaltaan myös hankintaprosessin sisäisen valvonnan toimivuutta.

### 3.3 Yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden käsitettä tulee tarkentaa

Tapahtumatarkastuksessa todettiin useassa eri tapauksessa, että yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden käsite on tulkinnanvarainen. Valtiovarainministeriön päätöksessä yhteishankintavelvoitteen alaiset hankinnat on ilmaistu melko yleisluonteisesti (”toimistokalusteet” tai ”tietokoneet, näytöt”). Valtion hankintakäsikirja<sup>9</sup> ohjeistaa hankintayksiköitä huolehtimaan, että hankintoja tekevien saatavilla on helposti tiedot yhteishankintayksikön puitesopimuksista. Tiedot ovat saatavilla muun muassa Hanselin verkkopalvelussa osoitteessa [www.hansel.fi](http://www.hansel.fi). Tarkastuksessa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että Hanselin verkkopalvelussa olevista puitesopimustiedoista ei miltään osin ilmene, mitkä tuotteet ja palvelut kuuluvat yhteishankintavelvoitteen piiriin ja mitkä eivät. Samojen puitesopimusten kautta on mahdollista hankkia sekä yhteishankintavelvoitteen alaisia että muita tuotteita tai palveluita. Lisäksi samassa puitesopimuksessa voi olla mukana asiakkaita, joita yhteishankintavelvoite koskee ja asiakkaita, joilla velvoitetta ei ole.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan näkemys yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvista tuotteista ja palveluista ei ole yksiselitteinen myöskään valtiovarainministeriössä eikä Hanselissa. Hansel katsoo yhteishankintavelvoitteen koskevan kaikkia niitä hankintoja, joita kyseisessä tuoteryhmässä on mahdollista tehdä kulloinkin voimassa olevan puitesopimuksen kautta. Valtiovarainministeriössä valtion yhteishankintojen ohjaus tähtää nykyään ensisijaisesti siihen, että virastot ja laitokset hyödyntäisivät voimassa olevia yhteishankintasopimuksia mahdollisimman kattavasti riippumatta siitä, kuuluuko tavara tai palvelu velvoitteen piiriin vai ei. Kysymys velvoitteen sisällöstä ei siten enää viime vuosina ole ollut ministeriössä yhtä ajankohtainen kuin velvoitteen säätämisen aikoihin tai pian sen jälkeen. Valtion virastoilta tai laitoksilta tulee saadun tiedon mukaan kysymyksiä yhteishankintavelvoitteen sisällöstä Hanseliin tai valtiovarainministeriöön vain harvoin tai ei lainkaan.

Lähtökohtaisesti säädökset tulisi kirjoittaa niin selkeästi, että lain käyttäjät pystyvät pelkän säädöstekstin perusteella saamaan selvää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Varsinkin lakitasoisten säädösten kohdalla on kuitenkin muodostunut tavaksi, että lakitekstiä sovellettaessa lainsäätäjän tarkoituksesta haetaan viitteitä perustelutekstistä. Perusteluilla voidaan selvittää säädöksen tekstin sisältöä, mutta niillä ei voida säätää uutta tai tehdä poikkeuksia. Perusteluilla säätäminen on kiellettyä muun muassa lakisidonnaisuuden periaatteen vastaisena.

Yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvat tuotteet ja tuoteryhmät on lueteltu valtionhallinnon yhteishankinnoista annetussa asetuksessa sekä valtiovarainministeriön päätöksessä. Valtiovarainministeriössä on asetuksen tekstille laadittu 25.8.2006 perustelumuiotio, josta tarkastuksessa haettiin tulkinta-apua yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden määrittelyyn.<sup>10</sup> Perustelumuiotioon näyttäisi sisältyvän ajatus, että voi olla olemassa säädöksessä mainittujen tuotteiden – esimerkiksi tietokoneiden tai toimistokalusteiden – alatyyppejä, joita yhteishankintavelvoite

Tarkastuksessa todettiin, että yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvien tuotteiden ja palveluiden käsite on tulkinnanvarainen

Säädökset tulisi kirjoittaa niin selkeästi, että lain käyttäjät pystyvät saamaan selvää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan

ei koske, mikäli niitä ei ole sisällytetty yhteishankinnan toteuttamiseksi kilpailutettuihin sopimuksiin. Ajatus on selkeä poikkeus säädöstekstin sanamuodon mukaisesta säännöstä, jonka mukaan kaikki valtiovarainministeriön päätöksessä luetellut tuotteet ja palvelut ovat velvoitteen piirissä.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriö arvioi tarvetta täsmentää päätöstä yhteishankintavelvoitteen piiriin kuuluvista tuotteista ja palveluista sekä niiden sisällöstä.

### 3.4 Valtion konsernipalveluilla on keskeinen merkitys yhteishankinnoissa

Tarkastuksessa analysoitiin puitesopimustoimittajien käyttöä yhteishankittavien tuotteiden ja palveluiden eri kategorioissa. Data-aineiston analyysissä ja sen perusteella suunnatussa tapahtumataarkastuksessa havaittiin, että Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilla on olennainen merkitys, kun arvioidaan, onko yhteishankintavelvoitetta noudatettu erityisesti tietokoneiden ja tietoteknisten laitteiden sekä toimistotarvikkeiden tuoteryhmissä.

Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista velvoittaa hankintayksiköt hankkimaan tietokoneet ja tietotekniset laitteet yhteishankintoina Hanselin sopimuksilla. Samanaikaisesti ns. TORI -laki<sup>11</sup> velvoittaa valtion budjettitalouteen kuuluvat virastot ja laitokset hankkimaan yhteiset perustietotekniikka- ja -tietojärjestelmäpalvelut Valtorista. Valtori tuottaa valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut ja Hansel toimii sopimusten kilpailuttajana.

