

Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

12/2023



Laillisuustarkastuskertomus

Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2023

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/368/04.06.01/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen laillisuustarkastuksen Valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssi-politiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, Maahanmuuttovirastolle, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, Varsinais-Suomen ELY-keskukselle, Poliisihallitukselle, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskukselle ja Väylävirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja talousvaliokunnalle sekä valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sisäministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Maahanmuuttovirastolla, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella, Varsinais-Suomen ELY-keskuksella, Poliisihallituksella, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksella ja Väylävirastolla 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 2025.

Helsingissä 20. syyskuuta 2023

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Lassi Perkinen
tarkastuspäällikkö

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-541-2 (pdf)
URN:ISBN: 978-952-499-541-2
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-541-2>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena olivat valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat. Pitkäkestoisella hankinnalla tarkoitetaan tarkastuksessa sellaista tosiasiallista tilannetta, jossa valtio on hankkinut pitkään tiettyjä palveluja samalta palveluntarjoajalta. Tarkastuksen aloittaminen perustui tietoon siitä, että useilla valtion viranomaisilla on pitkäkestoisia toimittajasuhteita, sekä riskeihin hankintojen lain- ja asianmukaisuudessa sekä taloudellisuudessa.

Tarkastuksen kohteina oli kuusi valtion hankintayksikköä sekä näiden yhteensä neljätoista pitkäkestoista hankintaa. Hankintayksiköt olivat ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori), Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Väylävirasto. Tarkastuksessa selvitettiin pitkäkestoisten hankintojen lainmukaisuutta ja taloudellisuutta sekä hankintayksiköiden sisäisen valvonnan asianmukaisuutta. Lisäksi selvitettiin syitä pitkäkestoisten hankintasuhteiden syntymiselle.

Neljästätoista hankinnasta yhdeksässä oli kyse tietojärjestelmien rakentamisesta, ylläpidosta tai kehittämisestä, kolmessa väylänpidosta tai liikennepalvelusta ja kahdessa vastaanottokeskuspalveluista. Hankinnat olivat arvoltaan erikokoisia: pienimmän hankinnan arvo oli yhteensä noin kaksi miljoonaa euroa seitsemän vuoden aikana, suurimmissa hankinnan arvo oli 5–10 miljoonaa euroa vuodessa.

Tarkastuksessa ei arvioitu palveluiden hankinnan tarpeellisuutta eikä tarkastettujen hankintojen laatua tai onnistumista. Tarkastus toteutettiin monilajitarkastuksena, jossa hyödynnettiin sekä laillisuustarkastuksen että tuloksellisuustarkastuksen lähestymistapaa.

Tarkastettuihin valtion pitkäkestoisiin palveluhankintoihin sisältyi suorahankintoja, jotka olisi tullut kilpailuttaa

Tarkastettuihin pitkäkestoisiin palveluhankintoihin sisältyi suorahankintana tehtyjä hankintoja, jotka tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella olisi tullut kilpailuttaa. Näistä kolmessa hankintayksikkönä oli Maahanmuuttovirasto ja yhdessä KEHA-keskus.

Maahanmuuttovirasto kilpailutti UMA-tietojärjestelmän hankinnan vuonna 2006. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankinta olisi tullut kilpailuttaa uudelleen vuonna 2011, jolloin hankintaan tehtiin huomattavia muutoksia. Kilpailuttamisen sijaan Maahanmuuttovirasto ryhtyi toteuttamaan UMA-tietojärjestelmän toteutuksen ja ylläpidon kokonaisuutta mittavin suorahankinnoin. Puitejärjestely on laajentunut huomattavasti sekä sisällöltään että euromääräisesti.

Tarkastuksen kohteena oli myös kaksi Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskustoiminnan palveluhankintaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan molemmat hankinnat on osin toteutettu hankintalainsäädännön vastaisin suorahankinnoin.

KEHA-keskuksen yksi tarkastettu pitkäkestoinen palveluhankinta on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan niin ikään osin toteutettu hankintalain vastaisena suorahankintana. Palvelu olisi tullut kilpailuttaa uudelleen hankinnan puitesopimuksen päätyttyä, mutta KEHA-keskus on sen sijaan jatkanut hankintaa suorahankintana.

Tarkastusvirasto kiinnittää kaikissa edellä mainituissa tapauksissa huomiota siihen, että hankintalaissa säädetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentäviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvoitteeseen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.

Tarkastuksessa ei havaittu muuta olennaista huomautettavaa käytetyissä hankintamenettelyissä. Hankinnasta ilmoittamisen, tarjousten käsittelyn, hankintapäätöksen ja -sopimuksen menettelyissä ei havaittu olennaista huomautettavaa lukuun ottamatta yksittäisiä puutteita, jotka liittyivät etenkin edellä mainittuihin suorahankintoihin ja niissä erityisesti sopimusmenettelyihin ja hankintapäätöksiin.

Pääosa hankinta-asiakirjoista oli säilytetty kattavasti, mutta myös puutteita ilmeni

Suurimmassa osassa tarkastuksessa läpikäytyjä valtion pitkäkestoisia palveluhankintoja hankinta-asiakirjat olivat kattavasti ja järjestelmällisesti saatavissa tarkastuksen käyttöön, vaikka osa hankinnoista oli kilpailutettu jo hyvän aikaa sitten. Yksittäisissä tarkastetuissa tapauksissa havaittiin hankinta-asiakirjojen säilyttämisessä puutteita, jotka vaikuttivat hankintojen laillisuuden ja asianmukaisuuden jälkikäteiseen tarkastettavuuteen.

Asianmukaiseen kilpailuttamiseen ja hankintasopimusten hallintaan nivoutuu sisäisen valvonnan riskejä

Tarkastuksessa tuli esiin pitkäkestoisten palveluhankintojen asianmukaiseen kilpailuttamiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita kahdessa hankintayksikössä. Lisäksi joissain tarkastetuissa hankintatapauksissa hankinnan kaikki keskeiset asiakirjat eivät olleet saatavilla, mikä voi vaikuttaa paitsi hankinnan jälkikäteiseen tarkastettavuuteen, myös hankintayksikön omiin mahdollisuuksiin seurata ja valvoa hankintaa asianmukaisesti.

Sisäisen valvonnan osalta tarkastuksessa ei tullut esiin muuta olennaista huomautettavaa tarkastuksen kohteena olleissa kuudessa hankintayksikössä. Yksittäisiä puutteita havaittiin kuitenkin muun muassa sopimusten elinkaarenhallinnassa.

Kilpailun vähyys on merkittävä riski hankintojen taloudellisuudelle

Tarkastuksen yhtenä lähtökohtana oli epäily, että pitkäkestoisissa hankinnoissa valtion asema palvelun ostajana heikkenee ja palvelun hinta nousee korkeaksi. Tarkastetuissa hankinnoissa hypoteesi ei ollut toteutunut ainakaan laajasti. Hankintojen taloudellisuutta tarkasteltiin neljästä näkökulmasta, ja enemmistö arvioista oli hyviä tai kohtalaisia. Hankinnoista ei siis kokonaisuutena välittynyt, että valtion asema palvelujen ostajana olisi heikentynyt siten, että palvelujen hinnat olisivat olennaisesti nousseet.

Tarkastettujen hankintojen taloudellisuuteen liittyi kuitenkin selviä ongelmia ja riskitekijöitä. Merkittävin näistä oli kilpailun vähyys: yksittäisiä hankintoja ei ollut kilpailutettu lainkaan, osassa kilpailutuksista tarjouksia saatiin vain vähän ja kilpailutetun kauden jatkoksi tehtiin lukuisia suorahankintoja.

Useissa tarkastetuissa palveluhankinnoissa hankintayksikkö oli saanut vain yhden tai kaksi tarjousta. Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa korostetaan, että hyvien tarjousten ja riittävän kilpailun aikaansaamiseksi julkisten hankintojen tulee olla erilaisen tarjoajien kannalta kiinnostavia ja niihin pitäisi olla helppo osallistua. Tarkastuksen perusteella hankintayksiköt eivät ole kaikilta osin onnistuneet johtamaan hankintoja strategisena toimintona, jossa kilpailuolosuhteita hyödynnetään täysipainoisesti.

Yksittäisissä hankinnoissa ongelmallisia olivat myös hinnanmuutosperusteet, joita esitettiin sopimuksissa liian yleisluonteisesti. Useimmissa hankinnoissa hinnanmuutoksia oli kuitenkin hallittu sopimuksilla hyvin, ja hinnat olivat nousseet indeksien mukaisesti. Kolmessa tapauksessa hankinnan ennakoitu arvo ylittyi selvästi, useimmissa ennakoidussa arvossa pysyttiin.

Tarkastusviraston suositukset

1. Maahanmuuttoviraston ja KEHA-keskuksen tulee ryhtyä toimiin varmistaakseen asianmukaiset sisäisen valvonnan menettelyt pitkäkestoisten palveluhankintojen kilpailuttamisessa.
2. Maahanmuuttoviraston ja KEHA-keskuksen tulee varmistaa hankinta-asiakirjojen asianmukainen luettelointi, järjestäminen ja säilyttäminen. Valtorin tulisi varmistaa siirtyneiden sopimusten valvonnan kannalta riittävä hankinta-asiakirjojen arkistointi.
3. KEHA-keskuksen on syytä kiinnittää huomiota hinnanmuutosten ehtojen määrittelyyn hankintasopimuksissa. Valtiovarainministeriön tulisi hankintatoimen ohjauksessaan selvittää, millä tavalla indeksejä käytetään hankintasopimuksissa hinnanmuutosperusteina.
4. Tarkastettujen hankintayksikköjen tulee kiinnittää huomiota tarjouskilpailuihin tulevien tarjousten määrään ja pyrkiä varmistamaan, että tarjouskilpailut ovat erilaisten tarjoajien kannalta kiinnostavia ja niihin on helppo osallistua, jolloin kilpailutuksessa voidaan saada aikaan riittävästi kilpailua ja useita hyviä tarjouksia.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko pitkäkestoissa palveluhankinnoissa toimittu olennaisilta osin asianmukaisesti?	11
2.1 Tarkastettuihin pitkäkestoisiin palveluhankintoihin sisältyi hankintalain vastaisia suorahankintoja	11
2.2 Hankintaprosesseissa havaittiin muutoin lähinnä yksittäisiä puutteita	20
2.3 Hankinta-asiakirjojen arkistoinnin puutteet vaikuttivat tarkastettavuuteen	25
3 Onko pitkäkestoisten palveluhankintojen sisäinen valvonta järjestetty siten, että niihin liittyviä riskejä voidaan kohtuudella hallita?	27
3.1 Pitkäkestoisten palveluhankintojen kilpailuttamiseen liittyi sisäisen valvonnan puutteita	27
3.2 Hankintasopimusten elinkaarenhallinnassa havaittiin yksittäisiä puutteita	28
3.3 Hankintojen puitteet vaihtelivat tarkastetuissa hankintayksiköissä	32
4 Olivatko pitkäkestoiset palveluhankinnat taloudellisia?	34
4.1 Taloudellisuuden edellytykset toteutuivat useimmiten hyvin tai kohtalaisesti	34
4.2 Tarjouksia tuli kilpailutuksissa vain vähän	37
4.3 Hinnalla oli melko suuri painoarvo hankintapäätöksissä	39
4.4 Osa hinnanmuutosperusteista jäi liian yleisluonteisiksi	40
4.5 Ennakoitu kokonaisarvo ylittyi selvästi kolmessa hankinnassa	43
4.6 Vastaanottokeskuspalveluja on hankittu kustannuksia korvaamalla	46
5 Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet pitkäkestoisten palveluhankintojen syntyyn?	52
5.1 Pitkä yhteistyösuhde voi perustua erilaisiin sopimusjärjestelyihin	52
5.2 Pitkästä sopimussuhteesta voi olla hyötyä hankinnan toteuttamiselle	53
5.3 Pitkäkestoisiin yhteistyösuhteisiin liittyy myös riskejä	55
Liite: Miten tarkastettiin	57
Viitteet	61



1 Mitä tarkastettiin

Valtion toiminnan kuluista merkittävä osa käytetään hankintoihin, ja hankinnoista merkittävä osa on palvelujen hankintoja. Vuoden 2022 valtion tilinpäätöksen mukaan valtio osti vuonna 2022 palveluja 3,3 miljardilla eurolla, ja palveluostojen osuus valtion toimintakuluista oli 27 prosenttia.¹ Hankintatoimen osaamisella ja hankittujen palvelujen hyvällä hallinnalla on suuri merkitys sille, miten valtion viranomaiset onnistuvat toiminnassaan.

Tarkastuksen kohteena olivat valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat. Pitkäkestoisella hankinnalla tarkoitetaan tarkastuksessa sellaista tosiasiallista tilannetta, jossa valtio on hankkinut pitkään tiettyjä palveluja samalta palveluntarjoajalta – pitkäkestoinen hankinta ei siis ole hankintalaissa tarkoitettu hankintalaji tai -tyyppi. Pitkäkestoinen hankinta on voitu toteuttaa esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella tai solmimalla saman palveluntarjoajan kanssa peräkkäisiä määräaikaisia sopimuksia.

Pitkäkestoisia palveluhankintoja koskeva tarkastusaihe otettiin tarkastussuunnitelmaan palveluhankintojen suuren valtiontaloudellisen merkityksen sekä pitkäkestoisuuteen liittyvien riskien vuoksi. Merkittävimpänä riskinä tarkastusvirasto piti sitä, että pitkäkestoisia hankintoja olisi tehty hankintalain vastaisesti. Hankintoja saatetaan tehdä esimerkiksi suorahankinnoin ilman riittäviä perusteita. Lisäksi hankintasopimukseen voidaan hankinnan aikana tehdä muutoksia, mutta sopimusmuutosten edellyttämä uusi kilpailutus saatetaan jättää tekemättä. Riskinä pidettiin myös hankinnan epätaloudellisuutta: jos viranomainen hankkii palveluja samalta palvelutuottajalta pitkään, saattaa tuottajalle syntyä mahdollisuus nostaa hintoja markkinoita enemmän. Kun hankinta kilpailutetaan säännöllisesti, myös sen hinta tulee testattua markkinoilla säännöllisesti.

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmentaa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa sekä tuottaa tietoa, jolla hankintojen tarkoituksenmukaista toteutusta ja niiden sisäistä valvontaa voidaan kehittää. Tarkastuskysymyksiä oli neljä:

1. Ovatko valittujen hankintayksiköiden pitkäkestoiset palveluhankinnat lainmukaisia?
2. Onko hankintayksiköiden sisäinen valvonta riittävää?
3. Ovatko hankinnat olleet taloudellisia?
4. Mitkä syyt ovat johtaneet pitkäkestoisiin hankintoihin samoilta toimittajilta?

Tarkastuksessa käytettiin sekä laillisuus- että tuloksellisuustarkastuksen lähestymistapoja. Laillisuustarkastuksen osalta tarkastuksen tavoitteena oli antaa ensimmäiseen ja toiseen tarkastuskysymykseen rajoitettuun varmuuteen perustuva kannanotto. Tarkastuksen asetelmaa ja kriteerejä on kuvattu tarkemmin tarkastuskertomuksen liitteessä 1.

Tarkastuskohteena oli kuusi hankintayksikköä ja näissä tehdyt neljätoista hankintaa. Hankintayksiköt olivat ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori) sekä Väylävirasto. Yksiköistä ELY-keskus kuuluu KEHA-keskuskirjanpito-yksikköön mutta toimii omana hankintayksikkönään.

Kustakin hankintayksiköstä tarkastettiin 2–3 hankintaa siten, että hankintatapauksia oli yhteensä neljätoista. Yhdeksässä hankinnassa kyse oli tietojärjestelmien rakentamisesta, ylläpidosta tai kehittämisestä, kolmessa väylänpidosta tai liikennepalvelusta ja kahdessa vastaanottokeskuspalveluista.

Hankinnat olivat hyvin erikokoisia: arvoltaan pienin hankinta oli yhteensä noin kaksi miljoonaa euroa seitsemän vuoden aikana, suurimpien arvo oli 5–10 miljoonaa euroa vuodessa. Samoin hankintojen taustat olivat hyvin erilaisia. Kahta hankintaa ei ollut koskaan kilpailutettu, vaikka toinen niistä oli jatkunut jo vuosikymmeniä. Yksi toimittajasuhde oli alkanut vuonna 2003, minkä jälkeen sama toimittaja oli voittanut kilpailutukset. Pisin kilpailun perusteella tehty määräaikainen sopimus oli puolestaan kymmenen vuotta pitkä, vuosille 2014–2023.

Tarkastettuja hankintoja arvioitiin omina tapauksinaan. Tapaus-ten pienen määrän ja niiden osin riskiperusteisen valinnan vuoksi havainnoista ei voi johtaa koko valtioon yleistettäviä tulkintoja pitkäkestoisten hankintojen määrästä, taloudellisuudesta tai hankintalain noudattamisesta. Sen sijaan päätelmät rajoittuvat kyseiseen hankintatapaukseen ja hankintayksikön sisäisen valvonnan toimivuuteen. Tarkastettuja hankintoja voi kuitenkin pitää koko valtion tasolla esimerkkeinä siitä, miten pitkäaikaisia toimittajasuhteita on syntynyt, miten hankintayksiköt ovat tehneet hankintoja ja minkälaisia laillisuuden tai taloudellisuuden ongelmia pitkäkestoisissa hankinnoissa voi olla.

Tarkastusaineisto koostui hankintoja koskevista asiakirjoista ja kulutiedoista sekä hankintayksiköitä ja niiden toimintaa ohjaavista säädöksistä, määräyksistä ja ohjeista. Tarkastuksen kysymyksiä, aineistoja ja menetelmiä kuvataan tarkemmin liitteessä 1.

Tarkastuksen havainnot esitetään seuraavissa luvuissa siten, että hankintojen laillisuutta käsitellään luvussa 2, hankintayksiköiden sisäistä valvontaa luvussa 3 ja hankintojen taloudellisuutta luvussa 4. Luvussa 5 tarkastellaan yleisellä tasolla tekijöitä, jotka vaikuttavat pitkäkestoisten hankintojen syntyyn, sekä hankintojen pitkäkestoisuuden hyviä ja huonoja puolia.