Valtorin hankintaprosessin kautta hoidetaan merkittävä määrä TORI -lain tarkoittamista hankinnoista. Loppukäyttäjinä toimivat valtion virastot ja laitokset, jotka ostavat palvelut Valtorilta. Näiden virastojen ja laitosten hankintojen laillisuus ratkaistaan tosiasiallisesti jo siinä vaiheessa, kun Valtori toteuttaa hankintaprosessin. Valtorin tulee palvelun tuottajana varmistua siitä, että hankintojen kilpailutusratkaisut toteutetaan lain mukaisesti. Yhteishankintavelvoitteen alaisissa hankinnoissa tämä tarkoittaa myös Valtorin velvollisuutta huolehtia siitä, että valtiovarainministeriön päättä valtion yhteishankinnoista noudatetaan.

Palveluita muille hankintayksiköille tuottavat Valtorin ohella myös esimerkiksi valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö, Senaatti-kiinteistöt ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet. Tarkastuksessa pyrittiin varmistumaan siitä, että päällekkäisiä yhteishankintoja eri palveluyksiköissä ei tehdä. Tarkastuksessa ei tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Palveluiden ketjutuksen mahdollisia hyötyjä ja riskejä on syytä arvioida jatkuvasti konsernipalveluita tuottavissa yksiköissä sekä ohjaavissa ministeriöissä.

Valtori tuottaa valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut ja Hansel toimii sopimusten kilpailuttajana



## 4 Onko Handi-järjestelmän käyttöönnotolla tuettu taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa?

Tarkastuksessa todettiin, että virastojen yhteishankintoihin liittyvä taloushallinnon automatisaatio toimii Handi-järjestelmässä samalla tavalla kuin muissakin hankinnoissa. Yhteishankintavelvoitteen alaisia hankintoja ei kuitenkaan järjestelmässä rekisteröidä erikseen. Sen vuoksi velvoitteen alaisen hankintojen seuranta hankintayksiköissä on vaikeaa.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että yhteishankintojen seuranta ja raportointia kehitetään Handi-järjestelmässä.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina todetaan seuraavaa.

### 4.1 Yhteishankintojen seuranta Handi-järjestelmässä tulee kehittää

Valtion hankintojen digitalisoinnin toteutusohjelman tavoitteena on ollut tehdä digitaalisesta hankintaprosessista sujuva ja avoin kaikissa prosessin vaiheissa: hankintatarpeen tunnistaminen, kilpailutus, tilausvaihe, maksu ja hankinnoista raportointi. Handi-ohjelman tavoitteena on ollut kasvattaa hankintatoimen automaatioastetta ja vähentää hankintatoimen manuaalisuutta.

Sähköisen tilaamisen ja laskujen käsittelyn uudistaminen on osa valtion hankintojen digitalisointia. Uudistuksen tarkoituksena on ollut luoda hankintayksiköille yhtenäinen toimintamalli, päivittää palvelukeskuksen tuotantomalli sekä toteuttaa palveluratkaisun käyttöönotto hankintayksiköissä. Uuden toimintamallin tueksi kilpailutettiin uusi palvelujärjestelmä, jonka oli tarkoitus mahdollistaa laskujen käsittely pitkälti automatisoidusti.

Puolustusvoimia lukuun ottamatta kaikki kirjanpitoyksiköt ovat ottaneet uuden palvelujärjestelmän eli Handi -järjestelmän käyttöön viimeistään helmikuun 2020 alkuun mennessä.

Tarkastuksessa käytiin läpi Handi-järjestelmän toimintaa yhteishankintavelvoitteen alaisten hankintojen toteuttamisessa. Hankintojen digitalisaatiota toteuttavassa Handi-järjestelmässä ei ole mitään varsinaista koodia tai muuta merkkijonoa, jolla järjestelmä rekisteröisi nimenomaan yhteishankintavelvoitteen alaiset hankinnat. Lähtökohtana on se, että Hanselin toteuttamien yhteishankintavelvoitteen alaisten puitejärjestelyjen toimeenpanossa Handi-järjestelmän käyttäminen on tilaaja ja ostaja -käyttäjän näkökulmasta identtinen muiden hankintasopimusten kanssa.

Handi-järjestelmä mahdollistaa kuitenkin sen, että sopimuksen tekniselle kansilehdelle annetaan tieto siihen kytkeytyvästä puitesopimuksesta ja ostolaskuissa käytetään automaattista sopimuskohdistusta. Tekniselle kansilehdelle voidaan antaa myös tieto diaarinumerosta, jolla alkuperäinen hankintasopimus tai hankintapäätös löytyy kirjanpitoyksikön diaarista.

Yhteishankintavelvoitteen alaisia hankintoja ei Handi-järjestelmässä rekisteröidä erikseen

Virastoja ei tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ole vielä veloitettu toimimaan näillä vaihtoehtoisilla tavoilla. Velvoittavuus ei myöskään varmistaisi sitä, että nimenomaan yhteishankintavelvoitteen alaisia hankintoja koskevat tiedot olisivat poimittavissa järjestelmästä.

Saadun tiedon mukaan virastojen sopimushallinnan tietojärjestelmien tilanne on hyvin kirjava eikä yhtä yhteistä sopimushallinnan ratkaisua ole. Tämä vaikeuttaa myös yhteishankintojen toteuttamisen seuraamista yhdenmukaisella tavalla.

## 4.2 Yhteishankintojen toteutuneiden volyymien raportointia tulee kehittää

Toteutuneiden yhteishankintojen euromäärien ja yhteishankintavelvoitteen alaisten hankintojen seuranta hankintayksiköissä on tällä hetkellä vaikeaa, koska Handi-järjestelmä ei tue seurantaa.