2 Onko pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa toimittu olennaisilta osin asianmukaisesti?

Tarkastettuihin valtion pitkäkestoisiin palveluhankintoihin sisältyi suorahankintana tehtyjä hankintoja, jotka tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella olisi tullut kilpailuttaa. Käytetyissä hankintamenettelyissä ei tarkastuksessa havaittu muuta olennaista huomautettavaa.

Hankinnasta ilmoittamisen, tarjousten käsittelyn, hankintapäätöksen ja -sopimuksen menettelyissä ei tarkastuksessa havaittu olennaista huomautettavaa lukuun ottamatta yksittäisiä puutteita, jotka valtaosin liittyivät hankintalain vastaisina suorahankintoina tehtyihin hankintoihin ja niissä erityisesti sopimusmenettelyihin ja hankintapäätöksiin.

Suurimmassa osassa tarkastetuista pitkäkestoisista palveluhankinnoista hankinta-asiakirjat olivat kattavasti ja järjestelmällisesti saatavissa tarkastuksen käyttöön. Joissain tarkastetuissa hankintatapauksissa havaittiin kuitenkin puutteita hankinta-asiakirjojen säilyttämisessä. Puutteet vaikuttivat myös hankintojen laillisuuden ja asianmukaisuuden jälkikäteiseen tarkastettavuuteen.

2.1 Tarkastettuihin pitkäkestoisiin palveluhankintoihin sisältyi hankintalain vastaisia suorahankintoja

Tarkastus kohdistui 14:ään hankintatapaukseen, joista neljässä oli tehty pitkäkestoisia palveluhankintoja osin lainvastaisin suorahankintoin. Näistä kolmessa hankintayksikkönä oli Maahanmuuttovirasto ja yhdessä ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Muilta osin tarkastuksessa ei havaittu olennaista huomautettavaa käytetyissä hankintamenettelyissä. Kaikki tarkastetut hankinnat ylittivät EU-kynnysarvon, ja yleisimmin tarjouskilpailu oli toteutettu hankintalain tarkoittamaa avointa menettelyä käyttäen. Yksittäisissä hankinnoissa kilpailutus oli toteutettu rajoitetulla menettelyllä tai neuvottelumenettelyllä. Mukana oli lisäksi useita

puitejärjestelyjä sekä puitejärjestelyn ja dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä kilpailutetut hankinnat. Yksi hankinnoista oli toteutettu julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) mukaisena julkisena turvallisuushankintana. Yhteen hankintaan sovellettiin erityisalojen hankintalakia (1398/2016).

Rajoitetulla menettelyllä tai neuvottelumenettelyllä toteutetuissa hankinnoissa ei havaittu olennaisia puutteita tarjoajien valinnassa. Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmähankinnan osalta tarkastuksen käytössä ollut aineisto oli kuitenkin osin puutteellista sen varmentamiseksi, oliko rajoitetussa menettelyssä noudatettu hankintailmoituksessa ilmoitettuja tarjoajien valinnassa käytettäviä perusteita. Tarkastuksen käytössä ei ollut päätöstä tarjoajien valinnasta, eikä sen perusteluja.

Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmän hankinta on laajentunut huomattavasti suoraan hankinnoin

Ulkomaalaisviraston sähköisen asiankäsittelyn, asioinnin ja arkistoinnin tietojärjestelmän (UMA) hankinta kilpailutettiin vuonna 2006 tarjouskilpailulla, joka toteutettiin tuolloin voimassa olleen hankintalainsäädännön tarkoittamaa rajoitettua menettelyä käyttäen. Tämän jälkeen hankintaa ei ole kilpailutettu, vaan sitä on jatkettu suoraan hankinnoin.

Tarkastuksen käytössä olleissa suoraan hankintapäätöksissä Maahanmuuttovirasto on perustellut suoraan hankintoja hankintalain mukaisella tilanteella, jossa teknisestä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Maahanmuuttoviraston esittämien perustelujen mukaan hankintavaiheen sopimusluonnoksessa ei osattu varautua voimakkaasti muuttuvaan toimintaympäristöön eikä kasvaviin digitalisaation mahdollisuuksiin. Puitesopimuksen mukaisesti jatkokehitys tehdään käytännössä hyödyntäen toimittajan omistamia ja ylläpitämiä ympäristöjä ja ohjelmistotyökaluja menetelmineen, ja takuu raukeaa, mikäli kolmas osapuoli tekee lopputuotteisiin muutoksia. Maahanmuuttoviraston mukaan UMA-järjestelmäkokonaisuuden uudelleen hankkiminen ja kilpailuttaminen olisi arviolta noin 20–30 miljoonan euron korvausinvestointi.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan UMA-tietojärjestelmän toteutuksen ja ylläpidon hankinnassa on kyse yhden toimittajan puitejärjestelystä. Myös UMA-järjestelmän alkuperäisen hankintailmoituksen mukaan kyseessä on puitesopimus. Erilaisista suoraan hankintapäätöksistä ja niihin perustuvista toimeksiantosopimuksista ilmenee, että ne perustuvat puitesopimukseen. Käytännössä UMA-järjestelmän puitejärjestelykokonaisuus on laajentunut huomattavasti ja jatkuvasti.

UMA-järjestelmän hankintasopimuksen ajallinen kesto ei käy täsmällisesti ilmi tarkastuksen käytössä olleista hankinta- ja sopimusasiakirjoista. Kilpailutuksen jälkeen vuonna 2007 tehdystä EU-jälki-ilmoituksessa hankinnan kohteeksi on ilmoitettu ”asiakaskohtaisen tietojärjestelmän toteutus ja ylläpito neljäksi vuodeksi”. Maahanmuuttovirasto ja toimittaja ovat 30.3.2007 tietävästi tehneet määräaikaisen sopimuksen (3+1 vuotta) UMA-tietojärjestelmän toteutuksesta ja ylläpidosta ajalle 5.5.2009–14.5.2012. Tätä sopimusta ei ollut saatavissa tarkastuksen käyttöön. Maahanmuuttovirasto ja toimittaja ovat tuolloin tehneet myös hankesopimukseksi otsikoidun sopimuksen, joka on voimassa ensin kolmen erillisissä sopimuksissa määritellyn toimitusvaiheen ajan ja sen jälkeen toistaiseksi kuuden kuukauden irtisanomisajalla.

Jos sopimuskokonaisuuden katsotaan olevan määräaikainen neljän vuoden sopimus, tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankinta olisi tullut kilpailuttaa uudelleen, kun tämä määräaika loppui. Kilpailuttamisen sijaan Maahanmuuttovirasto ryhtyi toteuttamaan UMA-tietojärjestelmän toteutuksen ja ylläpidon kokonaisuutta mittavin suora-hankinnoin.

Vakiintuneesti katsotaan, että suora-hankinnan käyttöedellytyksiä tulee tulkita suppeasti, koska suora-hankinta on poikkeus julkisten hankintojen yleisestä kilpailuttamisvelvollisuudesta. Suora-hankinnan tekeminen on perusteltava hankintalain mukaiseen suora-hankinnan käyttöedellytykseen vedoten, ja hankintayksiköllä on velvollisuus osoittaa, että suora-hankinnalle on olemassa hankintalaissa tarkoitettu peruste.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan on ilmeistä, että Maahanmuuttovirasto ei olisi pystynyt osoittamaan määräaikaisen sopimuskauden päättyessä, että UMA-asiankäsittelyjärjestelmä olisi voitu hankkia suora-hankintana. Markkinoilla on useita sähköisiä asiankäsittelyjärjestelmiä. Käytännössä hankintayksikön on vaikea osoittaa, että tällainen järjestelmä voidaan hankkia suora-hankintana teknisen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvän syyn tai jonkin muun hankintalaissa tarkoitettun suora-hankinnan käyttöedellytyksen perusteella.

Riippumatta siitä, onko sopimuskokonaisuus määräaikainen vai toistaiseksi voimassa oleva, on siihen tehtyjen muutosten sallittavuutta arvioitaessa huomioitava myös hankintasäännösten sopimuksen muuttamista koskeva sääntely ja oikeuskäytäntö. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankinta olisi tullut kilpailuttaa uudelleen myös tällä perusteella.

Maahanmuuttovirasto ja palveluntoimittaja ovat 10.3.2011 tehneet UMA-järjestelmää koskevan puitesopimuksen ja sopimuksen sopimuskokonaisuuden muuttamisesta. Puitesopimus on päivitetty 22.2.2016.



Suora-hankinnan käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti.

Puitesopimusta 10.3.2011 ja 22.2.2016 tehtäessä voimassa olleessa hankintalaissa (348/2007) ei ollut nimenomaisia säännöksiä hankintasopimuksen muuttamisesta. Hankintasopimuksen muutoksen sallittavuuden arviointi on näitä sopimuksia tehtäessä perustunut oikeuskäytäntöön. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä² ilmenee, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen määräyksiin sen voimassaoloaikana tehtyjä muutoksia on pidettävä uutena sopimuksen tekemisenä, jos muutetut määräykset ovat ominaispiirteiltään olennaisesti erilaisia kuin alkuperäisen sopimuksen määräykset ja jos ne näin ollen ovat omiaan osoittamaan osapuolten tahtoneen neuvotella uudestaan kyseisen sopimuksen keskeiset ehdot. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksestä 2009:88 puolestaan ilmenee, että kun sopimuksen olennaisista osista, kyseisessä tapauksessa hankittujen päiväkotipalvelujen määrästä ja hinnasta, oli sovittu vuosittain erikseen, jokainen tällainen vuosittainen sopimuksen tekeminen oli ollut vuoden 1992 hankintalaissa (1505/1992) tarkoitettu hankinta, jota koski sen 5 §:n mukainen kilpailuttamisvelvollisuus.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan alkuperäinen hankesopimus 30.3.2007 on käsittänyt UMA-järjestelmän vaiheiden 1, 2 ja 3 toimitukset ja näihin liittyvät ylläpitopalvelut. Tätä sopimusta on täydennetty 19.8.2008 tehdyllä sopimuksella, jossa UMA-järjestelmää on selvästi laajennettu uusilla investoinneilla.

Sopijapuolten 10.3.2011 tekemällä sopimuskokonaisuuden muuttamista koskevalla sopimuksella ja UMA-järjestelmää koskevalla puitesopimuksella alkuperäistä UMA-järjestelmän hankintaa on laajennettu olennaisella tavalla. Tämä ilmenee muun muassa siten, että sopimukseen on sisällytetty pien- ja jatkokehitystöitä, jotka ovat arvoltaan huomattavan suuria sopimuksen alkuperäiseen arvoon verrattuna. Samoin tilaajan saamat hinnanalennukset merkitsevät, että hinna määritysperusteet on olennaisella tavalla neuvoteltu uudelleen. Osapuolet ovat myös neuvotelleet uudelleen alkuperäisen hankintakokonaisuuden (hankesopimus ja alkuperäinen ylläpitosopimus 30.3.2007) sisällön.

Puitesopimus 10.3.2011 on korvannut alkuperäisen hankesopimuksen ja sen täydennyksen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan 10.3.2011 tehty sopimuskokonaisuuden muuttamista koskeva sopimus ja UMA-järjestelmää koskeva puitesopimus ovat muodostaneet uuden hankinnan, joka olisi pitänyt kilpailuttaa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että puitejärjestely on laajentunut huomattavasti sekä sisällöltään että euromääräisesti. Puitejärjestelyn tosiasiallinen arvo on ylittynyt ennakoituun arvoon nähden moninkertaisesti. Tarkastuksen

käytössä olleiden asiakirjojen perusteella hankinnan kokonaisarvo oli alun perin noin 6,64 miljoonaa euroa (ilman arvonlisäveroa) ja hankinta perustui kiinteähintaiseen tarjoukseen. Tarjouskilpailussa yksi tarjous hylättiin sillä perusteella, ettei tarjoaja tarjonnut pyydetyn laajuisia ylläpitopalveluja kiinteähintaisena.

Tarkastuksessa ei saatu täysin kattavaa käsitystä UMA-hankinnan puitteissa tehtyjen suoramankintojen kokonaisuudesta, koska aineisto oli hajanaista ja puutteellista. Maahanmuuttovirastolta pyydettiin tarkastuksessa selostus UMA-sopimuskokonaisuuteen liittyvistä suoramankinnoista ja niiden tavanomaisista perusteista koko sopimuskauden kuluessa. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan sopimuksen piirissä on tehty hankintoja vuosittain eri suuruisilla summilla, UMA-hankinnan kehitysbudjetista ja ulkoisista rahoituskanavista riippuen.

Maahanmuuttovirastosta tarkastuksessa saaduista UMA-hankinnan toteumatiedoista on pääteltävissä, että puitejärjestelyn toteutunut arvo on kasvanut huomattavasti. Maahanmuuttoviraston tarkastusta varten toimittamien UMA-laskutustietojen mukaan hankinnan kumulatiivinen laskutus (brutto) vuosina 2006–2022 on noin 104 miljoonaa euroa, joten hankinnan arvo (ilman alv) on tämän perusteella enemmän kuin kymmenkertaisesti alkuperäisestä. UMA-järjestelmään on myös puitesopimuksen 10.3.2011 tekemisen jälkeen sisällytetty lukuisia uusia ominaisuuksia, joita alkuperäiseen UMA-järjestelmään ei ole kuulunut.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan UMA-järjestelmään on tehty niin mittavia muutoksia, että järjestelmä on muuttunut alkuperäiseen hankintaan verrattuna laadultaan ja laajuudeltaan huomattavasti erilaiseksi järjestelmäksi. Myös tämä viittaa siihen, että 10.3.2011 tehty sopimuskokonaisuuden muuttamista koskeva sopimus sekä UMA-järjestelmää koskeva puitesopimus ovat muodostaneet uuden hankinnan, joka olisi pitänyt kilpailuttaa.

Uuteen 10.3.2011 tehtyyn hankintaan sovelletaan hankintalakiä 348/2007. Sekä vuoden 2007 että nykyisin voimassa olevan hankintalain (1397/2016) mukaan puitejärjestely voi pääsääntöisesti olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi määräaikainen sopimus. Kysymyksessä olevat 2011 ja 2016 tehdyt toistaiseksi voimassa olevat puitesopimukset ovat jo sinällään hankintasäännösten vastaisia.

Maahanmuuttovirasto totesi tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa kilpailuttavansa UMA-järjestelmän vuoden 2024 aikana.

Maahanmuuttoviraston olisi tullut kilpailuttaa vastaanottokeskustoiminnan hankintoja

Tarkastuksen kohteena oli kaksi Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskustoiminnan palveluhankintaa, toinen osakeyhtiömuotoiselta yksityiseltä toimijalta pääkaupunkiseudulla ja toinen Varsinais-Suomessa järjestöltä.

Voimassa olevan hankintalain (1397/2016) mukaan lain 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava kynnsarvot ylittävät hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttävät hankintansa, jollei hankintaan voida soveltaa hankintalain soveltamisala-poikkeuksia tai suora hankintaperusteita. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan nyt voimassa olevasta tai aiemmasta hankintalainsäädännöstä ei ole löydettävissä yleistä poikkeussäännöstä, jonka perusteella vastaanottokeskuspalvelut jäisivät hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan molemmat hankinnat on osittain tehty hankintalainsäädännön vastaisin suorahankinnoin.

Palveluhankinta yksityiseltä toimijalta pääkaupunkiseudulla alkoi vuonna 2015, kun Maahanmuuttovirasto ja yhtiö tekivät vastaanottotoiminnan puitesopimuksen. Myöhemmin samana vuonna virasto osoitti palveluntoimittajalle toimeksiannon, jossa se pyysi toimittajaa käynnistämään vastaanottotoiminnan yhdeksässä vastaanottokeskuksessa. Vuonna 2015 tehtyyn puitesopimukseen perustuvat palveluhankinnat olivat tarkastuksen kuluessa keväällä 2023 joiltain osin edelleen aktiivisia. Varsinais-Suomessa järjestöltä tehdyn palveluhankinnan tarkka alkamisajankohta ei ollut Maahanmuuttoviraston tiedossa. Vastaanottojärjestelmän toiminnan ja tarvittavan vastaanottokapasiteetin järjestäminen on ollut Maahanmuuttoviraston tarkastuksessa antamien tietojen mukaan viraston tehtävää vuodesta 2010 alkaen. Sitä ennen hankinta kuului toiselle viranomaiselle, jolta sopimukset siirtyivät Maahanmuuttovirastolle. Virasto teki sopimuksen palveluntuottajan kanssa tarkastuksen käytössä olleen aineiston perusteella vuonna 2011.

Maahanmuuttoviraston tarkastuksessa antaman selvityksen perusteella se ei ole ennen vuotta 2015 tunnistanut, että vastaanottokeskuspalveluihin on sovellettava hankintalakia ja että niiden hankinnat on kilpailutettava. Viraston tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan vastaanottokeskustoiminnan palveluhankintojen laillisuusperustana oli tuolloin vuonna 2015 Euroopan komission julkaisema tiedonanto³ julkisia hankintoja koskevista säännöistä turvapaikkakriisissä. Vuonna 2022 Maahanmuuttovirasto viittaa vastaanottokeskustoiminnasta tekemissään suora hankintapäätöksissä Ukrainan kriisiin ja hankintalain (1397/2016) 40 §:n mukaiseen kiireperustaan.



Hankintalainsäädännöstä ei ole löydettävissä yleistä poikkeussäännöstä, jonka perusteella vastaanottokeskuspalvelut jäisivät kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Euroopan komission vuoden 2015 tiedonannossa kiinnitetään huomiota siihen, että unionin lainsäädännössä annetaan mahdollisuus käyttää suorahankintaa kaikkein kiireellisimmässä tapauksissa. Tiedonannon mukaan suorahankinta on vain väliaikainen ratkaisu. Kun suorahankinnan peruste (kiireperuste) poistuu, hankinta on kilpailutettava.

Tiedonannolla ei luotu uusia oikeudellisia sääntöjä, vaan se viitattiin siihen, että vuoden 2015 pakolaiskriisin aikaan suorahankinnan tekeminen on voinut olla mahdollista, jos hankintalainsäädännön kiireperusteen edellytykset täyttyivät. Sekä vuonna 2015 sovelletun vanhan hankintalain (348/2007) 27 §:n että sitä seuranneen nykyisen hankintalain (1397/2016) 40 §:n mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Sekä vanhan että nykyisen hankintalain esitoissa (HE 50/2006 vp ja HE 108/2016) viitataan siihen, että hankintalaissa esitetyt suorahankinnan edellytykset ovat tyhjentäviä. Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen kilpailuttamisveloitteeseen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Hankinta on myös tehtävä sen voimassaoloajan ja kohteen osalta vain siinä laajuudessa kuin sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Suorahankinnan perusteen on lisäksi oltava edelleen olemassa sillä hetkellä, kun suorahankintaa koskeva sopimus tehdään.

Tarkastusvirasto ei ota kantaa hankintalain kiireperusteen soveltumiseen vastaanottokeskustoiminnan hankintoihin, joita Maahanmuuttovirasto on tehnyt palveluntoimittajilta vuoden 2015 turvapaikkakriisissä tai myöhemmin vuonna 2022 Ukrainan tilanteen vuoksi. Sen sijaan tarkastusviraston näkemyksen mukaan näyttäisi ilmeiseltä, ettei kiireperusteen voi katsoa olleen sovellettavissa Maahanmuuttoviraston palveluntuottajilta tekemiin vastaanottokeskustoiminnan hankintoihin koko niiden keston ajan. Hankinnat olisi siten tullut kilpailuttaa, kun suorahankinnan kiireperuste ei enää ollut olemassa.

Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen perusteella Maahanmuuttovirasto ja yksityinen toimija ovat vuonna 2017 neuvotelleet uudelleen vuonna 2015 tehtyjen hankintasopimusten sisällön ja tehneet hankinnoista uudet sopimukset. Uudet sopimukset ovat laajuudeltaan alkuperäisiä suppeampia, mikä osaltaan viittaa siihen, että vastaanottokeskuspalveluiden tarve on vähentynyt ja että hankintasäännöksissä tarkoitettua kiireperustetta suorahankintojen tekemiseen ei ole vuonna 2017 ollut olemassa. Toisaalta tämän kaltainen sopimusten muuttaminen nostaa esiin kysymyksen siitä,



Kiireperusteeseen perustuva suorahankinta on vain väliaikainen ratkaisu. Kun kiireperuste poistuu, hankinta on kilpailutettava.

ovatko uudet sopimukset olleet sellaisia uusia hankintoja, joiden kilpailuttamista tulisi arvioida myös hankintasäännösten sopimuksen muuttamista koskevan sääntelyn perusteella.

Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt yksityisen toimijan kanssa tehdystä puitejärjestelystä hankintalaissa tarkoitettua suora-hankintapäätöstä. Maahanmuuttoviraston menettely on tältä osin hankintasäännösten vastaista. Edellä todetuin tavoin hankintasäännöksiin perustuva puitejärjestely on määräaikainen sopimus. Maahanmuuttoviraston ja yksityisen toimijan välinen vuonna 2015 tehty toistaiseksi voimassa oleva puitesopimus on voimassaolonsa perusteella hankintasäännösten vastainen.

Siltä osin, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt vastaanotto-keskuspalveluhankintoja järjestötoimijalta ennen vuotta 2015, ei hankintojen tekeminen ole voinut tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan perustua hankintalain kiireperusteeseen. Nämä hankinnat ovat siten hankintasäännösten vastaisia suora-hankintoja.

Maahanmuuttovirastolta pyydettiin tarkastuksessa selvitystä siitä, missä määrin se on toteuttanut vastaanottokeskuspalvelujen hankinnat suora-hankinnoin käsiteltyjen kahden hankintatapauksen lisäksi ja mistä alkaen näiden palveluiden hankintoja on kilpailutettu. Selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on käytännössä toteuttanut vastaanottokeskusten hankinnat laaja-alaisesti suora-hankinnoilla. Vuodesta 2015 lähtien aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksia on pitänyt yllä noin 20 eri palveluntuottajaa. Joukossa on ollut Maahanmuuttoviraston lisäksi kuntia, järjestöjä ja yksityisiä toimijoita. Vuodesta 2015 lähtien ilman huoltajaa olevien lasten vastaanottokeskuksia on ylläpitänyt noin 50 eri palveluntuottajaa.

Maahanmuuttovirasto on selvityksen mukaan valmistellut ja tehnyt valmiiksi kilpailutusjärjestelyitä, joiden kautta voidaan vastaanottokeskuksia perustaa tarvittaessa. Käytännössä kuitenkin ennen vuotta 2022 kilpailutukset, joiden kautta vastaanottokeskuksia olisi perustettu, ovat viraston mukaan jääneet vähäisiksi. Kilpailutusten kautta on ennen vuosia 2022 ja 2023 perustettu vain muutamia vastaanottokeskuksia.

Tarkastuksessa ilmeni myös, että Maahanmuuttovirasto oli perustanut dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS) turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminnasta aikuisille ja perheille. Järjestelyssä oli mukana myös yksityinen toimija, jolta tehty vastaanottokeskustoiminnan hankinta oli tarkastuksen kohteena. Maahanmuuttovirasto allekirjoitti toimijan kanssa vuonna 2019 sopimuksen DPS:ään osallistumisesta. Virastosta tarkastuksessa saadun tiedon mukaan DPS:n kautta ei ole kuitenkaan hankittu



Vastaanottokeskuspalveluiden hankinnat on toteutettu laajalti suora-hankinnoin.

vastaanottopalveluita. Syynä oli viraston mukaan se, että DPS:n perustamisen ajankohtana virasto supisti ja ajoi alas vastaanotto-keskuksia, eikä uusille hankinnoille näin ollen ollut tarvetta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Maahanmuuttovirasto toteaa kilpailuttaneensa vastaanottokeskusten hankintaa asteittain vuodesta 2022 lähtien. Lausunnon mukaan virasto korvaa suora-hankittua kapasiteettia kilpailutetulla ja luopuu suora-hankinnoista asteittain.

KEHA-keskus jatkoi raportointi- ja analysointiratkaisun hankintaa kilpailuttamatta

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallinto-keskuksesta (KEHA-keskus) oli tarkastuksen kohteena kolme pitkäkestoista palveluhankintaa. Näistä yksi, puitejärjestely raportointi- ja analysointiratkaisusta, on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan osin toteutettu hankintalain vastaisena suora-hankintana.

Raportointi- ja analysointiratkaisun hankinnan kilpailutti alun perin työ- ja elinkeinoministeriö vuosien 2014 ja 2015 vaihteessa, ja hankintasopimus siirtyi ministeriöstä KEHA-keskukseen 1.1.2016. Hankinnasta tehty puitesopimus päättyi 30.3.2019. KEHA-keskus jatkoi tuolloin hankintaa 31.12.2020 saakka suora-hankintana. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hankintalain 40 §:ssä mainitut suora-hankinnan edellytykset eivät kuitenkaan täyttyneet, ja palvelu olisi sitten tullut kilpailuttaa uudelleen puitesopimuksen päätyttyä.

KEHA-keskus perusteli sopimuksen jatkamista tuolloisessa perustelumuistiossaan muun muassa sillä, että sopimuksen kohteena olevan palvelun turvaaminen ja käytettävyys edellyttävät puitesopimuksen voimassaolon jatkamista. Perusteena KEHA-keskus mainitsi myös kilpailuttamisen haastavuuden maakuntauudistuksen tilanteessa. Lisäksi KEHA-keskus totesi, että käytössä olevan palvelun tuottamiseen ei ole tarjolla muita vastaavia toimijoita. KEHA-keskus ei viittaa perustelumuistiossa suora-hankinnan tekemiseen eikä hankintalain suora-hankintaperusteisiin.

Suora-hankinta voi perustua vain hankintalaissa mainittuihin suora-hankintaperusteisiin, joita tulkitaan suppeasti. Raportointi- ja analysointiratkaisun kilpailutuksessa vuosien 2014 ja 2015 vaihteessa saatiin kymmenen tarjousta, mistä voidaan päätellä, että vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja on markkinoilla olemassa. On ilmeistä, että suora-hankinnan tekemiselle ei ole ollut teknisen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvää syytä tai muuta hankintalaissa tarkoitettua suora-hankintaperustetta. Kilpailuttamisen haasteellisuus, jolla perustelumuistiossa on perusteltu sopimuksen jatkamista, ei ole hankintasäännöksissä tarkoitettu suora-hankintaperuste.



Kilpailuttamisen haasteellisuus ei ole suora-hankintaperuste.

KEHA-keskuksen menettelytapa oli tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan puutteellinen myös siten, ettei keskus tehnyt suora-hankinnasta hankintapäätöstä, kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan.

Suora-hankintana tehty sopimuksen jatko päättyi 31.12.2020. KEHA-keskuksen tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan jatkosopimusta ei vuoden 2020 jälkeen tehty. Tarkastuksen ku-luessa keväällä 2023 palvelun ostaminen toimittajalta jatkui edel-leen ilman voimassa olevaa kirjallista hankintasopimusta.

Hankinnan ennakoidun arvon laskemista ei juuri dokumentoitu

Tarkastuksessa ei havaittu olennaista huomautettavaa hankintojen ennakoitujen arvojen ilmoittamisessa yleensä. Kaikki tarkas-tetut hankinnat ylittivät EU-kyynnysarvon. Useissa tarkastetuista tapauksissa ennakoidun arvon laskemista ei ollut kuitenkaan kovin yksityiskohtaisesti dokumentoitu. Ennakoidun arvon merki-tys huomioon ottaen hankintayksiköiden olisi suositeltavaa doku-mentoida se, miten ennakoituun arvoon on päädytty.

Yhdessä puitejärjestelyissä hankintayksikkö oli käynnistänyt uuden kilpailutuksen tunnistettuaan tarpeen kilpailuttaa puite-järjestelyn seuraaja ennakoitua aiemmin ennakoidun arvon olles-sa täyttymässä oletettua nopeammin.

Osassa tapauksia hankinnan ennakoidusta arvosta ei ollut saa-tavissa tietoja.

2.2 Hankintaprosesseissa havaittiin muutoin lähinnä yksittäisiä puutteita

Hankinnasta ilmoittamisen, tarjousten käsittelyn, hankinta-päätösten ja hankintasopimusten menettelyissä ei havaittu olen-naista huomautettavaa lukuun ottamatta yksittäisiä havaintoja. Joissain tapauksissa aineiston puutteiden vuoksi ei menettelyjen lain- ja asianmukaisuutta voitu kaikilta osin todentaa. Hankintojen menettelyissä havaitut puutteet liittyivät pääosin edellä selos-tettuihin hankintoihin, jotka oli tehty osin hankintalain vastaisi-na suora-hankintoina ja niissä erityisesti sopimusmenettelyihin ja hankintapäätöksiin.

Tarkastuksessa käytiin kunkin hankintatapauksen osalta läpi hankinnasta ilmoittamisen menettelyt, hankintamenettely-jen vähimmäismääräajat, tarjouspyynnön sisältövaatimukset ja tarjousten käsittelyn prosessi, kuten tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden varmistus sekä hyväk-

syttyjen tarjousten pisteytys ja muu arviointi. Lisäksi tarkastuksessa käytiin läpi hankintapäätösten sekä hankintasopimusten ja sopimusmuutosten menettelyt.

Ilmoittamisen menettelyissä ei todettu olennaista huomautettavaa, mutta kaikkia tapauksia ei voitu tarkastaa

Hankintailmoitusten julkaisuissa, tarjouspyyntöjen sisällöissä ja hankintamenettelyihin liittyvien vähimmäismääräaikojen noudattamisessa ei havaittu olennaisia puutteita. Prosessit eroavat jossain määrin eri hankintamenettelyissä. Tapaustarkastuksen kohteena olleissa hankinnoissa oli käytetty yleisimmin avointa menettelyä sekä yksittäisissä tapauksissa neuvottelumenettelyä ja rajoitettua menettelyä. Mukana oli lisäksi useita puitejärjestelyjä sekä yksi puitejärjestelyn ja yksi dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä kilpailutettu hankinta. Yksi tarkastuksen kohteena olleista hankinnoista on toteutettu puolustus- ja turvallisuushankintalain (1531/2011) ja yksi erityisalojen hankintalain (1398/2016) mukaisena hankintana.

KEHA-keskuksen raportointi- ja analysointiratkaisun hankinnasta ilmoittamisen menettelyjä ja niihin liittyvien vähimmäismääräaikojen noudattamista ei voitu tarkastuksessa varmentaa keskeisten asiakirjojen puuttuessa. Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmän hankinnasta ei tarkastuksessa voitu varmentaa tarjouspyynnön sisältöä tai tarjousten tekemiselle varatun vähimmäisajan noudattamista, sillä tarjouspyyntöä ei saatu tarkastuksen käyttöön. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin osalta tapaustarkastuksen kaksi hankintaa olivat molemmat Valtorille asiakasvirastoilta siirtyneitä sopimuksia. Niistä toisesta ei ilmoitusmenettelyä voitu kaikilta osin varmentaa, sillä hankintailmoitusta ei saatu tarkastuksen käyttöön.

Tarjousten vertailuperusteiden soveltamisessa ei havaittu olennaista huomautettavaa

Hankintayksiköiden suorittamissa tarjoajien poissulkemisperusteiden ja soveltuvuuden sekä tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistuksissa ei havaittu olennaista huomautettavaa tarkastuksen käytössä olleen aineiston perusteella. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaperusteena oli yleisimmin paras hinta-laatusuhde. Kahdessa tarkastetussa hankinnassa valintaperusteena oli alin hinta.

Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja niiden suhteellinen painotus oli ilmoitettu hankintailmoituksissa tai tarjouspyynnöissä. Tarkastuksessa ei havaittu olennaista huomautettavaa

tarjousten valinnassa käytetyissä vertailuperusteissa ja niiden suhteellisissa painotuksissa verrattuna hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettuun.

Muutamissa tarkastetuissa tapauksissa tarjousten vertailua ei suoritettu, koska tarjouskilpailussa saatiin vain yksi tarjouspyynnön mukainen tarjous. Tällaisia tapauksia olivat KEHA-keskuksen kaksi puitejärjestelyä (Uudet työvoimapalvelut sekä Tietovaranto ja integraatiot), Poliisihallituksen kilpailuttama rahapelitoiminnan tietoteknisen valvonnan ohjelmistokehityksen ja -tuen hankinta sekä Valtorin nykyään hallinnoima Tullin tietoteknisten käyttöpalvelujen hankinta. Valtorin toisessa tapaus-tarkastuksen hankinnassa ei voitu varmentaa tarjousten käsittelyä ja sen perusteella tehtyä hankintapäätöstä, sillä niihin liittyviä asiakirjoja ei saatu tarkastuksen käyttöön.

Osa suora hankinnoista oli tehty ilman hankintapäätöksiä

Hankintalain mukaan hankintayksikön on tehtävä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, kuten ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä keskeiset perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Se on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste tai hinta-laatusuhteen mukaiset vertailuperusteet hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa.

Tarkastetuissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa ei yleisesti havaittu olennaista huomautettavaa hankintapäätöksissä ja niiden perusteluissa. Sen sijaan neljässä tapaustarkastukseen sisältyneessä hankinnassa hankintayksikkö ei tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ollut tehnyt hankintapäätöksiä kaikista suora hankinnoista.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella Maahanmuuttovirasto ei tehnyt tarkastetuista vastaanottokeskustoiminnan suora hankinnoista hankintapäätöksiä ennen vuotta 2022. Näin ollen vuonna 2015 yksityiseltä palveluntuottajalta alkaneesta hankinnasta ei tehty hankintapäätöstä, kun vastaanotto toiminnan puite-sopimus palveluntuottajan kanssa tehtiin.

Myös Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmähankinnan suora hankintapäätöksissä havaittiin tarkastuksessa puutteita tarkastuksen käytössä olleen aineiston perusteella. UMA-sopimus-kokonaisuuteen liittyy lukuisia suora hankintapäätöksiä. Ennen vuotta 2019 tehdyistä suora hankinnoista saatiin tarkastuksen



Muutamissa tarkastetuissa tapauksissa kilpailutuksessa saatiin vain yksi tarjous.



Tarkastetuista vastaanottokeskustoiminnan hankinnoista ei tehty suora hankintapäätöksiä ennen vuotta 2022.

käyttöön yksittäisiä päätöksiä. Vuonna 2008 UMA-järjestelmän laajennettua ylläpitoa jatkettiin suorahankintapäätöksellä ylläpitosopimukseen kuuluvan 3+1-vuotisen laajennetun ylläpito-kauden lisäksi erillisellä neljän vuoden sopimuskaudella ajanjaksolle 15.5.2012–14.5.2016 tai neljäksi vuodeksi alkaen edellisen ylläpitosopimuksen päättymisestä. Maahanmuuttovirastolta ei saatu tarkastuksessa täsmennystä siihen, miksi virasto teki vuonna 2008 suorahankintapäätöksen, jolla hankinta ulotettiin lähes kahdeksan vuoden päähän, vaikka alkuperäisen sopimuksen keskoa oli vielä melkein neljä vuotta jäljellä.

Maahanmuuttovirastolta ei saatu tarkastuksessa kattavaa selvitystä siitä, mihin suorahankintapäätökseen perustuvat UMA-puitesopimuksen maaliskuussa 2011 alkanut kausi ja päivitetty puitesopimus helmikuussa 2016. Lisäksi sopimuksista UMA-tietojärjestelmän sovelluksen ylläpitopalveluista sekä pien- ja jatkokehitystöistä ajanjaksoille 2010–2013 ja 2013–2017 ei ole tarkastuksen perusteella tehty hankintapäätöstä. Tarkastuksen käytössä oli 10.3.2011 tehty hankintapäätös, joka kuitenkin koskee pienkehitystä.

Kuten edellä on mainittu, KEHA-keskus ei tehnyt hankintapäätöstä raportointi- ja analysointiratkaisun puitesopimuksen jatkamisesta suorahankintana. KEHA-keskus jatkoi puitesopimuksen voimassaoloa 4.12.2018 päivättyllä perustelumistiolla 31.12.2020 saakka.

Sopimusmenettelyissä ilmeni joissain tapauksissa selkeyttämisen tarvetta

Hankintalain mukaan hankintayksikön on hankintapäätöksen tekemisen jälkeen tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä, ja EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankintasopimusta ei saa tehdä ennen kuin hankintapäätöksen tiedoksiannosta on kulunut hankintalaissa säädetty odotusaika. Hankintasopimuksen tulee sopimuskaudella vastata kilpailutuksen ehtoja. Sen vuoksi hankintasopimusta tai puitejärjestelyä ei saa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa olennaisesti muuttaa sopimuskauden aikana ilman uutta hankintamenettelyä.