Hanselin Hankintapulssi-palvelusta hankintayksiköt saavat raportointitietoa toimittajien laskutuksesta ja toteutuneiden yhteishankintojen määrästä. Laskutustiedot ovat peräisin Handista, ja ne kopioidaan Hankintapulssi-palveluun siinä vaiheessa, kun laskut ovat jo kiertäneet tarkastus- ja hyväksymismenettelyt. Hanselin yhteishankinnat päivittyvät Hankintapulssi-palveluun toimittajien raportointisyklin mukaisesti.

Tarkastuksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan toimittajat raportoivat toteutuneiden yhteishankintojen volyymeista Hankintapulssi-palveluun eri raportointisykleillä, ja raportointi perustuu toimittajien omaan ilmoitukseen. Tarkastuksessa todettiin esimerkkitapaus, jossa yhteishankinnan toteutuneen laskutuksen ja saman yhteishankinnan raportoinnin ero oli huomattava. Käytännössä Hankintapulssin yhteishankintojen raportti ei siten ainakaan tilikauden aikana anna käyttökelpoista ja luotettavaa tietoa toteutuneiden yhteishankintojen määrästä.

Virastot eivät luonnollisesti vastaa siitä, ilmoittavatko toimittajat toteutuneet yhteishankinnat Hanselille oikein. Virastojen tulee kuitenkin ilmoittaa yhteishankintojen määrä puitejärjestelyyn liittyessään ja käyttää yhteishankintaa vähintään yhteishankintavelvoitteen alaisissa hankinnoissa. Toimittajien toteutuneiden laskujen euromäärien perusteella ei voida päätellä sitä, kuinka paljon toteutuneesta laskutuksesta on yhteishankintavelvoitteen alaisia hankintoja. Täsmällisten tietojen saaminen toteutuneiden yhteishankintojen euromääristä olisi tärkeää esimerkiksi Hanselin puite-sopimusten kiristyneiden liittymisehtojen vuoksi, joista raportoidaan tarkemmin luvussa 5.3.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hyvä seurantakeino olisi se, että Hansel vaatisi kilpailutusvaiheessa toimittajia sitoutumaan jonkin puitejärjestelykoodin käyttöön laskuissaan ja Handi-järjestelmä mahdollistaisi raportoinnin niiden perusteella. Tämä raportointi toimisi toteutuessaan hyvänä viraston hankintatoimen laillisuutta varmentavana menettelynä.

Yhteishankintojen raportointi Hankintapulssissa ei tilikauden aikana ole luotettava tietolähde toteutuneiden yhteishankintojen määrästä

## 4.3 Yhteishankinnat on tärkeää toteuttaa Handi-järjestelmässä

Handi-järjestelmässä noudatetaan tällä hetkellä samoja menettelyitä niin yhteishankintavelvoitteen alaisten kuin muiden hankintojen toteuttamisessa ja seuraamisessa. Yhteishankintavelvoitteen alaiset ja muut hankinnat toteutetaan prosessissa yhdenmukaisin kontrollein. Jotta nykyisin käytössä olevaa sopimuskohtidistusta tai muita vastaavia menettelyitä käytettäisiin mahdollisimman laajasti, on tärkeää, että yhteishankintoja ei toteuteta Handi-järjestelmän ulkopuolella.

Tarkastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa ei tullut esiin viitteitä siitä, että yhteishankintoja toteutettaisiin Handi-järjestelmän ulkopuolella enempää kuin muitakaan hankintoja. Kokonaisuutena voidaan todeta, että virastojen yhteishankintoja koskevat menettelyt Handi-järjestelmässä tukevat taloushallinnon automatisaatiota vastaavalla tavalla kuin muitakin hankintoja koskevat menettelyt. Automatisaatioaste ja -tavat vaihtelevat virastoittain esimerkiksi sen vuoksi, että virastoissa on käytössä erilaisia sopimushallinnan tietojärjestelmiä.

Virastojen yhteishankintoihin liittyvä taloushallinnon automatisaatio toimii Handi-järjestelmässä samoin kuin muissa hankinnoissa







## 5 Onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita sekä valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita ja niiden oman hankintatoimen kehittämistä?

Tarkastuksen perusteella todetaan, että Hansel on ottanut puitejärjestelyiden suunnittelussa huomioon ympäristövastuun sekä taloudellisen ja sosiaalisen vastuun tavoitteet. Hanselin puitejärjestelyt vastaavat asiakkaiden tarpeita parhaiten tavanomaisissa ja suurivolyymisissa hankinnoissa. Erityisesti suurivolyymisillä yhteishankinnoilla voidaan saavuttaa hintaetuja. Yhteishankinnat eivät sitä vastoin yleensä sovellu innovatiivisten hankintojen tekemiseen. Huomattava osa Hanselin sopimustoimittajista on pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Oikeuskäytännön muutoksen vuoksi Hansel on muuttanut puitejärjestelyjen liittymisehtoja. Tämä on heikentänyt valtion hankintayksiköiden mahdollisuuksia käyttää puitejärjestelyitä. Jos asiakkaiden tarpeet ovat yhteneväisiä, puitejärjestely voidaan usein toteuttaa yksinkertaisella, suoraan tilaamiseen perustuvalla toimintatavalla.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että Hansel selvittäisi mahdollisuuksia tehdä toimittajiin kohdistuvia auditointeja tulevaisuudessa.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina todetaan seuraavaa.

### 5.1 Hansel on pyrkinyt edistämään vastuullisuuteen liittyviä politiikkatavoitteita yhteishankinnoilla

Julkisille hankinnoille on asetettu innovatiivisuuteen, sosiaaliseen vastuullisuuteen ja ympäristöystävällisyyteen liittyviä politiikkatavoitteita. Samat seikat on asetettu tavoitteiksi myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 2 §:ssä (1397/2016, hankintalaki). Kyseisiä päämääriä voidaan edistää myös yhteishankinnoilla.