Sopimusmenettelyihin liittyviä puutteita havaittiin Maahanmuuttoviraston ja KEHA-keskuksen suorahankinnoissa, jotka oli tehty osin hankintasäännösten vastaisesti. Toisessa Valtorille asiakasvirastolta siirtyneessä sopimuksessa havaittiin dokumentointiin liittyviä puutteita, jotka koskivat siirtymistä käyttämään osin muun sopimuksen hinnastoa ja kyseisen hinnaston päivittämistä. Muissa tarkastetuissa palveluhankinnoissa ei havaittu olennaista huomautettavaa sopimusmenettelyissä tai sopimusmuutosten tekemisessä.

Kuten edellä on selostettu, KEHA-keskus jatkoi suorahankintana raportointi- ja analysointiratkaisun puitejärjestelyä hankintasopimuksen päätyttyä. Tarkastuksessa kävi ilmi, ettei KEHA-keskus tuolloin tehnyt palveluntuottajan kanssa jatkosopimusta, vaan lähetti palveluntuottajalle tiedoksi perustelumuistion sopimuksen jatkamisesta. Hankintalain mukainen hankintasopimus ei kuitenkaan synny ainoastaan hankintapäätöksen tiedoksiannolla, vaan allekirjoittamalla erillinen kirjallinen sopimus.

KEHA-keskus ei tarkastuksessa antamansa selvityksen perusteella tehnyt jatkosopimusta palveluntuottajan kanssa, kun perustelumuistiolla palveluntuottajalle tehty sopimuksen jatko päättyi vuoden 2020 lopussa. Tarkastuksen kuluessa keväällä 2023 palvelun ostaminen toimittajalta jatkui edelleen ilman minkäänlaista voimassa olevaa hankintasopimusta.

Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmän hankintasopimusten kokonaisuutta ei voitu tarkastuksessa kaikilta osin todentaa. Tarkastuksen käyttöön ei toimitettu tarkastuksen kuluessa UMA-hankinnan kaikkia keskeisiä hankintasopimuksia.

Kuten luvussa 2.1 on selostettu, Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2011 UMA-hankinnasta toistaiseksi voimassa olevan puitesopimuksen, joka päivitettiin puitesopimuksella 2016. Sekä aiemman hankintalain (348/2007) että nykyään voimassa olevan hankintalain (1397/2016) mukaan puitejärjestely voi pääsääntöisesti olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi. Puitesopimus tehdään kuitenkin aina määräajaksi. Kysymyksessä olevat puitesopimukset 2011 ja 2016 ovat siten hankintasäännösten vastaisia.

Maahanmuuttoviraston vuonna 2011 tekemään UMA-hankinnan puitesopimukseen tehtiin 14.11.2021 takautuvasti sopimusmuutos, joka liittyy hintoihin. Tarkastuksessa ei saatu selvitystä siitä, miksi sopimusmuutos tehtiin takautuvasti sopimukseen, joka ei tuolloin enää ollut voimassa, sillä uusi puitesopimus oli tehty vuonna 2016.

Tarkastuksessa ei selvinnyt, miksi Maahanmuuttovirasto teki palveluntuottajan kanssa samana päivänä 10.3.2011 kaksi ylläpitosopimusta peräkkäisille sopimuskausille ja miksi ensimmäinen sopimus oli allekirjoitettu osin takautuvasti. Kuten edellä on todettu, tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan näistä ei tehty hankintapäätöstä, sillä tuolloin tehty hankintapäätös koskee UMA-järjestelmän pienkehitystä osana sen ylläpitoa, kun taas sopimukset kattavat sovelluksen ylläpitopalvelut sekä pien- ja jatkokehitystyön.

Myös tarkastettujen vastaanotto toiminnan hankintojen sopimusmenettelyissä havaittiin puutteita. Maahanmuuttovirasto ja pääkaupunkiseudulla vastaanotto palveluja toimittanut yhtiö



Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä.



Hankinnan puitesopimus ei voi olla voimassa toistaiseksi.

tekivät vuonna 2015 vastaanottotoiminnan puitesopimuksen, jonka voimassaoloaika oli neljä vuotta, minkä jälkeen sopimus jatkuu voimassa kuuden kuukauden irtisanomisajalla. Sopimus oli yhä voimassa tarkastuksen kuluessa keväällä 2023. Kuten edellä on selostettu, toistaiseksi voimassa oleva puitesopimus on hankintäsäännösten vastainen.

Puitesopimusta ei ollut tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella allekirjoitettu asianmukaisesti viraston esittelymenettelyn ja toimivaltaisuuden vaatimusten mukaisesti. Myös joissain kohdesopimuksissa oli virastosta vain yksi allekirjoittaja.

Maahanmuuttovirasto teki palveluntuottajan kanssa vastaanottokeskusten yksityismajoitusasiakkaiden vastaanottopalveluiden tuottamisesta sopimuksen, joka allekirjoitettiin taannehtivasti sen jälkeen, kun sopimus oli sopimusehtojen mukaan jo päättynyt.

2.3 Hankinta-asiakirjojen arkistoinnin puutteet vaikuttivat tarkastettavuuteen

Suurimmassa osassa tarkastukseen sisältyneitä pitkäkestoisia palveluhankintoja hankinta-asiakirjat olivat kattavasti ja järjestelmällisesti saatavissa, vaikka osa hankinnoista oli tehty jo hyvän aikaa sitten. Yksittäisissä tarkastetuissa hankintatapauksissa havaittiin kuitenkin puutteita hankinta-asiakirjojen säilyttämisessä. Puutteet olennaisten asiakirjojen saatavuudessa vaikuttivat myös hankintojen laillisuuden ja asianmukaisuuden jälkikäteiseen tarkastettavuuteen.

Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmän hankinnasta ei saatu kaikkia olennaisia asiakirjoja tarkastuksen käyttöön. Maahanmuuttovirasto toimitti joitain asiakirjoja tarkastuksen loppuvaiheessa hankittuaan ne palveluntuottajalta. Tarkastuksen käyttöön toimitetuissa pääsopimuksissa tai niihin liittyvissä sopimusmuutoksissa ei ole diaarinumeroita tai muita vastaavia tunnisteita.

UMA-järjestelmähankinnan arkistoinnin puutteet heikensivät hankinnan jälkikäteistä tarkastettavuutta, ja hankinnan kokonaisuuden hahmottaminen sopimuskokonaisuus mukaan lukien jäi osin puutteelliseksi. Maahanmuuttoviraston tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan asiakirjoja on viime vuodet hallinnoitu asianhallintajärjestelmässä, kun taas vanhempia hankinnan asiakirjoja löytyi sähköisestä arkistosta tai paperiarkistosta vain satunnaisesti.

Tarkastuksessa havaittiin puutteita myös KEHA-keskuksen raportointi- ja analysointitarkastuksen hankinta-asiakirjojen arkistoinnissa. KEHA-keskuksesta tarkastuksessa saadun tiedon mukaan

osaa hankinta-asiakirjoista säilytetään KEHA-keskuksen ja osaa työ- ja elinkeinoministeriön asianhallinnassa, mutta kaikkia hankinta-asiakirjoja ei näistä löytynyt. Aineistojen puuttuminen vaikutti hankinnan tarkastettavuuteen, sillä kaikkia tietoja ei voitu asiakirjojen puuttuessa todentaa.

Valtorin hankinnoista kaksi tapaustarkastukseen valikoitua olivat molemmat Valtorille asiakasvirastoilta siirtyneitä sopimuksia. Toisessa hankinta-asiakirjat olivat kattavasti saatavissa, osa Valtorista ja osa hankinnan aikana kilpailuttaneesta viranomaisesta. Sen sijaan toisessa kaikkia hankinnan käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyviä asiakirjoja ei ollut saatavissa.

Valtorin tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan toimintosiirtojen yhteydessä asiakasvirastoilta ei edellytetty kaikkea sopimusmateriaalia eikä lainkaan kilpailutusmateriaaleja. Selvityksen mukaan sopimukset saatiin valtaosin toimintosiirtojen yhteydessä Valtoriin, mutta osaan sopimuskokonaisuuksia jäi puutteita.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 21 §:n mukaan säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon muun muassa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen sekä sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus. Virkamiehen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän asiakirjojen perusteella voi osoittaa toimineensa virkavelvollisuuksien mukaisesti. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 284/2018) viitataan niin ikään jälkikäteiseen valvontaan, jota myös tarkastusviraston työ on.

Tarkastuksen perusteella suositellaan, että erityisesti Maahanmuuttovirasto ja KEHA-keskus kiinnittävät huomiota hankinta-asiakirjojen asianmukaisen arkistoinnin varmistamiseen. Valtorin on suositeltavaa varmistaa siirtyneiden sopimusten valvonnan kannalta riittävä hankinta-asiakirjojen arkistointi.

Useat hankinnat oli dokumentoitu kattavasti

Hankinta-asiakirjojen arkistoinnin puutteiden vastapainoksi useissa tapaustarkastuksen kohteena olleissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa hankintaprosessi vaiheineen oli järjestelmällisesti dokumentoitu ja hankinta-asiakirjat olivat kattavasti saatavissa. Tarkastetuista pitkäkestoisista palveluhankinnoista tällaisia olivat ennen kaikkea Varsinais-Suomen ELY-keskuksen, Poliisihallituksen ja Väyläviraston hankinnat. Järjestelmällinen ja kattava dokumentointi edesauttoi myös jälkikäteistä tarkastusta.

3 Onko pitkäkestoisten palveluhankintojen sisäinen valvonta järjestetty siten, että niihin liittyviä riskejä voidaan kohtuudella hallita?

Tarkastuksessa tuli esiin pitkäkestoisten palveluhankintojen asianmukaiseen kilpailuttamiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita kahdessa hankintayksikössä. Lisäksi joissain tarkastetuissa hankintatapauksissa hankinnan kaikki keskeiset asiakirjat eivät olleet saatavilla, kuten edellisessä luvussa on selostettu. Puutteellinen dokumentointi voi vaikuttaa paitsi hankinnan jälkikäteiseen tarkastettavuuteen, myös hankintayksikön omiin mahdollisuuksiin seurata ja valvoa hankintaa asianmukaisesti.

Sisäisen valvonnan osalta tarkastuksessa ei tullut esiin muuta olennaista huomautettavaa tarkastuksen kohteena olleissa kuudessa hankintayksikössä. Yksittäisiä puutteita havaittiin kuitenkin muun muassa sopimusten elinkaarenhallinnassa. Tarkastuksessa kiinnitti muutoin huomiota saatujen tarjousten vähäinen määrä. Useissa tarkastetuissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa hankintayksikkö oli saanut tarjouskilpailussa vain yhden tai kaksi tarjousta.

3.1 Pitkäkestoisten palveluhankintojen kilpailuttamiseen liittyi sisäisen valvonnan puutteita

Maahanmuuttovirastossa ja KEHA-keskuksessa ilmeni tarkastuksessa pitkäkestoisten palveluhankintoihin asianmukaiseen kilpailuttamiseen liittyviä sisäisen valvonnan puutteita, joiden osalta hankintayksiköiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Maahanmuuttovirastosta oli tapaustarkastuksessa mukana kolme pitkäkestoista palveluhankintaa, joihin kaikkiin sisältyi hankintasäännösten vastaisia suorahankintoja. Kaksi hankinnosta oli vastaanottokeskustoiminnan palveluhankintoja, jotka olisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan tullut kilpailuttaa silloin, kun mahdollinen suorahankinnan kiireperuste ei ollut olemassa. Kolmas tarkastuksen kohteena ollut hankinta, UMA-tieto-

järjestelmä, olisi tullut kilpailuttaa uudelleen, kun puitejärjestelystä kilpailutuksen jälkeen tehdyn puitesopimuksen määräaika loppui. KEHA-keskuksen hankinnoista käytiin läpi tapaustarkastuksina kolme pitkäkestoista palveluhankintaa, joista yksi oli tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella osin toteutettu hankintasäädösten vastaisin suorahankinnoin.

Edellä mainittuja hankintatapauksia on selostettu tarkemmin 2. luvussa.

3.2 Hankintasopimusten elinkaarenhallinnassa havaittiin yksittäisiä puutteita

Hankintasopimusten elinkaarenhallintaan ymmärretään yleensä kuuluvaksi ainakin sopimusten tekeminen, sopimushallinnan vastuiden määrittäminen, sopimusmuutosten hallinta, sopimusten valvominen ja niiden päättäminen, laskujen käsittely, toimittajahallinta, sopimusten luetteloiminen ja järjestäminen sekä sopimusten ja muiden hankinta-asiakirjojen säilyttäminen.⁴

Hankintasopimusten elinkaarenhallinnan menettelyjen käytännön toteutus vaihteli tarkastetuissa hankintayksiköissä. Sopimushallinnan käytännöistä, kuten sopimusasiakirjojen hallinnoinnista, sopimushallinnan vaiheista sekä sopimushallinnan prosessiin osallistuvien henkilöiden rooleista ja vastuista oli yleensä ohjeistettu ainakin jossain määrin, vaikka erillistä sopimushallinnan ohjeistusta ei välttämättä ollut saatavissa.

Hankintasopimusten luetteloinnissa ja asiakirjojen säilyttämisessä osin parannettavaa

Hankintasopimusten luetteloinnissa, järjestämisessä ja säilyttämisessä havaittiin yksittäisiä puutteita. Kuten edellä 2. luvussa on selostettu, joissain tarkastetuissa hankintatapauksissa hankinnan kaikki keskeiset asiakirjat eivät olleet saatavilla. Puutteet hankintojen dokumentoinnissa ja asiakirjojen säilyttämisessä voivat vaikuttaa paitsi hankinnan jälkikäteiseen tarkastettavuuteen, myös hankintayksikön omiin mahdollisuuksiin seurata ja valvoa hankintaa asianmukaisesti.

Tarkastetuissa hankintayksiköissä oli hankintasopimusten hallinnointia varten käytössä sopimus- tai asianhallintajärjestelmiä tai molempia. Hankintayksiköistä tuotiin haastatteluissa esiin, että sopimusten käsittely pelkästään asianhallintajärjestelmässä ei välttämättä tarjoa kokonaiskuvaa, jota tarvitaan sopimusten elinkaaren hallitsemiseksi. Sen vuoksi pelkkää asianhallintaa käyttävissä hankintayksiköissä saattoi olla käytössä sopimuseurannan ja sopimusten rekisteröinnin tukena taulukkolaskelmaohjelmalla tehtyjä taulukoita tai vastaavia.

KEHA-keskuksen tieto- ja viestintäyksiköstä ei saatu tarkastuksen käyttöön ajantasaista sopimusrekisteriä tai vastaavaa, johon luetteloidaan ja järjestetään kaikki hankintoihin liittyvät sopimukset seurantaan varten. Maahanmuuttovirasto toimitti tarkastuksen käyttöön pyynnöstä listauksia tarkastuksen kohteina olleiden vastaanottokeskuspalveluiden hankintojen sopimuksista. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että sopimuslistausten tiedot olivat osin puutteellisia.

Pitkäkestoisten palveluhankintojen seurannan ja valvonnan kontrollimenettelyt vaihtelevat jossain määrin

Sopimusten toteuttamisen valvontaa käytiin tarkastuksessa läpi yleistasolla ja hankintatapauksissa. Tarkastetuissa hankintayksiköissä on tavanomaista edellyttää, että keskeisille hankintasopimuksille määritetään vastuuhenkilö, jonka vastuulla on huolehtia asianmukaisesta ja ajantasaisesta sopimushallinnasta. Lisäksi laajoissa hankkeissa saattaa olla käytössä ohjausryhmä sekä muita yhteistyö- ja seurantakokouksia tilaajan ja toimittajan kesken. Joissain tapauksissa hankintayksikkö laatii erikseen sopimuksenvalvontaa ja toimittajayhteistyötä koskevan suunnitelman tai toimintamallin.

Tarkastetuissa hankintatapauksissa oli yleisesti nimetty sopimusten vastuuhenkilöitä, minkä lisäksi käytössä oli useissa tapauksissa säännöllisesti kokoontuvia ohjausryhmiä ja muita seurantakokouksia. Ohjausryhmän tehtäviin kuului esimerkiksi seurata sopimuksen toteutumista, palveluiden toiminnallista ja laadullista kehittämistä sekä ratkaista tarvittaessa ongelmatilanteita. Joissain tarkastetuissa hankintatapauksissa sopimuse seuranta on eriytetty kolmiportaisesti operatiiviseen, taktiseen ja strategiseen tasoon.

Maahanmuuttoviraston hankintaohjeen mukaan hankintasopimusta valvoo sen elinkaaren ajan sopimukseen nimetty viraston sopimusyhdyshenkilö. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, ettei tarkastetuissa vastaanottokeskuspalveluiden hankinnoissa ollut nimetty uutta yhdyshenkilöä viraston palveluksesta poistuneiden henkilöiden tilalle. Maahanmuuttovirasto totesi tarkastuksessa antamassaan selvityksessä, että se valvoo vastaanottokeskustoiminnan käytännön sisältöä ja sen laatua turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valtakunnallisen valvontaohjelman kautta.

Sopimusmuutosten hallinta oli tarkastetuissa tapauksissa tyyppillisesti nivottu osaksi hankintasopimuksen seurannan ja valvonnan yhteistyörakenteita, kuten yhteistyöryhmien kokouksia. Hankintasopimusten muuttamisen seuranta saattoi olla myös projektipäällikön tai vastaavan yhteyshenkilön vastuulla.



Hankintasopimukselle on tavanomaista osoittaa vastuuhenkilö ja laajoissa hankinnoissa myös ohjausryhmä.

Laskujen maksamisen ohjeet sisältyvät virastojen taloussääntöihin ja muuhun ohjeistukseen. Tarkastetuissa hankintatapauksissa hankintayksiköt valvoivat eri tavoin sitä, että laskut olivat hankintasopimuksen ehtojen mukaisia. Toimittajan laskutuskäytännöt on usein määritelty hankintasopimuksissa tai sopimuseurannan toimintamallissa. Työmäärien ja laskutuksen käytännön seuranta voi olla projektipäälliköiden tai vastaavien vastuulla, mutta sitä voidaan käydä läpi myös erilaisissa seuranta-kokouksissa.

Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuspalvelujen hankinnoissa laskutuksen valvonta perustuu pitkälti viraston Tarek-taloudenseurantajärjestelmän tietoihin. Palveluntuottajat tekevät järjestelmään toiminta- ja taloussuunnitelmat, ja niiden on toimitettava toiminnan ja talouden seurantatiedot järjestelmän kautta. Laskujen asiatarjontaan ja vuositason tasauksissa viraston taloushallinto vertaa laskuja seurantajärjestelmään kirjattuihin toteumiin. Tarkastuksessa ei kuitenkaan ilmennyt, millaisella kontrollilla virastossa varmistetaan se, että laskutus vastaa nimenomaan hankintasopimuksessa määriteltyä hinnoittelua.

KEHA-keskuksen raportointi- ja analysointiratkaisun hankinnassa oli tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hyväksytyt hinnannousuja osin yli sopimuksessa määritellyn. Sopimusehtojen mukaan hintaa sai korottaa palvelun tai työn todellista yleistä kustannuskehitystä vastaavasti, kuitenkin enintään tietyn prosenttimäärän vuodessa. Vaikka eri hintaindeksit nousivat kyseisinä vuosina vain vähän, hinnat nousivat useana vuonna prosentuaalista enimmäismäärää enemmän. Hinnankorotusten euromääräinen vaikutus oli kuitenkin pieni.

Tarkastetuista hankintatapauksista valtaosassa hankintayksikkö seurasi ainakin jollain tavoin erikseen pitkäkestoisen hankinnan kumulatiivista laskutusta, joskin seurannan menettelyt, säännönmukaisuus ja tarkkuus vaihtelivat.

Toimittajan vaihtumiseen varaudutaan eri tavoin

Tarkastetuissa hankinnoissa hankintayksiköt ovat vaihtelevin keinoin pyrkineet varautumaan pitkäkestoisessa palveluhankinnassa toimittajan vaihtumiseen sopimuskauden päätyttyä. Vastaavasti hankintayksiköt ovat pääosin pyrkineet varmistamaan teknisin tai sopimusjärjestelyin, että ne voivat irtaantua sopimuksista tai vaihtaa toimittajaa kohtuullisin kustannuksin. Nykyisen toimittajan velvollisuus avustaa siirrossa sopimuksen päättyessä ja vastaavat toimittajan vaihtumiseen liittyvät seikat on lähtökohtaisesti sisällytetty sopimukseen. Perehdytystä varten saatettiin hankinnoissa varata erillinen käyttöönottoaihe, siirtoprojekti tai vastaava.



Toimittajan vaihtumiseen liittyvä avustamisveloite ja muut vastaavat seikat on lähtökohtaisesti sisällytetty sopimukseen.

Väylävirasto toi tarkastuksessa esiin, että lähtökohtaisesti kaikissa pitkäkestoisissa sopimuksissa on tiedossa sopimuksen päättyminen, jolloin siihen voidaan valmistautua ajoissa. Maanteiden hoitourakoissa toimittajan vaihtumiseen varautuminen lähtee kilpailutusten portaittaisesta aikataulutuksesta ja nivoutuu hankinnan vakiintuneisiin prosesseihin.

Maahanmuuttoviraston UMA-hankinnassa virasto on perustellut suorahankintapäätöksiä sillä, että teknisestä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Tarkastuksessa antamassaan selvityksessä virasto totesi käynnistäneensä valmistelut kilpailutukseen valmistautumiseksi ja sopineensa nykyisen toimittajan kanssa tukiajasta siirrossa mahdolliselle uudelle toimittajalle. Viraston mukaan järjestelmäkokonaisuuteen liittyviä immateriaali-oikeuksia oli tarkennettu tilaajan eduksi.

Hyötyjen seurannan järjestelmällisyydessä eroja

Tarkastetuissa hankintayksiköissä seurattiin tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan vaihtelevalla tarkkuudella ja vaihtelevilla menetelmillä sitä, kuinka hyvin pitkäkestoisilla palveluhankinnoilla tavoiteltuja hyötyjä saavutettiin.

Väylävirasto toteaa tarkastuksessa antamassaan selvityksessä, että hankintojen tavoitteet lähtökohtaisesti peilaavat virastolle asetettuja väylänpitoon liittyviä tavoitteita. Virasto seuraa markkinoiden toimivuutta mittareilla, jotka liittyvät hyväksytyjen tarjousten määrään, innovatiivisten hankintojen osuuteen, tarjouspalautteeseen, kustannusarvioiden pitävyyteen sekä viraston hankintaosaamisen ja yhteistyökyvyn arviointiin. Tarkastetuissa tapauksissa hankinnan onnistumista seurataan muun muassa palvelutasoraportilla, minkä lisäksi hankintasopimuksen mukaisen toiminnan toteutumista ja laatua seurataan sopimuksen seuranta- ja tuotantopalavereissa.

Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa tarkastusta varten antamassaan selvityksessä, että maanteiden hoitourakoiden onnistumista arvioidaan niiden tavoitteisiin pohjaten yhteisin menettelyin, joita ovat muun muassa Väyläviraston teettämä tienkäyttäjätutkimus, markkinoiden seuranta sekä Väyläviraston ja ELY-keskusten soveltamat mittarit. Yhteysalusliikenteen hankinnoissa tavoiteltujen hyötyjen saavuttamista varten seurataan muun muassa vuorokohtaisia asiakasmääriä, käyttöastetta, asiakas kohtaista kustannusta sekä asiakastyytyväisyyttä.

Valtorissa hankintoihin liittyvien strategisten tavoitteiden toteutumisen systemaattisen mittaamisen kehittäminen on havaittu yhdeksi kehitystarpeeksi kansallisen julkisten hankintojen strategian osa-alueisiin liittyen.

3.3 Hankintojen puitteet vaihtelivat tarkastetuissa hankintayksiköissä

Hankintatoimen organisointi ja muut pitkäkestoisten palveluhankintojen kannalta tärkeät yleiset järjestelyt vaihtelivat tarkastetuissa hankintayksiköissä jossain määrin.

Hankintatoimen organisointi voi olla toteutettu joko hajautetusti, keskitetysti tai keskitetysti hajautettuna siten, että tilaaminen on hajautettu mutta asiantuntijayksiköt toteuttavat tarjouskilpailut keskitetysti.⁵ Tarkastetuista hankintayksiköistä suurin osa oli järjestänyt hankintatoimen eri asteisen hajautetusti, ja keskitetyn ohjauksen määrä hankintojen toteutuksessa vaihteli.

Hankintavaltuudet – oikeus tehdä hankintapäätöksiä ja tilauksia – oli tarkastuksen kohteena olleissa hankintayksiköissä määritelty työjärjestyksessä, hankintaohjeessa tai muussa sisäisessä ohjeessa tai määräyksessä. Ratkaisuvalla määräytyy tavanomaisesti hankinnan arvioidun kokonaisarvon mukaisesti.

Tarkastuksen kohteena olleet hankintayksiköt olivat pääsääntöisesti huolehtineet oman hankintatoimensa ohjeistamisesta erilaisin hankintaohjein, joita oli mukautettu yksikön hankintatoimen luonteeseen ja tehtäviin. KEHA-keskuksessa ei tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella ollut annettu kirjallista ohjetta kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista, vaan käytössä oli kansallisen kynnysarvon alittavia toimintameno-hankintoja koskeva pienhankintaohje. KEHA-keskuksen olisi tarkastuksen perusteella suositeltavaa kiinnittää huomiota riittävään hankintojen ohjeistamiseen hankintayksikön sisällä.

Valtaosassa tarkastetuista hankintayksiköistä ei ollut käytössä erillistä hankintasuunnitelmaa. Hankintojen suunnittelu nivoutui kuitenkin muuhun viraston toiminnan ja talouden suunnitteluun. Käytössä oli myös päivitettäviä kilpailutuskalentereita.

Tarkastetuissa kirjanpitoyksiköissä ei ollut erillistä hankintastrategiaa. Niissä oli kuitenkin yleensä muuta strategisen tason pohjaa hankinnoille, kuten kansallisen hankintastrategian toimeenpanosuunnitelmia.

Vähäinen tarjousten määrä heijastaa hankintojen strategisen johtamisen vajetta

Tarkastuksessa kiinnitti huomiota saatujen tarjousten vähäinen määrä. Useissa tarkastetuissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa hankintayksikkö oli saanut vain yhden tai kaksi tarjousta.

KEHA-keskuksen läpikäydyistä kolmesta palveluhankinnasta kahdessa saatiin vain yksi hyväksytty tarjous, ja molemmissa toimittajana jatkoi vastaavan palvelun aiempi palveluntuottaja. Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmähankinnasta saatiin

tarkastuksen käytössä olevan aineiston perusteella kolme tarjousta, joista yksi hylättiin. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kilpailuttaman maanteiden hoitourakan (Raisio 2019–2024) tarjouskilpailussa saatiin kaksi tarjousta. ELY-keskus toi tarkastuksessa esiin, että kyseessä on erittäin vaativaksi luokiteltu urakka, joihin saadaan tavanomaisesti vähemmän tarjouksia kuin muihin urakoihin, sillä tarjoajan soveltuvuusvaatimukset ovat korkeammat kuin vähemmän vaativissa urakoissa.

Poliisihallituksen kahdesta tarkastuksen kohteena olleesta hankinnasta toiseen saatiin yksi ja toiseen kaksi tarjousta. Poliisihallitus arvioi tarkastuksessa antamissaan selvityksissä, että turvallisuusvaatimukset sekä muut tarjoajalle ja hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset kriittisissä hankinnoissa ovat voineet vaikuttaa tarjoamishalukkuuteen. Poliisihallitus korosti myös tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tietyt erityisvaatimukset ovat omiaan rajaamaan kilpailua. Vaikka kilpailua pyritään saamaan aikaan muun muassa aktiivisella markkinavuoropuhelulla, tarjoajien määrä jää väistämättä rajalliseksi.

Valtorin edustaja totesi tarkastuksen haastattelussa, että yleisluontoisissa tarjouskilpailuissa Valtori on tyypillisesti saanut tarjouksia kolme tai enemmän. Sen sijaan pienen teknologian tapauksissa tarjouksia voi olla yksi tai kaksi. Tarkastuksen kohteena oli kaksi Valtorin hallinnoimaa hankintaa, jotka molemmat oli alun perin kilpailuttanut toinen hankintayksikkö. Toisessa oli saatu vain yksi hyväksytty tarjous. Toisen tarkastetun hankinnan osalta tarjousten määrästä ei ollut saatavissa tietoa.

Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset sekä muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.

Kansallinen julkisten hankintojen strategia⁶ tuo esiin, että hankintojen keskeisenä tavoitteena on saada hankintayksiköiden ja niiden asiakkaiden käyttöön tarkoituksenmukaisia, toimivia ja laadukkaita palveluita. Tavoitteena on, että julkiset hankinnat ovat houkuttelevia erilaisille tarjoajille. Jotta hankinnoissa saadaan hyviä tarjouksia ja riittävästi kilpailua, julkisten hankintojen tulee olla erilaisten tarjoajien kannalta kiinnostavia ja niihin olisi oltava helppo osallistua.

Tarkastuksen perusteella hankintayksiköiden olisi suositeltavaa kiinnittää huomiota hankintojen johtamiseen strategisena toimintona, jossa tavoitteena on saada aikaan riittävästi kilpailua ja hyviä tarjouksia.



Tavoitteena on, että julkiset hankinnat ovat houkuttelevia erilaisille tarjoajille.

4 Olivatko pitkäkestoiset palveluhankinnat taloudellisia?

Tarkastukseen valittujen neljäntoista hankinnan taloudellisuutta arvioitiin neljästä näkökulmasta, jotka olivat hinnan painoarvo, kilpailun määrä, yksikköhinnan hallinta sekä ennakoidun arvon toteutuminen. Arvioiden perusteella taloudellisuus on toteutunut tarkastetuissa hankinnoissa pääosin hyvin tai kohtalaisesti, joiltain osin kuitenkin heikosti tai välttävästi. Riski siitä, että pitkäkestoisten hankintojen taloudellisuus olisi heikko, ei ole ainakaan laaja-alaisesti toteutunut. Kilpailuttamatta jättäminen tai vähäinen kilpailu aiheuttavat kuitenkin huomattavan riskin hankinnan taloudellisuudelle. Useimmissa hankinnoissa hinnanmuutoksia oli hallittu sopimuksilla hyvin, mutta sopimusten hinnanmuutosten perusteissa oli myös ongelmia. Kolmessa tapauksessa hankinnan ennakoitu arvo ylittyi selvästi, useimmissa hankinnoissa ennakoitussa arvossa pysyttiin.

4.1 Taloudellisuuden edellytykset toteutuivat useimmiten hyvin tai kohtalaisesti

Tarkastuksessa pitkäkestoisten hankintojen taloudellisuutta arvioitiin neljästä näkökulmasta. Näkökulmista ensimmäinen, hinnan painoarvo, kertoo siitä, miten suuri merkitys hinnalle ja taloudellisuudelle on ylipäänsä annettu palvelun hankinnassa. Toinen näkökulma, tarjousten määrä, kertoo hankinnassa käydystä hintakilpailusta. Hankinnan yksikköhinnan muutos vertailukohteeseen nähden puolestaan kertoo siitä, onko hinta muuttunut sopimuskauden aikana epätaloudellisemmaksi. Hankitun palvelun kokonaishinta suhteessa ennakoituun arvoon ilmaisee, onko palvelu saatu kokonaisuudessaan ennakoidulla arvolla.

Taulukossa 1 esitetään tarkastellut hankinnat luokiteltuna sen mukaan, miten taloudellisuus on eri näkökulmista toteutunut. Luokittelu perustuu tarkastuksessa tehtyyn ammatilliseen arvioon, eikä arviota voi tulkita tiukkarajaiseksi ja ehdottomaksi. Osassa tapauksia luokittelua ei voitu tehdä tai riittäviä tietoja



Taloudellisuutta arvioitiin neljästä näkökulmasta.

luokittelun tekemiseksi ei saatu. Luokittelun perusteet esitetään liitteessä 1. Kahta hankintaa, joita ei ollut kilpailutettu, käsitellään vielä erikseen luvussa 4.6.

Olenneisin havainto luokittelusta on, että enemmistö arvioista on hyviä tai kohtalaisia, eivätkä arviot ole laaja-alaisesti tai kattavasti heikkoja. Yhtään hankintaa ei ole arvioitu kokonaan heikoksi tai välttäväksi, eivätkä yhdenkään indikaattorin saamat arviot ole kokonaan heikkoja tai välttäviä. Tässä tarkastellut pitkäkestoiset hankinnat eivät siis ole systemaattisesti ja kattavasti epätaloudellisia. Luokittelussa on kuitenkin annettu myös heikkoja tai välttäviä arvioita, joista osa kertoo olennaisista riskeistä taloudellisuudelle.



Heikot tai välttävät arviot kertovat riskeistä taloudellisuudelle.

Taulukko 1: Arviot pitkäkestoisten hankintojen taloudellisuudesta eri näkökulmista.

Hankintayksikkö ja hankintatapaus	Hinnan painoarvo	Kilpailun määrä	Kokonaishinnan vastaavuus	Yksikköhinnan muutos
Maahanmuuttovirasto 1	3 Välttävä	2 Kohtalainen	4 Heikko	1 Hyvä
Maahanmuuttovirasto 2	Ei arvioitavissa	4 Heikko	Ei arvioitavissa	Ei arvioitavissa
Maahanmuuttovirasto 3	Ei arvioitavissa	4 Heikko	Ei arvioitavissa	Ei arvioitavissa
KEHA 1	2 Kohtalainen	3 Välttävä	1 Hyvä	4 Heikko
KEHA 2	2 Kohtalainen	3 Välttävä	4 Heikko	4 Heikko
KEHA 3	2 Kohtalainen	1 Hyvä	Ei arvioitavissa	4 Heikko
Varsinais-Suomen ELY 1	2 Kohtalainen	2 Kohtalainen	1 Hyvä	1 Hyvä
Varsinais-Suomen ELY 2	1 Hyvä	1 Hyvä	1 Hyvä	1 Hyvä
Poliisihallitus 1	1 Hyvä	3 Välttävä	1 Hyvä	2 Kohtalainen
Poliisihallitus 2	1 Hyvä	2 Kohtalainen	3 Välttävä	1 Hyvä
Valtori 1	3 Välttävä	Ei arvioitavissa	Ei arvioitavissa	1 Hyvä
Valtori 2	1 Hyvä	3 Välttävä	1 Hyvä	1 Hyvä
Väylävirasto 1	1 Hyvä	2 Kohtalainen	Ei arvioitavissa	1 Hyvä
Väylävirasto 2	1 Hyvä	2 Kohtalainen	2 Kohtalainen	1 Hyvä

Kilpailusta heikoimmat, hinnan painoarvosta parhaat arviot

Tarkastuksessa käytetyistä näkökulmista hankinnat saivat heikoimmat arviot kilpailusta. Kaksi hankintaa oli jätetty kokonaan kilpailuttamatta ja neljässä hankinnassa hankintayksikkö sai vain yhden kelpoisen tarjouksen. Tarjousten määrä oli ylipäänsä vähäinen: vain kahdessa tapauksessa tarjouksia oli enemmän kuin kolme.

Parhaimmat arviot puolestaan liittyivät hinnan huomioimiseen hankintapäätöksessä. Hinnalle oli annettu merkittävä painoarvo useimmissa hankintapäätöksissä: kymmenessä tapauksessa kahdestatoista painoarvo oli 50 prosenttia tai enemmän.⁷

Hankintayksiköt olivat hallinneet melko hyvin yksikköhinnan muutosta: yksikköhintoja oli pääosin nostettu yhtä paljon tai vähemmän vertailukohteeseen nähden. Kolmessa hankinnassa hinnat olivat kuitenkin nousseet selvästi vertailukelpoista indeksiä enemmän.

Kokonaishinnan vastaavuudella tarkoitetaan tässä sitä, onko hankintayksikkö saanut tehtyä hankinnan ennen kilpailutusta ennakoimallaan arvolla. Hankintayksiköt olivat onnistuneet tässä arvion perusteella pääosin hyvin. Kolmessa tapauksessa hankinnan arvo oli kuitenkin noussut selvästi suunnitellusta arvosta.

Yksittäisten hankintatapausten tarkastuksessa saamat arviot vaihtelivat melko paljon. Yksi hankinta arvioitiin hyväksi kaikista näkökulmista. Heikoimmat arviot puolestaan sai hankinta, jossa hinnan painoarvo oli kohtalainen, kilpailun määrä välttävä ja kokonais- ja yksikköhintoista saatu arvio heikko.