Yhteishankintojen etu politiikkatavoitteiden näkökulmasta on se, että niillä voidaan saavuttaa suuria volyymejä ja siten edistää politiikkatavoitteiden toteuttamista. Hansel on lisäksi valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö, jonka palveluita muu julkishallinto käyttää. Näin ollen yhtiön toiminta vaikuttaa myös laajemmalle hallintoon.

Hanselin keskeinen tapa ilmoittaa asiakkailleen ympäristötavoitteiden huomioinnista puitejärjestelyssä on ollut vuonna 2009 käyttöön otettu ympäristötunnus, jonka Hansel myöntää ympäristövaatimukset täyttävälle yhteishankinnalle. Vuonna 2019 Hansel on ottanut käyttöön vastuullisuusanalyysin, joka on ympäristötunnusta laajempi yhtiön sisäinen työkalu yhteishankintojen vastuullisuuden arviointiin. Analyysiin on otettu mukaan

Hanselin vastuullisuusanalyysillä voidaan arvioida yhteishankintojen taloudellista, sosiaalista ja ympäristövastuullisuutta sekä innovatiivisuutta

myös yhteishankinnan innovatiivisuus. Hanselin yhteishankinta voi nykyisin saada ympäristötunnuksen lisäksi sosiaalisen ja taloudellisen vastuun sekä innovatiivisen hankinnan tunnuksen. Tunnus voidaan antaa, jos yhteishankinnassa toteutuu tietty määrä tavoiteltavia vaikutuksia.

Vastuullisuustunnusten myöntämisperusteet on kerrottu tarkemmin kunkin puitejärjestelyn tiedoissa. Vastuullisuusanalyysin sisältöä käsitellään myös Hanselin asiakastyöryhmässä yhdessä puitejärjestelyyn liittyneiden asiakkaiden kanssa. Yhteishankintojen vastuukysymyksiä käsitellään lisäksi Hanselin vuosikertomuksessa ja kerran vuodessa tehtävässä vastuullisuusraportissa.

Hansel on ottanut käyttöön myös hiilijalanjälkimittarin, jota voivat hyödyntää valtion talousarvion piirissä olevien asiakkaiden lisäksi myös muutamat hankkeessa mukana olevat kunnat. Asiakas näkee verkkopalvelun kautta sekä hankintojensa euromäärän että hiilijalanjäljen. Hiilijalanjälkimittari on toteutettu yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa.

Hanselin ympäristötunnus on ollut käytössä jo yli kymmenen vuotta, ja viime aikoina Hansel on luonut malleja myös sosiaalisen ja taloudellisen vastuun edistämiseen. Tarkastusvirasto on aiemmin tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Valtio cleantech-hankintojen edistäjänä – Cleantech-hankintojen kehittäminen julkishallinnossa (3/2019) arvioinut valtioneuvoston 13.6.2013 antaman periaatepäätöksen kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisu) edistämisestä julkisissa hankinnoissa (cleantech-periaatepäätös). Tarkastuksen johtopäätösten mukaan Hansel on puitejärjestelyissään pyrkinyt ottamaan huomioon ympäristönäkökohdat hankinnan kohteen vaatimusten määrittelyssä, soveltuvuusvaatimuksissa, vertailuperusteissa sekä sopimusehdoissa (s. 16). Myös tässä tarkastuksessa monet valtion viranomaiset ovat tietopyyntövastauksissaan arvioineet, että Hansel ottaa ympäristötavoitteet huomioon puitejärjestelyissään melko hyvin tai hyvin.

Yhteishankinnoilla ei tällä hetkellä ole innovatiivisuuteen liittyvien politiikkatavoitteiden toteuttamisessa merkittävää painoarvoa. Yhteishankintoina toteutetaan yleensä sellaisten tavanomaisten tuotteiden ja palveluiden hankintoja, jotka eivät ole uudenlaisia ratkaisuja. Mahdollisuudet edistää innovatiivisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita yhteishankintojen avulla ovat siten varsin rajatut. Hanselin yhteishankinnoilla toteutetaan näin ollen lähinnä taloudellista, sosiaalista ja ympäristö vastuullisuutta.

Hanselin puitejärjestelytoimittajien kanssa tekemissä sopimuksissa on ehto, joka oikeuttaa yhtiön tekemään toimittajiin kohdistuvia auditointeja. Toistaiseksi Hansel ei ole tehnyt sopimustoimittajilleen vastuullisuusauditointeja. Hansel katsoo auditointien keskeisiksi ongelmiksi niiden työläyden ja kalleuden. Lisäksi auditointeja toteuttamaan olisi saatava riittävän ammattitaitoinen palveluntarjoaja. On suositeltavaa, että Hansel selvittäisi mahdollisuuksia tehdä toimittajiin kohdistuvia auditointeja tulevaisuudessa.

Hanselin puitejärjestelytoimittajien kanssa tekemissä sopimuksissa on myös toimittajille asetettuja raportointivelvoitteita. Jos raporteissa havaitaan poikkeuksellisia seikkoja, Hansel voi tarkastaa niiden syyt. Tarkastusoikeus ulottuu myös puitejärjestelytoimittajien alihankkijoihin.

Tällä hetkellä Hansel huomioi puitejärjestelyissään erityisesti ympäristö vastuullisuuden

Yhteishankinnat eivät yleensä sovellu innovatiivisten hankintojen tekemiseen

Puitejärjestelytoimittajiin kohdistuvien vastuullisuusauditointien tekeminen on työlästä ja kallista - niiden mahdollisuutta olisi silti hyvä selvittää

## 5.2 Hanselin puitejärjestelyiden sopimustoimittajista merkittävä osa on pieniä- ja keskisuuria yrityksiä

Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Varsinkin suurissa hankintakokonaisuuksissa pienten ja keskisuurten toimittajien aseman kannalta tärkeää on hankinnan jakaminen osiin, josta säädetään lain 75 §:ssä.