Arvioita tulkittaessa on huomionarvoista, että arviot eivät kerro tyhjentävästi hankinnan taloudellisuudesta. Tarkastuksessa ei arvioitu sitä, miten tarpeellisena hankintaa ylipäänsä voidaan pitää. Yhden hankintayksikön edustajat toivat esimerkkinä esiin, että he pitivät hyvät arviot saanutta hankintaa kalliina, kun sitä vertasi palvelutarpeeseen. Toiseksi arviossa ei voitu huomioida hintatasoa, jos kilpailua ei ollut: yksi hankinta, jossa saatiin vain yksi tarjous, oli hankintayksikön edustajien mukaan yksikköhinnaltaan poikkeuksellisen edullinen aiempiin vastaaviin palveluihin verrattuna. Hinnan muutoksia ei myöskään arvioitu siitä näkökulmasta, olisiko hintojen tullut laskea teknisen kehityksen tai muun syyn vuoksi.

Hankintayksiköittäin tarkasteltuna parhaat arviot saivat Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ja Väyläviraston hankinnat, joiden saamat arviot olivat kaikista näkökulmista vähintään kohtalaisia. Heikoimmat arviot puolestaan saivat Maahanmuuttovirasto ja KEHA-keskus. Maahanmuuttoviraston arvioon vaikutti se, ettei kahta tarkastukseen valittua hankintaa ollut lainkaan kilpailutettu ja yhden sopimuksen kokonaishinta ylittyi. KEHA-keskuksen hankintojen alhaiset arviot liittyivät kokonaishinnan hallintaan ja yksikköhintojen muutoksiin.



Hinnan painoarvo hankinnoissa oli merkittävä.



Tarkastuksessa ei arvioitu hankintojen tarpeellisuutta.

Seuraavissa luvuissa kuvataan tarkemmin tarjousten määrää (4.2), hinnan painoarvoa (4.3), kokonaishinnan hallintaa (4.4) sekä yksikköhinnan muutoksia (4.5). Luvussa 4.6 kuvataan erikseen vastaanottokeskuspalveluiden hankintoja.

4.2 Tarjouksia tuli kilpailutuksissa vain vähän

Tarkastetuissa hankinnoissa oli vain vähän kilpailua. Yleisin tarjousten määrä oli yksi ja mediaanimäärä kaksi. Tässä tarkasteltuja tapauksia oli vähän, eikä asiasta voi tehdä yleisempiä johtopäätöksiä. Luvut olivat kuitenkin hyvin samansuuntaiset kuin hankintoja laajasti tarkastelleessa tutkimuksessa.

Yleisin tarjousten määrä oli yksi

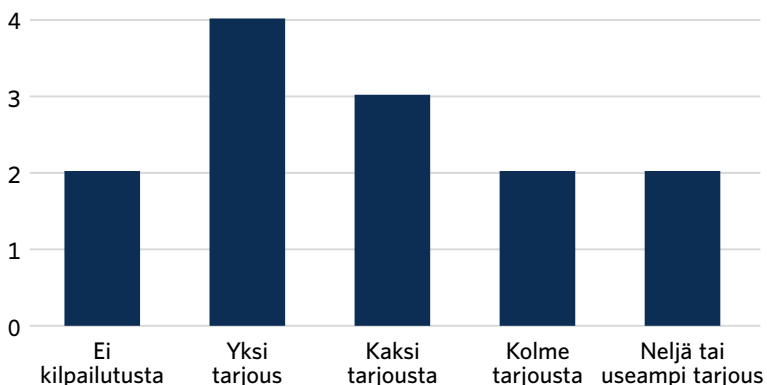
Hankintojen taloudellisuuden tärkeä edellytys on kilpailu. Suomen julkisissa hankinnoissa kilpailun määrä on kuitenkin todettu vähäiseksi: Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkimuksen mukaan vuosina 2010–2017 tehdyissä sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa tarjouksia tuli keskimäärin 2,73 ja tarjousten mediaaniluku oli kaksi.⁸

Myös tarkastuksen kohteina olleissa hankinnoissa kilpailu oli vähäistä (kuvio 1), kuten jo edellä luvussa 3. todettiin. Kahta hankintaa ei kilpailutettu lainkaan, ja neljässä hankinnassa saatiin vain yksi kelpoisuusehdot täyttävä tarjous. Yhdessä hankinnassa saatiin neljä ja yhdessä yhdeksän tarjousta. Tarjousten määrän mediaani oli kaksi ja keskiarvo 2,63 – luvut olivat siis lähes samat kuin edellä kuvatussa VATTin tutkimuksessa.



Tarjousten määrän mediaani oli kaksi, moodi yksi.

Hankintatapausten määrä



Kuvio 1: Tarjousten määrä tarkastetuissa hankinnoissa. Yhteensä 13 hankintaa, yhdestä tapauksesta ei saatu tietoja tarjoajien määrästä.

Tarjousten suuri määrä ei sellaisenaan takaa edullisia hintoja, mutta se lisää niiden todennäköisyyttä. Edellä mainitussa VATTin tutkimuksessa analysoitiin tarjousten määriä ja voittomarginaaleja⁹ 3 529 hankinnassa, joissa hinta oli ainoa valintakriteeri. Tutkimuksen mukaan suurempi määrä tarjouksia lisää kilpailu hinnasta: kun tarjoajien määrä kasvoi, voittomarginaali pieneni aina kuudenteen tarjoajaan asti, jonka jälkeisillä lisätarjoajilla ei ollut enää vaikutusta. Tämän tarkastuksen tapauksista vain yhdessä tarjouksia oli kuusi tai enemmän. Tarjousten määrän vaikutusta tarjoushintoihin ei voida tässä tarkastuksessa kuitenkaan arvioida, koska tapauksia oli vähäinen määrä.

Mahdollinen selitys tarjousten vähäiselle määrälle, etenkin monimutkaisemmissa palveluissa, on potentiaalisten tarjoajien käsitys palvelua jo hoitavan toimijan saavuttamasta kilpailuedusta. Tällainen etu voi syntyä esimerkiksi kokemuksen myötä saadusta kustannustiedosta ja osaamisesta sekä toisaalta toiminta- valmiudesta ja -mallista.

Joissain tarkastetuissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa kilpailutuksessa valittiin uudelleen aiempi palveluntuottaja, mille ei hankintasäädöksissä aseteta rajoituksia. Näin oli esimerkiksi KEHA-keskuksen kahdessa puitejärjestelyssä. Aiempi palveluntuottaja jatkoi myös molemmissa Poliisihallituksen hankinnoissa, jotka olivat tarkastuksen kohteena. Poliisihallitus toi tarkastuksen haastattelussa esiin, että keskeistä kriittisten tarpeiden osalta on toiminnan jatkuvuus. Pitkäkestoisen sopimuksen ansiosta vältetään tilanteet, joissa toiminnan jatkuvuus vaarantuisi.

Hankintayksiköillä on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa saatujen tarjousten lukumääriin

Tarjousten määrään vaikuttaa potentiaalisten tarjoajien eli haluttua palvelua markkinoille tarjoavien toimijoiden määrä. Määrä voi olla vähäinen erityisesti kapean alan erityisosaamista vaativissa palveluissa, joiden kokonaiskysyntä on vähäistä. Tällöin hankintayksikön vaikutusmahdollisuudet kilpailun lisäämiseksi ovat heikot.

Sen sijaan kokonaisvolyymiltään suurten palvelualojen kilpailun lisääminen on usein mahdollista myös tilanteissa, joissa valtio toimii ainoana tai lähes ainoana ostajana. Potentiaalisten tarjoajien lukumäärää ja siten kilpailua voidaan tällöin edistää jakamalla tarvittava palvelu pienemmiksi kokonaisuuksiksi (ks. tarkemmin luku 5.3). Kilpailua voi joissain tapauksissa lisätä myös houkuttelevammilla sopimusehdoilla, esimerkiksi sopimuksen pituutta lisäämällä (luku 5.2).



Tutkimuksessa havaittiin, että tarjousten määrä lisäsi hintakilpailua kuudenteen tarjoukseen asti.

Potentiaalisten tarjoajien lukumäärästä huolimatta markkinoilla voi syntyä tilanne, jossa toimijoiden lähitulevaisuuden kapasiteetti on jo myyty ja tarjouskilpailuun osallistujien määrä jää sen vuoksi vähäiseksi. Hankintayksiköt pystyvät jossain määrin ennakoidaan tällaisia tilanteita seuraamalla toimialaa ja tekemällä markkinaselvityksiä hyvissä ajoin ennen hankinnan aloittamista. Eri viranomaisten keskinäisellä koordinoinnilla voi olla suuri merkitys sen estämisessä, että virastot kilpailevat keskenään samoista osajista. Sopimuskausien joustavat päättymisajat mahdollistavat uuden hankinnan ajoittamisen optimaalisimpaan hetkeen.

Myös alan yleinen puute osajista voi vähentää mahdollisten tarjoajien määrää, jolloin tarjouspyyntöjä saatetaan kohdentaa Suomen ulkopuolelle. Tällainen tilanne on ollut esimerkiksi Väyläviraston joillain tekniikka-alueilla. Pidemmällä tähtäimellä Väylävirasto on pyrkinyt kasvattamaan infra-alan osajien määriä myös vaatimuksiaan keventämällä (ks. myös luku 5.3).

Väylävirasto painotti tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tarjouskilpailuihin saatavien tarjosten lukumäärään vaikuttavat useat tekijät, eikä hankintayksiköllä välttämättä ole mahdollisuutta vaikuttaa niihin kaikkiin. Virasto korosti markkinoiden kanssa käytävän jatkuvan ja tiiviin vuoropuhelun merkitystä markkinoiden ymmärtämisessä ja sen arvioimisessa, mitkä tekijät tekevät tarjouskilpailuista houkuttelevampia.

Poliisihallitus puolestaan korosti lausunnossaan, että poliisin tietojärjestelmille asetetut korkeat tietoturva-vaatimukset ja järjestelmien ominaispiirteet vähentävät väistämättä kilpailua, eikä järjestelmiä ole mahdollista kilpailuttaa muutaman vuoden välein. Vaikka kilpailua pyritään saamaan aikaan muun muassa aktiivisella markkinavuoropuhelulla, tarjoajien määrä jää väistämättä rajalliseksi.

4.3 Hinnalla oli melko suuri painoarvo hankintapäätöksissä

Hankintalain tavoitetta taloudellisista hankinnoista toteutetaan erityisesti sillä vaatimuksella, että tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Taloudellisuuden tärkeä edellytys on, että hinnalle annetaan riittävä painoarvo päätöksen vertailuperusteena.

Tarkastelluista 14:stä hankinnasta 12 oli tehty kilpailuttamalla. Näissä hankinnoissa hinnan painoarvoa voi pitää kohtalaisen suurena: kymmenessä tapauksessa kahdestatoista painoarvo oli 50 % tai enemmän, ja keskiarvo oli 65 %. Kahdessa tapauksessa hinnalle

oli puolestaan annettu selvästi alempi painoarvo, 30 % ja 25 %. Nämä kilpailutukset oli aloitettu jo vuosina 2006 ja 2007. Tarkastuksessa ei ollut saatavilla sellaisia näiden hankintojen asiakirjoja, joissa olisi esitetty perusteluja hinnan melko alhaiselle painoarvolle.

Hinnan merkitys lopullisessa valinnassa näkyi selvästi, sillä edullisin tarjous voitti kuusi niistä seitsemästä tarjouskilpailusta, joihin saatiin enemmän kuin yksi tarjous. Vain yhdessä kilpailutuksessa voittajaksi valittiin tarjous, joka ei ollut edullisin: tässä selvästi edullisin tarjous sai laadusta selvästi heikoimmat pisteet. Suurimmassa osassa tapauksista hinnan painoarvo valintaperusteena oli niin merkittävä, että se vaikutti ratkaisevasti tarjouskilpailuun tulokseen.¹⁰

Hankintalaissa (93 §) on vuodesta 2017 alkaen säädetty siitä, että hankintayksikön on erikseen perusteltava, jos se käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa vertailuperusteena ainoastaan halvin hintaa. Tarkoituksena on ollut kiinnittää huomiota erityisesti hankinnan laadullisiin näkökohtiin ja rohkaista hankintayksiköitä harkitsemaan laadunäkökohtien käyttämistä tarjousten arvioinnin perusteina¹¹. Jos hintaa pidetään ainoana perusteena, hankintayksikön on läpinäkyvästi kuvattava, miten se on ottanut laadun huomioon esimerkiksi tarjoajan soveltuvuusvaatimuksissa tai hankinnan vähimmäisvaatimuksissa.

Kahdessa tämän tarkastuksen hankintatapauksista hinnan painoarvo vertailuperusteena oli 100 %. Molemmat hankinnat oli tehty ennen nykyisen hankintalain voimaantuloa, joten vaatimus valinnan perusteluista ei koskenut niitä. Laatutekijät oli kuitenkin huomioitu molemmissa hankinnoissa. Toisessa tarjoajilta edellytettiin toiminta- ja laatusuunnitelmaa, ja vain riittävän hyvän suunnitelman esittäneet pääsivät mukaan varsinaiseen tarjouskilpailuun. Toisessa hankinnassa esitettiin tarjoajan soveltuvuuteen liittyviä vaatimuksia muun muassa tarjoajan kokemukselle ja laadunvarmistustoimenpiteille.

4.4 Osa hinnanmuutosperusteista jäi liian yleisluonteiseksi

Yhtenä pitkäkestoisten hankintojen riskinä voi pitää hankinnan hinnan nousua yksikköhintojen nousun vuoksi. Keskeisinä hinnanmuutoksen kontrollikeinoina voi pitää sitä, että hankintasopimus tehdään tarjouksen mukaisena, ja sitä, että sopimuksessa on sovittu hinnanmuutosperusteista.

Tarkastelluissa hankinnoissa sopimushinnat vastasivat tehtyjä tarjouksia yhdeksässä tapauksessa kahdestatoista: näissä hinnat oli määritelty esimerkiksi henkilöryhmittäin tuntihintoina,



Vain yhdessä hankinnassa valittiin tarjous, joka ei ollut edullisin.

urakan tavoitehintana tai palvelun kokonaishintana. Kahdessa tapauksessa tarjouksen ja hankintasopimuksen hintoja ei voitu vertailla, sillä riittäviä asiakirjoja ei ollut tarkastuksessa saatavilla. Nämä hankinnat oli tehty vuosina 2007 ja 2008.

Yhdessä tapauksessa sopimushinta oli tarjoushintaa edullisempi. Saatavilla olevien asiakirjojen perusteella ero syntyi valtaosin tarjouspyynnön hintaliitteen virheellisistä kaavoista, jotka oli korjattu sopimushintaan. Kyseessä oli hankinta, jossa voittaja oli ainoa kelpoisen tarjouksen jättänyt, joten virheellä ja sen korjaamisella vasta sopimusta laatiessa ei voida katsoa olleen vaikutusta toimittajan valintaan.

Hinnanmuutosperusteena useimmiten indeksi, muutamissa sopimuksissa epäselviä korotusehtoja

Hankintojen hintojen muutosta hallittiin sopimuksissa kiinteillä hinnoilla sekä hinnanmuutosperusteilla. Kiinteiden hintajaksojen pituus oli useimmiten alle kaksi vuotta sopimuksen alkamisen jälkeen, pisimmillään lähes kolme vuotta. Kahdessa tapauksessa hinta oli sillä tavoin kiinteä, että palvelun tai sen osan hintaa saatiin muuttaa vain itse sopimusta muuttamalla.

Kahdeksassa tapauksessa ainakin yhtenä hinnanmuutoksen perusteena oli Tilastokeskuksen ylläpitämä indeksi. Näiltä osin perusteet oli ilmaistu selvästi ja yksiselitteisesti. Käytettyjä indeksejä olivat esimerkiksi palvelujen tuottajahintaindeksi ja sen alaindeksi, maanrakennuskustannusindeksin erillisindeksit sekä tukkuhintaindeksin alaindeksi.

Neljässä sopimuksessa hinnanmuutosperusteet eivät olleet aivan yksiselitteisiä, sillä ehdot ilmaistiin sopimuksessa yleisemmällä tasolla. Esimerkkejä näistä olivat, että hintaa voidaan korottaa ”todellista yleistä kustannuskehitystä vastaavasti”, hinnankorotukset eivät ”saa ylittää yleistä IT palkkakustannusten hintatason nousua” tai että korotuksen ”tulee perustua ICT-alan yleiseen näytettyyn kustannusten nousuun”. Jossain määrin tulkinnanvaraiset sopimuskirjaukset eivät tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan olleet johtaneet erimielisyyksiin toimittajan ja tilaajan välillä. Kahdessa tapauksessa hintoja ei ollut nostettu lainkaan ja yhdessä hinnankorotukset olivat ICT-alan ansiotasoindeksin muutosta pienempiä.

Yhdessä tapauksessa hintoja nostettiin enemmän kuin sopimus mahdollisti, ilman että tilaaja kiisti korotusta. Sopimuksen mukaan korotuksen tuli olla yleistä kustannuskehitystä vastaava, enintään kuitenkin neljä prosenttia. Työn hintaa nostettiin neljä prosenttia, vaikka yleiset tai kyseisen alan kustannuskehitystä kuvaavat indeksit eivät olleet nousseet yhtä paljon. Myös sopimuk-



Hintojen muutosta hallittiin kiinteillä hinnoilla ja hinnanmuutosperusteilla.



Yhdessä tapauksessa hinta nousi enemmän kuin sopimus mahdollisti.

seen kuuluvien lisenssien hintoja nostettiin yli sopimuksen enimmäismäärän. Korotusten euromääräinen merkitys on kuitenkin ollut pieni.

Indeksin valinnalla voi olla huomattava merkitys hinnankorotuksiin

Hinnankorotusten perusteena käytettiin siis kahdeksassa sopimuksessa indeksejä. Indeksien valinnasta ei ole ehdottomia sääntöjä, mutta tarkoituksenmukaisena voi pitää, että indeksi valitaan mahdollisimman tarkasti sen palvelun tai asian mukaan, jonka hintakehitystä seurataan.¹² Valintaan vaikuttaa muun muassa se, onko kyse tavarasta tai palvelusta, onko kyse myynnistä kotitalouksille vai yrityksille ja julkisyhteisöille sekä mikä on parhaiten tavaraa tai palvelua kuvaava tuoteluokka.