Vuonna 2019 Hanselilla oli 478 sopimustoimittajaa. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus sopimustoimittajista oli 46,7 prosenttia. Sopimustoimittajien alihankkijoita oli 4 365. Vuonna 2018 sopimustoimittajia oli 403 ja alihankkijoita 3 601. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus toimittajista vuonna 2018 oli 41,9 prosenttia. Varsin suuri osuus Hanselin puitejärjestelyiden sopimustoimittajista on siten pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia päästä yhteishankintojen toimittajiksi voidaan edistää hankintakokonaisuuksia jakamalla. Vuonna 2019 osiin jaettujen yhteishankintasopimusten osuus Hanselin yhteishankinnoista oli 71 prosenttia. Vuonna 2018 osuus oli 64 prosenttia, joten jaettujen hankintojen suhteellinen osuus on kasvanut. Useimmiten yhteishankinnat jaetaan osiin tuote- tai palveluryhmäkohtaisesti. Vuonna 2019 tällaisten sopimusten osuus oli 39 prosenttia. Alueellisesti jaettujen puitejärjestelyjen osuus oli puolestaan 10 prosenttia ja dynaamisella hankintajärjestelmällä (DPS eli Dynamic Purchasing System) toteutettujen yhteishankintojen osuus 22 prosenttia. Samalla jakamattomien yhteishankintasopimusten osuus laski 29 prosenttiin. Kaiken kaikkiaan varsin suuri osa Hanselin yhteishankinnoista on jaettu osiin.

## 5.3 Hanselin puitejärjestelyt vastaavat asiakkaiden tarpeita varsin hyvin

Valtion viranomaisten tietopyyntövastausten perusteella Hanselin puitejärjestelyt vastaavat useimpien ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen hankintayksiköiden tarpeita hyvin tai melko hyvin. Puitejärjestelyjen hyödyt nähdään suurimmiksi tavanomaisissa hankinnoissa, joissa eri hankintayksiköiden tarpeet ovat suhteellisen samankaltaisia ja jotka ovat volyy-meiltaan suuria. Nämä ovat yleensä hankintoja, joissa asiakkaila ei ole erikoistuneita hankintatarpeita.

Valtion hankintayksiköillä on kuitenkin erikoistuneita hankintatarpeita, joihin puitejärjestelyt eivät sovellu. Esimerkiksi erilaista erikoistunutta substanssiosaamista edellyttäviä asiantuntijapalveluita ja ICT-ratkaisuja ei usein ole mahdollista kilpailuttaa puitejärjestelyjen avulla. Vastaavasti kaikkiin tavarahankintoihin ei ole olemassa sopivaa puitejärjestelyä. Tällaisia hankinnan kohteita ovat muun muassa laboratorioskemikaalit ja tarvikkeet. Joissakin tapauksissa hankintayksiköiden vaatimukset ovat niin erikoistuneita, että hankintojen toteuttaminen puitejärjestelyinä olisi jo lähtökohtaisesti hankalaa. Tällaisia vaatimuksia on esimerkiksi puolustushallinnolla.

Suurissa hankintakokonaisuuksissa pienten ja keskisuurten toimittajien kannalta hankinnan jakaminen osiin on usein tärkeää

Yhteishankintoja jakamalla voidaan parantaa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia puitejärjestelyissä

Hanselin puitejärjestelyt vastaavat asiakkaiden tarpeita parhaiten tavanomaisissa ja suurivolyymisissä hankinnoissa

Puitejärjestelyt eivät välttämättä sovellu asiakkaiden erikoistuneiden hankintatarpeiden toteuttamiseen

Hanselin lisäksi yhteishankintoja tekevät myös muut valtionhallinnon organisaatiot. Valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö toteuttaa ministeriöille yhteishankintoja, jos sopivaa Hanselin puitejärjestelyä ei ole olemassa ja useammalla ministeriöllä on samanaikainen hankintatarve. Se on toteutunut ministeriöille esimerkiksi liikunta- ja virikepalveluiden sekä taloudellisten ja oikeudellisten palveluiden yhteishankintoja.

Sisäministeriön hallinnonalan virastot, Tulli, Rikosseuraamuslaitos ja Puolustusvoimat ovat tehneet myös turvallisuusviranomaisten erityisvälineistön, kaluston ja palveluiden yhteishankintoja. Yhteishankintoja tekevät usein myös puolustusvoimat, Puolustushallinnon rakennuslaitos ja Rajavartiolaitos.

Puitejärjestelyiden käyttäminen vähentää hankintoihin tarvittavien resurssien tarvetta erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa hankintayksiköiden ei tarvitse tehdä puitejärjestelyn sisäistä kevennettyä kilpailutusta. Toisaalta joissakin virastoissa puitejärjestelyiden katsotaan helpottavan kilpailutusta, koska puitejärjestelyissä on olemassa valmiit toimintamallit ja sopimusehdot. Yleisesti valtion hankintayksiköt eivät katso, että yhteishankintojen käyttäminen johtaa niiden oman hankintaosaamisen heikkenemiseen.

Tämän tarkastuksen yhteydessä ei ole hintatietoja vertailemalla selvitetty, miten hankintojen toteuttaminen yhteishankintoina vaikuttaa hankittavien tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Tietopyyntövastausten perusteella voidaan kuitenkin yleisesti sanoa, että erityisesti suurivolyymisissä puitejärjestelyissä yhteishankinnoilla saavutetaan hintaetuja. Toisaalta joissakin vastauksissa esitettiin, että Hanselin puitejärjestelyillä ei välttämättä saavuteta alhaisempia tarjoushintoja kuin omalla kilpailutuksella. Esimerkiksi Puolustusvoimat arvioi, että se saavuttaisi suurten hankintavolyymiensä ansioista Hanselin puitejärjestelyjen hintatason myös silloin, jos se toteuttaisi hankinnat itse. Valtiovarainministeriö on teettämässä Aaltoyliopistolla tutkimusta hankintojen keskittämisen kustannusvaikutuksista valtion hankintatoimessa. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuoden 2020 aikana.