Sopimukset erosivat siinä, miten tarkasti indeksit kuvasivat hankittavaa palvelua. Viidessä sopimuksessa indeksit liittyivät melko selvästi hankitun palvelun toimialaan. Tällaisia olivat esimerkiksi teiden ylläpidon erillisindeksi tai palvelujen tuottajahintaindeksi erikseen nimetyllä toimialalla.

Kahdessa tapauksessa indeksinä käytettiin toimialaa yleisempää luokkaa, ja näissä tapauksissa indeksin valinnalla oli huomattava vaikutus hinnankorotusten suuruuteen. Molemmissa palveluissa indeksinä käytettiin palvelujen tuottajahintaindeksin kokonaisindeksiä eikä tarkempaa toimialakohtaista indeksiä. Tarkistusajankohtana indeksi oli noussut lähes yhdeksän prosenttia. Toinen tuottajista nosti hintaa yhtä paljon kuin indeksi oli noussut, toinen hieman vähemmän. Jos indeksinä olisi käytetty toimialaa tarkemmin kuvaavaa indeksiä¹³, olisi korotus ollut vain 0,58 %. Jos indeksien ero säilyisi puitejärjestelyjen loppuajan, hintaero olisi noin 1,9 miljoonaa euroa.

Indeksien muutoksen määrää tai suuntaa ei voi etukäteen tietää, eikä eroja eri indeksien kehityksessä voi pitää merkinä onnistuneesta tai epäonnistuneesta valinnasta. Jos hinnankorotusten tarkoitus on reagoida toimialan kustannusten muutoksiin, tulisi indeksinä käyttää mieluiten toimialakohtaisia indeksejä.

Kuvattujen kahden hankinnan suuria hinnankorotuksia selittää myös tapa, jolla indeksivertailu oli kirjattu sopimukseen. Hinnat olivat aluksi kaksi vuotta kiinteitä, minkä jälkeen hintaa sai korottaa käyttäen vertailuperusteena sopimuksen alkuhetken indeksiarvoa, eikä yleisemmin käytettyä edellisen vuoden indeksin arvoa. Kiinteähintaisuus turvasi kustannusten nousulta siis vain kahden ensimmäisen vuoden ajan, mutta kolmannen vuoden alusta indeksikorotukset nostivat hinnat samalle tasolle, jolla ne olisivat olleet ilman kiinteää hintajaksoa. Kiinteähintainen jakso ei siis tällaisella vertailuindeksiehdolla suojaa kovin tehokkaasti kustannusten nousulta.



Viidessä sopimuksessa indeksit liittyivät selvästi hankitun palvelun toimialaan.



Vertailuindeksin valinnalla on merkitys kustannusten hallinnassa.

Yksi keino hallita riskiä odotettua suuremmasta kustannustason noususta on sisällyttää hinnankorotusehtoihin enimmäisprosentti, jota ei saa ylittää. Tällainen enimmäiskorotus oli sisällytetty kahteen hankintasopimukseen. Kummassakin sopimuksessa enimmäiskorotus oli neljä prosenttia, mutta toisen sopimuksen enimmäiskorotukseksi muutettiin myöhemmin kaksi prosenttia. Muutoksen vaikutus hinnankorotukseen oli varsin merkittävä: indeksin mukainen hintojen korotus olisi ollut 5,21 %, mutta enimmäisprosentin ansiosta hinnankorotus oli 62 % indeksin mukaista korotusta pienempi.

Väylävirasto ja Poliisihallitus nostivat tarkastuskertomusluonnoksesta antamissaan lausunnoissa esille hinnankorotusehtojen kohtuullisuuden. Väylävirasto korosti, että ehtojen tulisi olla tasapuolisia ja oikeudenmukaiseksi koettuja, jolloin ne voivat lisätä tarjoushalukkuutta. Toisaalta hinnanmuutosehdoilla tulisi riittäväällä tavalla turvata tilaajan kustannusennusteet, joihin tilaaja sitoutuu, eivätkä hinnanmuutosehdot saa kohtuuttomasti vyöryttää kustannusriskiä tilaajalle. Poliisihallitus puolestaan totesi, että tiukat ehdot voivat johtaa siihen, että hankintayksikkö maksaa korkeampaa hintaa tarpeettomasti jo sopimuskauden alussa. Poliisihallitus esitti, että hinnankorotusehtojen kohtuullisuuteen tulisi kiinnittää asianmukaisesti huomiota, jos valtiovarainministeriö tulee ohjeistamaan indeksien käyttöä tarkemmin.

Väylävirasto toi launnossaan esiin myös, että indeksien valinta ja käyttö hankintasopimuksissa edellyttävät hankinnan kohteen ja markkinoiden syvällistä tuntemusta. Väyläviraston mukaan hankintayksiköille tulisi jättää riittävä liikkumavara arvioida hankinta-, toimiala- tai markkinakohtaisia hinnoitteluratkaisuja, sillä erilaisia hinnoittelumalleja ja hinnanmuutosmekanismeja on useita muitakin kuin indeksiehdot.

4.5 Ennakoitu kokonaisarvo ylittyi selvästi kolmessa hankinnassa

Hankinnan kokonaishinnan arvioinnissa tarkasteltiin, onko hankinnan hinta kokonaisuudessaan vastannut suunniteltua, eli onko hankintayksikkö saanut palvelun ennakoimallaan, hankintailmoituksessa ilmoittamallaan hinnalla. Ylitykseksi ei katsottu sopimukseen kuuluvia normaaleja lisätöitä, sopimuksen mukaista yksikköhinnan muutosta tai kustannusten kasvua sopimuksen piiriin kuuluvien palveluiden volyyminmuutoksen takia.

Kilpailutetuista kahdestatoista hankinnasta kolmessa ennakoitujen arvojen toteutumista ei voitu arvioida. Kahdessa hankinnassa hankintayksikkö ei ollut ilmoittanut ennakoitua arvoa, ja



Hinnankorotuksen enimmäisprosentilla voi hallita kustannusten nousun riskejä.

yhdessä toteutunutta arvoa ei voitu laskea, koska toisen viraston hallinnoitavaksi siirtyneessä sopimuksessa alkuvuosien laskutus-tietoja ei ollut saatavissa.

Lopuista yhdeksästä hankinnasta vain viidessä kokonais-arvo oli ennakoitua tasolla. Tällaisia hankintoja olivat molemmat Varsinais-Suomen ELY-keskuksen hankinnat, yksi KEHA-keskuksen hankinta sekä toinen Poliisihallituksen ja toinen Valtorin hankinnoista.

Kolmessa tapauksessa ennakoitu arvo ylitettiin tai oltiin sopimuskauden aikana ylittämässä selvästi. Kahdessa kyse oli puitejärjestelystä, jonka enimmäisarvo oli täyttymässä kesken puitejärjestelykauden. Toinen hankinnoista oli KEHA-keskuksen ja toinen Poliisihallituksen tekemä. Molempien virastojen edustajat totesivat, että palvelut kilpailutetaan uudestaan kesken sopimuskauden. KEHA-keskuksen edustajan mukaan syynä tilanteeseen oli toimintaympäristön merkittävä muutos, jonka seurauksena yksikölle oli tullut uusia kehittämistehtäviä.

Poliisihallituksessa oli puolestaan käynnistetty ennakoitua enemmän uusia tietojärjestelmä-hankkeita, joissa käytettiin puitejärjestelyyn kuuluvaan teknologiaa. Näissä tapauksissa palvelu ei siis ollut muuttunut yksikköhinnaltaan kalliimmaksi, vaan ostettujen palvelun määrä oli ollut ennakoitua suurempaa muun muassa lainsäädäntömuutosten ja teknologisen kehityksen vuoksi.

Kolmas tapaus, jossa ennakoitu arvo oli ylitetty selvästi, oli Maahanmuuttoviraston vuosina 2006–2007 kilpailuttama ICT-hankinta. Hankinnassa ostettiin tietojärjestelmän toteutus ja sen jälkeinen ylläpito neljäksi vuodeksi. Kevääseen 2013 mennessä kulut olivat yli kaksinkertaiset tarjoushintaan verrattuna. Tapausta on selostettu tarkemmin luvussa 2.

Kokonaishinnan ylittämisen riskiä voidaan pyrkiä hallitsemaan kiinteähintaisilla sopimuksilla. Kuitenkin myös kiinteähintaisissa sopimuksissa on tyypillisesti ehtoja, joiden perusteella veloitusta voidaan sopimuskauden aikana nostaa. Näitä ovat esimerkiksi edellä luvussa 4.4 kuvatut indeksimuutokset sekä sopimuksen aikana tarkistettavat tarpeen mukaiset laajuus- ja määrämuutokset. Lisäksi hankintalaki mahdollistaa tietyissä rajoissa tarpeellisten, erikseen veloitettavien lisä- ja muutostöiden teettämisen.

Kokonaishinnan ylittymisen syyt voivat vaihdella, osaan niistä on mahdollista vaikuttaa

Hankintaa voivat ennakoitua hinnasta kasvattaa sellaiset lisätyöt, joita hankintayksikkö ei ole hankintahetkellä osannut ennakoida. Ennakoidun arvon ylittymiseen voi vaikuttaa myös se, että palvelua hankitaan erilaisella painotuksella kuin hankintaa



Kolmessa tapauksessa ennakoitu arvo ylittyi tai oli ylittämässä selvästi.

suunniteltaessa on arvioitu. Tyypillinen esimerkki tällaisesta on se, että virasto hankkii suuremman osan palvelusta tuntihinnaltaan kalliimpana asiantuntijatyönä kuin se on hankintaa suunniteltaessa arvioinut. Asialla on merkitystä erityisesti silloin, kun eri asiantuntijoiden hinnat poikkeavat merkittävästi toisistaan. Näin oli useissa tarkastetuissa ICT-palvelusopimuksissa. Ero halvimmän ja kalleimman asiantuntijan tuntihinnan välillä oli erityisen suuri niissä sopimuksissa, joissa vaihtoehtoina oli käyttää muualla kuin Suomessa sijaitsevan asiantuntijan palveluita.

Hankintayksikkö voi pyrkiä vaikuttamaan palvelua suorittavan asiantuntijan hintaan sisällyttämällä sopimukseen ehdon, jonka mukaan palvelusta maksetaan enintään sellaisen henkilön hinnan mukaan, joka olisi voinut palvelun toteuttaa halvimmalla. Tämä ei toisaalta suojaa tilaajaa toimittajan tekemiltä muutoksilta hankinnan aikana. Etenkin pienemmissä, yksittäisen henkilön osaamiseen nojaavissa hankinnoissa palvelua suorittavan henkilön luokituksen muutoksen myötä perittävä tuntihinnan nosto voi vaikuttaa kokonaiskustannuksiin merkittävästikin.

Kiinteähintaisuuden ja tiukkojen sopimusehtojen lisäksi yksi tapa rajata hankintayksikön riskiä ennakoitun hinnan ylittymisestä on käyttää sopimuksessa tavoitehintamallia. Malli pienentää myös sopimuskumppanin riskiä tappiollisesta sopimuksesta ja voi tehdä siitä houkuttelevamman potentiaalisille tarjoajille. Mallia oli käytetty ainakin yhdessä ICT-palveluiden käyttöönoton sisältävässä sopimuksessa ja maanteiden hoitourakan hankinnassa (ks. luku 5.2). Vastaavaa mallia käytettiin myös yhdessä vastaanotto-keskuspalveluita koskevassa sopimuksessa.



Tavoitehintamallilla voidaan hallita riskiä ennakoitun hinnan ylittymisestä.

Palvelun onnistumista varmistetaan sopimusehtojen ja niiden seurannan avulla

Palvelun kokonaisarvon arvioinnin yhteydessä tarkasteltiin yleisellä tasolla, miten hankintayksikkö on pyrkinyt varmistamaan palvelun tason vastaavuutta siihen, mitä hankintayksikkö on hankinnalta halunnut. Palvelun tarpeellisuutta ei tarkastuksessa arvioitu.

Osa tarkastetuista hankintasopimuksista sisälsi palvelun tavoitetaso saavuttamisen edesauttamiseksi jonkinlaisen taloudellisen kannustin- ja/tai sanktiomallin. Sopimuksissa saattoi olla myös muita palvelutasoa osaltaan edistäviä tai varmentavia hinnoitteluehtoja. Tällainen oli esimerkiksi avainhenkilöiden vaihtuvuuteen liittyvä sanktiointi Väyläviraston sähkörata- ja vahvavirtajärjestelmien kunnossapitoa koskevassa sopimuksessa.

Sopimukseen oli saatettu jättää ehto, jonka mukaan sanktioita oli mahdollista jättää asettamatta. Kannustin- ja/tai sanktiomallia oli myös käytetty vaihtelevasti. Osin sanktioinnin käyttämättä jättäminen johtui palvelutasojen pysymisestä hyvinä, mutta kaikkien sopimusten osalta ei tarkastuksessa voitu varmentaa sanktioiden toteuttamatta jäämisen syytä.

Sopimusten toteutumista seurattiin eri tavoin. Eräissä virastoissa seuranta toteutettiin kuukausittain tai lähes kuukausittain erillisten raporttien sekä toimittajan ja tilaajan välisten yhteistyöpalaverien avulla. Niissä sopimuksissa, jotka olivat siirtyneet toisen viraston vastuulle, palvelun asiakas (palvelua vastaanottava virasto) osallistui myös seurantaan. Palavereissa saatettiin käydä läpi sopimuksen toteutumista erilaisten palvelutaso- ja asiakastytyväisyysraporttien sekä muiden mittareiden avulla sekä todeta sanktio- tai kannustinehdon täyttyminen ja sen vaikutus laskutukseen.

4.6 Vastaanottokeskuspalveluja on hankittu kustannuksia korvaamalla

Kahta tarkastukseen valittua hankintaa ei ollut kilpailutettu, minä vuoksi niiden taloudellisuutta ei voitu arvioida samoista näkökulmista kuin muiden hankintojen. Molemmissa tapauksissa kyse oli turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuspalveluista ja hankintayksikkönä oli Maahanmuuttovirasto. Toinen palveluntuottajista oli järjestö, jolta palveluja oli hankittu pitkään, mahdollisesti jo 1990-luvulta alkaen. Toinen palveluntuottaja oli yritys, jolta palvelujen hankinta alkoi syksyllä 2015. Seuraavassa kuvataan näiden palvelujen sopimuksia, hinnoittelumallia sekä yksikkökustannuksia.

Huomionarvoista on, että vuoden 2015 syksystä alkaen ulkoiset tekijät ovat vaikuttaneet vastaanottopalveluiden järjestämiseen merkittäväällä tavalla. Vuonna 2015 alkanut pakolaiskriisi nosti turvapaikanhakijoiden määrän moninkertaiseksi aiempiin vuosiin verrattuna, vuonna 2020 alkanut koronapandemia vaikutti merkittävästi palvelujen järjestämiseen, ja vuoden 2022 keväällä turvapaikanhakijoiden määrä nousi nopeasti Venäjän hyökkäyssodan vuoksi. Ulkoisten tekijöiden vuoksi vastaanottokeskusten määrä onkin vaihdellut suuresti: vuoden 2014 jälkeen aikuisille ja perheille tarkoitettuja keskuksia on ollut 20–150¹⁴, ja tänä aikana Maahanmuuttovirasto on tehnyt kymmeniä päätöksiä vastaanottokeskusten avaamisesta, laajentamisesta, supistamisesta tai sulkeemisesta. Toukokuussa 2022 aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksia oli yli 60.



Ulkoiset tekijät ovat vaikuttaneet merkittävästi vastaanottopalvelujen järjestämiseen.

Järjestöltä on hankittu palveluja jo pitkään kustannuksia korvaamalla

Toisessa hankinnassa palveluntuottajana oli järjestö, jolta valtio on siis hankkinut vastaanottopalveluita¹⁵ jo pitkään. Vuosina 2015–2022 hankintojen määrä oli yhteensä 108,8 miljoonaa euroa (brutto) eli keskimäärin 13,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Järjestöltä tehdyt hankinnat perustuivat vuonna 2011 tehtyyn sopimukseen, joka uusittiin vuonna 2013. Sopimuksessa ei ole määritetty hintaa palveluille, vaan sopimuksen mukaan Maahanmuuttovirasto korvaa palveluntuottajalle toiminnasta aiheutuvat todelliset kustannukset täysimääräisenä. Korvattavien kulujen tulee kuitenkin perustua viraston ennen toimintavuoden alkua hyväksymään talousarvioon sekä toimintavuoden kirjanpitoon, tilinpäätökseen ja auktorisoidun tilintarkastajan lausuntoon.¹⁶ Lisäksi tuottajalle maksetaan hallintokulukorvauksena kahdeksan prosenttia hyväksytyistä kuluista. Sopimuksessa ei käsitellä sitä, miten palvelun hinta tai kulut muuttuvat vuosien välillä, vaan mahdolliset kustannustason muutokset käsitellään vuosittain taloussuunnittelun yhteydessä.¹⁷

Vaikka virastolla ei ole ollut sopimusta palvelun hinnasta, se on kuitenkin voinut vaikuttaa tuottajan kulutasoon talousarvion hyväksymisen, kulujen seurannan ja ohjauksen sekä korvattavien kustannusten hyväksymisen kautta. Viraston mukaan se on pyytänyt palveluntuottajia usein muuttamaan talousarvion eriä joltain osin ylös- tai alaspäin. Virasto voi kontrolloida palveluntuottajien kuluja myös vuoden aikana: palveluntuottajat raportoivat kuukausittain kuluistaan tietojärjestelmään, jolloin poikkeamiin talousarviosta on mahdollista puuttua vuoden aikana.

Tarkastuksessa tarkasteltiin lähemmin järjestön yhden vastaanottokeskuksen talousarviota ja sen toteutumia. Vuosina 2016–2021 talousarvion toteutuma on ollut keskimäärin 86 %, eli kulut ovat olleet siis talousarviossa suunniteltua pienemmät. Vuonna 2015 kulut tosin ylittivät talousarvion yli kuusinkertaisesti, mikä johtui vuoden lopussa tapahtuneesta turvapaikanhakijoiden määrän moninkertaistumisesta. Keskuksen majoitusvuorokausien hintaa kuvataan tarkemmin tämän alaluvun lopussa.