Valtion hankintayksiköiden mahdollisuuksiin hyödyntää yhteishankintoja vaikuttaa myös yhteishankintojen toteuttamistapa. Suomessa korkein hallinto-oikeus on uudemmassa ratkaisukäytännössään katsonut, että puitejärjestelyssä mukana olevien hankintayksiköiden ja sopimusaikana tehtävien hankintojen on jo hankintaa kilpailutettaessa oltava varsin tarkasti tiedossa (KHO 2016:182, KHO 3646/2017 ja KHO 2019:84). Oikeuskäytännön muutoksen vuoksi Hansel on muuttanut puitejärjestelyjen liittymisehtoja. Uusien ehtojen mukaan asiakkaan on sitouduttava tekemään ilmoittamansa ennakoidun arvon tai määrän mukaiset hankinnat. Asiakas voi vain perustellusta syystä poiketa ilmoitetusta hankintavolyymistä tai puitejärjestelyn käyttämisestä.

Hansel kysyy asiakkailtaan puitejärjestelykohtaisesti euromääräistä arviota hankinnoista ennen tarjouspyynnön julkaisua ja myöhemmin vielä puitejärjestelyyn liittymisen yhteydessä. Jos hankintailmoituksessa ilmoitettu euromääräinen arvo täyttyy, Hansel voi tarvittaessa kilpailuttaa yhteishankinnan uudelleen.

Uusien liittymisehtojen arvioidaan hankintayksiköissä pääsääntöisesti heikentävän mahdollisuuksia käyttää puitejärjestelyjä. Uudistukseen liittymonia eri ongelmia. Tulevien hankintojen tarkan sisällön, määrän ja arvon ennakkollisen arvioinnin katsotaan olevan jo lähtökohtaisesti vaikeaa. Myös tulevien hankintojen rahoituksen, puitejärjestelyn tuotteiden sekä niiden

Erityisesti suurivolyymisillä yhteishankinnoilla saavutetaan hintaetuja

Oikeuskäytännön muutoksen vuoksi Hansel on tiukentanut puitejärjestelyiden liittymisehtoja

Hanselin puitejärjestelyiden uudet liittymisehdot heikentävät mahdollisuuksia käyttää puitejärjestelyitä, ja niihin liittyy monia ongelmia

hintojen ja hankintayksikön tarpeisiin soveltuvuuden arviointi on usein vaikeaa. Koska ilmoitettu hankintavolyymi on sitova, puitejärjestelyyn ei voi liittyä varmuuden vuoksi. Koska puitejärjestelyyn on liityttävä ennen sen toteuttamista, joutuvat puitejärjestelyyn liittymättömät hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa puitejärjestelyn ulkopuolella, jos niille ilmaantuu puitejärjestelyn aikana uusia hankintatarpeita. Monet hankintayksiköt myös katsovat hankintojen ennakoilmoittamisen lisänneen hallinnosta taakkaa, mikä puolestaan voi vähentää puitejärjestelyistä saatavaa hyötyä.

Tällä hetkellä on vireillä hankintalain 42 §:ää koskeva muutosehdotus, jossa koskee sitä, millä tarkkuudella puitejärjestelyä käyttävien hankintayksiköiden hankinnat tulee kilpailutuksen hankinta-asiakirjoissa ilmoittaa. Tämä lainmuutos saattaa toteutuessaan vähentää edellä mainittuja ennakkolliseen ilmoittamisvelvollisuuteen liittyviä ongelmia.

## 5.4 Yhteishankintojen toteuttamistapaa valittaessa on sovittava yhteen useita eri näkökohtia

Asiakkaiden tarpeiden huomiointi vaikuttaa myös yhteishankintojen toteuttamistapaan. Puitejärjestely voidaan toteuttaa kolmella eri tavalla. Yhden toimittajan mallissa kaikki tuotteet ja palvelut hankitaan samalta sopimustoimittajalta. Indikatiivisessa rankingissa sopimustoimittaja määrittyy asiakkaan hankkijaprofiilin tai konkreettisen hankintatarpeen perusteella ennalta määritellyn laskentamallin mukaisesti. Käytännössä toimittajat asetetaan tässä mallissa ennalta määritettyyn etusijajärjestykseen. Kevennetyssä kilpailutuksessa tehdään puitejärjestelyn sisäinen kilpailutus kaikkien sopimustoimittajien kesken.

Puitejärjestelyjen ohella Hansel on viime vuosina toteuttanut kilpailutuksia täysin sähköisellä dynaamisella hankintajärjestelmällä, joka on avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä tarjoajille koko kestopäivän ajan.

Hanselin yhteishankintojen toteuttamistavan valintaan vaikuttaa asiakkaiden tarpeiden yhteneväisyys. Jos asiakkaiden tarpeet ovat yhteneväisiä, voidaan valita yksinkertainen toimintatapa, jossa hankinnat tehdään yhden toimittajan mallilla tai asettamalla toimittajat ennalta etusijajärjestykseen. Jos taas asiakkaiden tarpeet ovat erilaisia, hankinnat on yleensä tehtävä kevennetyllä kilpailutuksella tai dynaamisella hankintajärjestelmällä. Kun asiakkaiden tarpeet ja toimittajien tarjoamat vaihtoehdot ovat hyvin erilaisia, voi arviointi hankintavolyymi joissakin tilanteissa jäädä niin pieneksi, että yhteishankinnan toteuttaminen ei ole lainkaan kannattavaa. Tällainen tilanne syntyi esimerkiksi silloin, kun suunniteltiin työsuhte-etujen (työmatkasetelit, virkistys- ja lounasetu) yhteishankintaa.

Viranomaisten tietopyyntövastausten perusteella puitejärjestelyt vähentävät hankintoihin tarvittavien resurssien tarvetta erityisesti tilanteissa, jossa hankintayksiköiden ei tarvitse tehdä puitejärjestelyn sisäistä kevennetyä kilpailutusta. Dynaamiseen hankintajärjestelmään suhtaudutaan valtion hankintayksiköissä varsin kriittisesti. Järjestelmän käyttämisen katsotaan olevan työlästä. Myös Hansel tiedostaa, että yhtiön asiakkaat suosivat toimintamalleja, joiden käyttäminen ei edellytä kevennetyä tai dynaamiseen järjestelmään perustuvaa kilpailutusta.

Jos asiakkaiden tarpeet ovat yhteneväisiä, puitejärjestely voidaan usein toteuttaa yksinkertaisella, suoraan tilaamiseen perustuvalla toimintatavalla

Kun käytetään yksinkertaisia, suoraan tilaamiseen perustuvia toteutus-  
tapoja, voi ongelmaksi muodostua se, että markkinoiden kilpailuolosuhteita  
ei pystytä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla. Sen sijaan työlääk-  
si koetussa kevennyksessä kilpailutuksessa on tarjoajina useita yrityksiä, joi-  
den välille syntyy puitejärjestelyn sisällä kilpailua. Dynaaminen hankinta-  
järjestelmä puolestaan mahdollistaa uusien tarjoajien mukaan tulon koko  
sen keston ajan. Tässä suhteessa järjestelmä eroaa puitejärjestelystä, johon  
perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyn alkuperäisten  
osapuolten kesken. Kun yhteishankintoja suunnitellaan, on sovitettava yh-  
teen erilaisia näkökohtia, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia.

Tämän tarkastuksen yhteydessä ei ole selvitetty Hanselin puitejärjeste-  
lyiden konkreettisia vaikutuksia kilpailuolosuhteisiin markkinoilla. Useis-  
sa valtion hankintayksiköiden tietopyyntövastauksissa yhteishankintojen  
keskeisinä riskeinä on pidetty markkinoiden kaventumista ja suurten toi-  
mijoiden markkina-aseman vahvistumista. Lähtökohtaisesti nämä riskit  
korostuvat, jos puitejärjestelyä ei jaeta osiin tai jos puitejärjestelyyn vali-  
taan vain yksi toimittaja.

Yksinkertaisilla, suoraan  
tilaamiseen perustuvilla  
toteutustavoilla ei välttämättä  
pystytä hyödyntämään  
markkinoiden kilpailuolosuhteita







# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

## Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, ovatko valtion virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, miten valtiovarainministeriö on ohjannut valtion keskitettyä hankintaintoa ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista. Kolmantena tavoitteena oli tarkastella Handi-järjestelmän edellytyksiä tukea taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa. Neljäntenä tavoitteena oli arvioida, onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita, valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita sekä hankintayksiköiden oman hankintatoiminnan kehittämistä.

Tarkastuksen tuloksia voivat hyödyntää toiminnassaan ainakin valtiovarainministeriö, Hansel Oy sekä hankintayksiköt.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui valtiovarainministeriöön sekä noin 40:een eri kirjanpitoyksikköön, johon tehtiin tapahtumatarkastukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeilta sekä Hansel Oy:ltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyttisenä aineistotarkastuksena, tietokoneavusteisena aineistotarkastuksena sekä tapahtumatarkastuksena. Aineistotarkastuksesta rajattiin pois Puolustusvoimat, jonka hankintoja VTV tarkastaa erillisen suunnitelman mukaan. Valtiovarainministeriön ohjausta ja valvontaa arvioitiin haastatteluin ja asiakirjatarkastuksena. Kyselyjen ja haastattelujen avulla selvitettiin, onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politiikkatavoitteita, hankintayksiköiden asiakastarpeita sekä hankintayksiköiden oman hankintatoiminnan kehittämistä.

## Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtiovarainministeriö ohjannut valtion keskitettyä hankintatointia ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista?
  - Miten valtiovarainministeriö on ohjannut ja valvonut yhteishankintavelvoitteen noudattamista?
  - Onko valtiovarainministeriö riittävästi huolehtinut yhteishankintavelvoitteen osalta valtion hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä?
  - Onko valtiovarainministeriö ohjannut Hanselin yhteishankintojen toteuttamista riittävällä tietoperustalla?
  - Onko valtiovarainministeriö aktiivisesti kehittänyt yhteishankintojen hankintatapoja ja sopimusehtoja?
2. Ovatko valtion virastot ja laitokset noudattaneet niille asetettua yhteishankintavelvoitetta?
  - Onko yhteishankintavelvoitetta noudatettu virastoissa ja laitoksissa laissa tarkoitettussa laajuudessa?
  - Miten yhteishankintavelvoitetta on noudatettu eri tuoteryhmissä (VNa:n jäsenyksillä)?
  - Miksi yhteishankintavelvoitetta ei ole noudatettu, ja onko olemassa perusteita yhteishankintavelvoitteen noudattamatta jättämiselle?
  - Onko yhteishankintavelvoite huomioitu virastojen ja laitosten hankintaohjeissa?
  - Miten yhteishankintavelvoitteen noudattaminen on kehittynyt ajallisesti?
3. Onko Handi-järjestelmän käyttöönotolla tuettu taloushallinnon automatisaatiota yhteishankintojen toteuttamisessa?
  - Voidaanko yhteishankintojen toteuttamista seurata Handi-järjestelmässä?
  - Voidaanko Handi-järjestelmän avulla tuottaa tietoa yhteishankintojen volyymeista ja toteuttajista?
  - Onko Handi-järjestelmään rakennettu menettelyt, jotka tukevat yhteishankintojen joustavaa läpivientiä järjestelmässä?
  - Tukevatko virastojen yhteishankintoja koskevat menettelyt taloushallinnon automatisaatiota?

## Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä (610/2003), Valtion hankintastrategia 2009

Aineistot: yhteishankintojen toimintatapojen sekä keskitetyn hankintatoimen kehittämiseen liittyvät asiakirjat valtiovarainministeriössä, haastattelumateriaali sekä kirjalliset tietopyyntövastaukset

Analyysimenetelmät: aineiston laadullinen analyysi

Kriteerit: valtion talousarviosta annetun lain 22 a §, valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006), valtiovarainministeriön päätökset yhteishankinnoista tarkennuksineen (766/2006, 594/2008, 650/2009, 1117/2014), Valtion hankintastrategia 2009

Aineistot: analyttinen data-aineisto, hankinta-asiakirjat hankintayksiköissä, virastojen ja laitosten hankintaohjeet, haastattelut valtiovarainministeriössä, Hanselissa ja hankintayksiköissä

Analyysimenetelmät: data-aineiston analyysi, tapahtumatarkastus, dokumentaatioanalyysi

Kriteerit: Handi-järjestelmän sisäinen valvonta ja poimintaominaisuudet, Valtion hankintastrategian ja Valtion hankintojen digitalisointi-toteutusohjelman tavoitteet

Aineistot: Handi-järjestelmän menetelmäkuvaus, VTV:n suorittamat Handi-järjestelmään kohdistuneet tarkastukset, Handi-hankkeeseen liittyvät asiakirjat, virastojen hankintaohjeet, haastattelut virastoissa

Analyysimenetelmät: asiakirjojen laadullinen sisällönanalyysi

4. Onko yhteishankinnoilla edistetty julkisille hankinnoille asetettuja politikkatavoitteita sekä valtion hankintayksiköiden asiakastarpeita ja niiden oman hankintatoiminnan kehittämistä?
- Onko yhteishankinnoilla edistetty innovatiivisten, sosiaalisesti vastuullisten ja ympäristöystävällisten hankintojen tekemistä?
  - Onko yhteishankinnoilla edistetty pienten ja keskisuurten yritysten pääsyä markkinoille?
  - Onko puitejärjestelyiden toteuttamisessa huomioitu valtion hankintayksiköiden asiakastarpeet?
  - Ovatko Hansel ja sen toteuttamat yhteishankinnat edistäneet valtion hankintayksiköiden oman hankintatoiminnan ja hankintaosaamisen kehittämistä?

Kriteerit: hankintalain (1397/2016) 2 §:n, valtion hankintastrategian, hallitusohjelman ja valtioneuvoston cleantech-periaatepäätöksen 13.6.2013 mukaiset tavoitteet

Aineistot: haastattelut ja tietopyyntövastaukset Hanselissa ja ministeriöissä, tietopyyntövastaukset valtion hankintayksiköiltä

Analyysimenetelmät: haastattelujen ja tietopyyntövastausten analyysi

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 22.10.2019 ja päättyi 20.8.2020. Tarkastuskäynnit ja haastattelut toteutettiin seuraavina ajankohtina:

- valtiovarainministeriö 16.8.2019 ja 2.3.2020
- Hansel 14.8.2019 ja 12.2.2020
- Suomen yrittäjät 18.11.2019
- Traficom 29.11.2019
- valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö 27.1.2020
- Valtori 3.2.2020.

Tietopyyntöjä ministeriöihin, Valtiokonttoriin ja hankintayksiköihin tehtiin myös puhelimitse ja sähköpostitse. Tapahtumatarkastuksen kohteeksi valittujen hankintojen tapahtumatarkastukset kirjanpitoyksiköissä tehtiin marraskuun 2019 ja helmikuun 2020 välisenä aikana.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, johtava tilintarkastaja Sari Lakka, johtava tilintarkastaja, JHT Harri Myllyoja, johtava tilintarkastaja, JHT Minna Tyrväinen sekä johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas. Tapahtumatarkastuksessa avustivat kirjanpitoyksiköiden tilintarkastajat. Tarkastusta valvoi apulaisjohtaja, JHT Väinö Viherkoski.



## Viitteet

- 1 Valtiovarainministeriön verkkosivut, Tutkihankintoja.fi-palvelu, Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2019.
- 2 Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 2003/610.
- 3 Valtion hankintastrategia, valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2009.
- 4 Ks. esimerkiksi Hankintatoimen kehittämishankkeen loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2016.
- 5 Ks. esimerkiksi Valtion hankintatoimen kehittämissuunnitelma (HANKO-hanke), Valtion hankintojen digitalisointiohjelma (Handi) (VM047:00/2016).
- 6 Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista 7.9.2006/766 muutoksineen.
- 7 Valtion hankintastrategia, valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2009, sivu 28.
- 8 Laki valtion talousarviosta (1988/423) 22a § 2, Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (2006/765) 2 § 4, Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (2006/766) 3 §.
- 9 Valtion hankintakäsikirja 2017, valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2017.
- 10 Perustelumuistio on saatavilla viranomaisten asiakirjojen julkaisuuden perusteella pyydettyä ainakin valtioneuvoston kansliasta, mutta se ei ole saatavilla verkossa, kuten lakien perustelutekstit hallituksen esityksissä. Perustelumuistioon sisältyy teksti: "Niissä tilanteissa, joissa valtiovarainministeriön päätöksessä mainittuun tuoteryhmään kuuluvaksi katsottava yksittäinen tuote ei sisältyisi suunnittelussa tai toteutuksessa oleviin taikka yhteishankintasopimuksessa määriteltyihin tuotteisiin tai palveluihin, kyse ei olisi säännöksen tarkoittamasta rinnakkaisesta tai päällekkäisestä kilpailuttamisesta. Virasto tai laitos voisi kilpailuttaa tällaisen yksittäisen yhteishankinnasta pois jätetyn tuotteen tai palvelun." Perusteluteksti on 2 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mutta ei näyttäisi perustelevan tässä kohdassa asetuksessa olevaa tekstiä.
- 11 Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (30.12.2013/1226).



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-491-0 (PDF)