Yritykselle on maksettu sekä kapasiteetin että toteutuneiden kustannusten mukaan

Toisessa tapauksessa Maahanmuuttovirasto osti vastaanottopalveluita yksityiseltä yritykseltä. Virasto solmi yrityksen kanssa ensin puitesopimuksen syksyllä 2015 ja sen jälkeen kohdesopimuksia yksittäisistä vastaanottokeskuksista. Sopimuskokonaisuutta on kuvattu jo edellä luvussa 2. Tässä tarkastellaan lähemmin yhtä tällaista kohdesopimusta.



Maahanmuuttovirasto ohjaa palveluntuottajien talousarviovalmistelua.

Vuonna 2015 solmitun kohdesopimuksen mukaan virasto maksoi yritykselle korvauksen palvelukapasiteetista tietylle henkilömäärälle. Kapasiteettimaksun oli tarkoitus kattaa sopimuksessa määritetyt vastaanottopalvelut. Lisäksi Maahanmuuttovirasto korvasi yritykselle vastaanottokeskuksen käynnistämiskustannukset sekä sopimuksen mukaiset muut kuin vastaanottopalvelut tosiasiallisten kustannusten mukaisesti. Sopimuksessa ei käsitelty hinnanmuutosperusteita, joten palvelukapasiteetin hinta oli kiinteä.

Vuoden 2017 kesällä kohdesopimusta ja palvelun hinnoittelua muutettiin. Vuosille 2017–2020 tehty sopimus perustui henkilökapasiteetin mukaan määriteltyyn budjettiin. Budjetti oli määritelty kululajeittain ja eri henkilömäärien mukaan (ns. kustannusportaat). Henkilömääriä oli mahdollista muuttaa tietyin väliajoin. Lisäksi tuottajalle voitiin maksaa palkkiona tietty prosenttimäärä budjetin loppusummasta. Jos kustannukset ylittäisivät budjetin, palkkio pienenisi asteittain, mutta todelliset kustannukset kuitenkin korvattaisiin siinä määrin kuin Maahanmuuttovirasto ne hyväksyisi. Tarkastuksen saadun käsityksen mukaan¹⁸ budjetissa määritetyt kulut olivat kiinteät koko 3,5-vuotisen sopimuksen ajan.

Sopimusmuutoksen perusteena oli viraston mukaan pyrkimys pienentää kustannuksia: alkuperäisten sopimusten kapasiteetit olivat liian suuria, eikä käytetty hinnoittelumalli vastannut enää haluttua. Erityisesti asiakkaiden yksityismajoitus oli lisääntynyt, mitä ei ollut sopimuksissa huomioitu riittävästi. Kun keskusten asiakasmäärät vähenivät, koko järjestelmää haluttiin sopeuttaa.

Tarkastelussa olleessa vastaanottokeskuksessa budjetit toteutuivat vuosina 2016–2020 hyvin: toteuman keskiarvo on 87 % ja toteutuma alitti budjetin joka vuosi. Vuotuinen budjetti siis pysyttiin alittamaan, missä mielessä toiminta oli taloudellista. Vuodet 2021–2022 olivat poikkeukselliset keskuksen sulkemisen ja uudelleen avaamisen vuoksi. Majoitusvuorokauden hintaa tarkastellaan lähemmin alla.

Viraston mukaan vastaanottokeskusten kustannustaso on ohjannut päätöksiä keskusten sulkemisesta

Vastaanottokeskuspalveluiden kilpailutuksen puutteen vuoksi tarkasteltujen hankintojen taloudellisuudesta ei voi tehdä päätelmiä sen perusteella, mikä palvelun hintataso olisi ollut verrattuna kilpailuviin tarjouksiin. Koska hankintapäätöksiä ei ole tehty ennen vuoden 2022 suorahankintapäätöksiä, myöskään hinnan painoarvoa päätöksenteossa ei ole dokumentoitu.

Maahanmuuttovirasto toi tarkastuksessa esiin, että sillä on kattava tieto vastaanottokeskusten kustannustasosta ja yksittäisten keskusten kulurakenteesta, koska kaikki vastaanottokeskukset



Maahanmuuttovirasto pyrki kustannusten alentamiseen korvausmallia muuttamalla.

toimittavat talousarvio- ja toteutumatiiedot kululuokittain Maahanmuuttoviraston Tarek-tietojärjestelmään.

Viraston mukaan palvelutuottajien kustannustaso onkin ohjannut jatkuvasti viime vuosina tehtyjä lukuisia päätöksiä keskusten sulkemisesta tai jatkamisesta. Viraston mukaan tieto sulkemisen mahdollisuudesta on myös tuottanut palveluntuottajille yllykkeen toimia taloudellisesti. Tällä tavoin keskusten välillä olisi myös jatkuvaa hintakilpailua, joskin kilpailu ei ulotu uusiin toimijoihin, vaan ainoastaan jo toimiviin keskuksiin.

Majoitusvuorokauden yksikkökustannukset ovat vaihdelleet huomattavasti kapasiteetin käytön mukaan

Viime vuosina Maahanmuuttovirastolle on asetettu useita tavoitteita vastaanottokeskusten yksikkökustannuksille. Tavoitetasot ja esittämistapa ovat vaihdelleet vuosittain. Vuoden 2021 talousarvioesityksen perusteluissa vastaanottokeskusten yksikkökustannustavoitteeksi esitetään 44 euroa/henkilö/vuorokausi ilman arvonlisäveroa. Vuoden 2022 esityksessä tavoitetaso on 54 euroa ilman arvonlisäveroa. Tulossopimuksissa vuodelle 2022 ja vuodelle 2023 tavoitetasona on korkeintaan 50 euroa/henkilö/vuorokausi sisältäen arvonlisäveron. Sama 50 euron tavoite esitetään myös Maahanmuuttoviraston tulossuunnitelmassa vuodelle 2023 sekä toiminta- ja taloussuunnitelmassa kaudelle 2024–2027.¹⁹

Kuvioissa 2 ja 3 esitetään järjestön ja yrityksen yhden vastaanottokeskuksen aiheuttama kustannus valtiolle toteutunutta majoitusvuorokautta kohden sekä keskuksen käyttöaste. Kustannukset eivät sisällä maksettua arvonlisäveroa.

Järjestön ylläpitämässä keskuksessa majoitusvuorokauden kustannus on vaihdellut vuosittain 15–49 euron välillä. Vuosittaiset erot ovat suuria: majoitusvuorokauden hinta on laskenut erityisesti silloin kun majoittujien määrä on kasvanut ja kapasiteetti ollut täydessä käytössä, ja päinvastoin. Esimerkiksi vuonna 2022 majoittujien määrä yli viisinkertaistui edellisvuodesta ja oli kolminkertainen suunniteltuun kapasiteettiin nähden. Samalla toteutunut vuorokausihinta laski noin 70 prosenttia. Vuosina 2016 ja 2020–2021, jolloin majoittujien määrä alitti selvästi toimipisteen kapasiteetin, vuorokausihinta oli puolestaan korkeimmillaan.

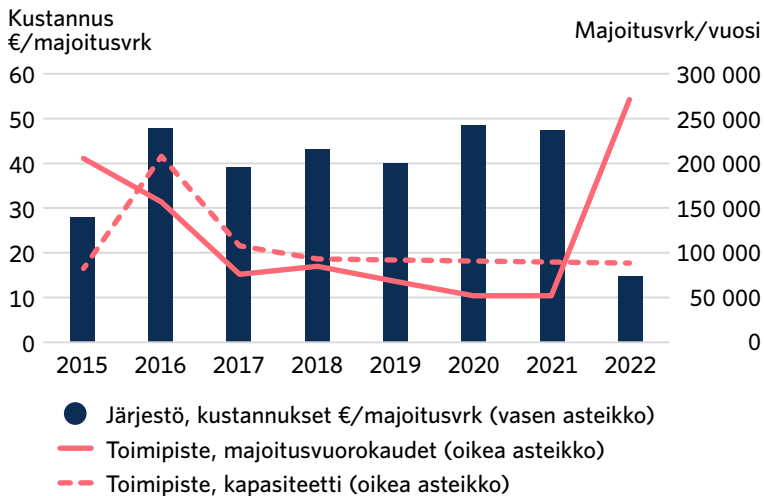
Yrityksen ylläpitämässä keskuksessa (kuvio 3) vuorokausikustannukset olivat vain kahtena vuotena alemmat kuin 50 euroa. Järjestöön verrattuna korkeampia yksikköhintoja selittävät erityisesti yrityksen pääkaupunkiseudulla sijaitsevan vastaanottokeskuksen korkeammat kiinteistökustannukset. Vuosien 2021 ja 2022 erittäin korkeisiin yksikköhintoihin vaikuttivat keskuksen



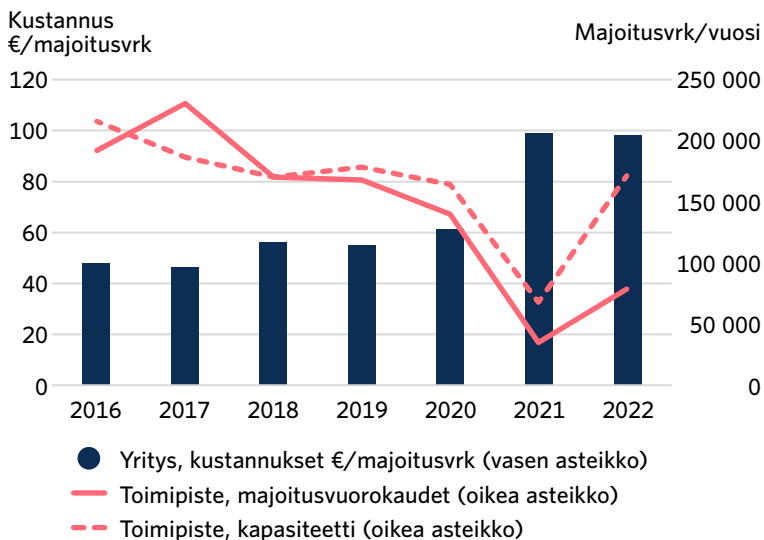
Yksikkökustannukset ovat vaihdelleet paljon asiakasmäärän muutosten vuoksi.

sulkeminen kesäkuussa 2021 ja uudelleen avaaminen keväällä 2022: sulkemista edeltävinä ja avaamisen jälkeisinä kuukausina majoitusvuorokausia oli vain vähän, vaikka kapasiteetti oli käytettävissä.

Kuvioista voi nähdä myös, että keskusten kapasiteetti ja toteutuneet majoitusvuorokaudet ovat olleet melko lähellä toisiaan pahimpia kriisivuosia 2015 ja 2022 lukuun ottamatta. Tämä tarkoittaa, että Maahanmuuttovirasto on onnistunut sopeuttamaan näiden keskusten kapasiteettia kysynnän mukaisesti.



Kuvio 2: Järjestön toimipisteen majoitusvuorokauden kustannus valtiolle sekä majoitusvuorokausien määrä ja kapasiteetti vuodessa.



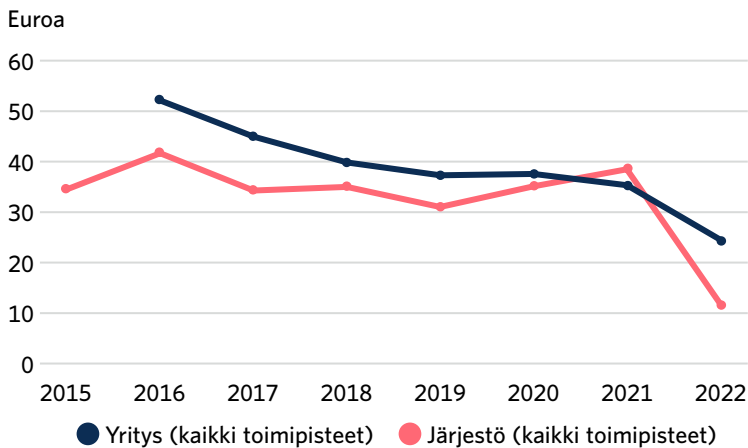
Kuvio 3: Yrityksen toimipisteen majoitusvuorokauden kustannus valtiolle sekä majoitusvuorokausien määrä ja kapasiteetti vuodessa.

Edellä tarkasteltiin vain yhtä järjestön ja yhtä yrityksen ylläpitämää vastaanottokeskusta. Kuviossa 4 esitetään vielä keskimääräiset majoitusvuorokauden kustannukset valtiolle järjestön ja yrityksen kaikissa toimipisteissä vuodesta 2015 tai 2016 alkaen. Huomionarvoista on, että vastaanottokeskusten sijainnit poikkeavat toisistaan merkittävästi, minkä vuoksi kustannukset eivät ole täysin vertailukelpoisia. Majoitusvuorokauden hintaan vaikuttavissa toimitilakustannuksissa olikin huomattava ero toimijoiden välillä.

Vuosina 2016–2019 yrityksen tuottamat majoitusvuorokaudet olivat 13–31 prosenttia järjestöä kalliimmat. Yrityksen yksikkökustannus on kuitenkin laskenut koko ajan – Maahanmuuttovirasto on siis pystynyt hankkimaan palveluita joka vuosi yksikkökustannuksiltaan edullisemmin. Vuosina 2020 ja 2021 yrityksen ja järjestön kustannukset olivat jo lähellä toisiaan. Vuoden 2022 tilannetta ja kustannuksia voi pitää poikkeuksellisena turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaan kasvun ja toimipisteiden kapasiteetin ylikäytön vuoksi. Tarkasteluajanjaksolla järjestön tuottamia majoitusvuorokausia oli yhteensä noin 3,7 miljoonaa ja yrityksen tuottamia 5,5 miljoonaa.



Yrityksen tuottamien palveluiden yksikkökustannus on laskenut joka vuosi.



Kuvio 4: Yrityksen ja järjestön kaikkien toimipisteiden yksikkökustannukset valtiolle vuosina 2015/2016–2022.

5 Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet pitkäkestoisten palveluhankintojen syntyyn?

Hankintayksiköllä voi olla monia syitä tehdä pitkä määräaikainen hankintasopimus. Hankinta saattaa edellyttää suuria investointeja ja mittavia resursseja. Tietojärjestelmähankinnoissa järjestelmän siirto toiselle palveluntarjoajalle voi aiheuttaa huomattavia kustannuksia, toimintahäiriöitä ja tietoturvariskejä. Pitkäkestoisella sopimuksella voidaan usein myös alentaa hankinnan kokonaiskustannuksia. Joissakin hankinnoissa palveluiden vaatima konseptointi, kehittäminen ja testaus voivat edellyttää pitkää sopimussuhdetta.

Pitkään yhteistyösuhteeseen voi liittyä myös riskejä. Hankintayksikkö voi joissakin tilanteissa saada hinnaltaan tai laadultaan olemassa olevaa ratkaisua paremman palvelun, jos se kilpailuttaa hankinnan uudelleen. Tilajalle voi myös syntyä teknisestä tai taloudellisista syistä riippuvuus tietystä toimittajasta. Sopijapuolten toimintatavat saattavat ”urautua” eikä osaamisessa tapahdu kehitystä. On myös mahdollista, että tilaaja ei ole halukas tekemään toimittajan kannalta kielteisiä päätöksiä. Lisäksi hankintayksikön pitkään jatkunut yhteistyösuhde tietyn toimittajan kanssa saattaa estää kilpailijoiden tulon markkinoille, jolloin markkina kapeutuu.

5.1 Pitkä yhteistyösuhde voi perustua erilaisiin sopimusjärjestelyihin

Puitejärjestelyjä ja käyttöoikeussopimuksia lukuun ottamatta hankintasäännöksissä ei rajoiteta hankintasopimuksen pituutta. Sopimus voi siten olla toistaiseksi voimassa oleva. Hankintayksikkö voi myös määrittää määräaikaisen hankintasopimuksen kestoltaan pitkäksi.

Hankinnan säännöllisestä kilpailuttamisesta huolimatta sama tarjoaja voi voittaa tarjouskilpailun useita kertoja peräkkäin. Tällöin yhteistyösuhde välillä tapahtuvasta kilpailuttamisesta huolimatta voi muodostua pitkäkestoiseksi.

Vanha palvelutarjoaja voi voittaa tarjouskilpailun toistuvasti useista eri syistä. Vanhalle toimittajalle on voinut kertyä sellaista osaamista, että se pystyy toimimaan kustannustehokkaasti. Tällöin vanha palvelutarjoaja voi usein tarjouskilpailussa antaa kokonais-taloudellisesti edullisimman tarjouksen. Tässä tarkastuksessa tarkastelluissa pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa vanha palvelun-tarjoaja on valittu uudelleen esimerkiksi Poliisihallituksen molemmissa hankinnoissa ja kahdessa KEHA-keskuksen hankin-nassa (ks. luku 4.2).

On myös mahdollista, että markkinoilla ei ole kilpailua, jolloin tietty toimittaja valikoituu toistuvasti palveluntarjoajaksi. Täl-löin yhteistyösuhde perustuu useisiin peräkkäisiin sopimuksiin. Esimerkiksi jäänmurrossa ja liikenteenohjauspalveluissa on täl-lä hetkellä vain yksi palvelutarjoaja Suomessa. Myös kapean alan ICT-teknologioissa on usein vähän markkinatarjontaa, jolloin hankintayksiköiden on käytettävä toistuvasti tiettyjä erikoistunei-ta palveluntarjoajia.

Samaten Hanselin toteuttamissa yhteishankinnoissa on olemas-sa toimialoja, joissa markkinoilla on vain vähän tarjoajia, jolloin sama toimittaja voittaa kilpailutuksen useamman kerran perätys-ten (junamatkustus, reittilennot sekä viranomaisverkko Virven päätelaitteet ja niihin liittyvät palvelut). Tarjoajien määrää voivat rajoittaa alalle tulon vaatimat merkittävät pääomat tai hankintaan liittyvät erityiset tekniset vaatimukset.

Myös uudenlaisia suuria ja vaativia palvelukokonaisuuksia kil-pailutettaessa on mahdollista, että markkinoilla on vain yksi pal-veluntarjoaja. Esimerkiksi vuonna 2020 toteutetussa KEHA-keskuksen uusien työvoimapalveluiden kilpailutuksessa jäljelle jäi vain yksi tarjoaja toisen tarjouskilpailuun osallistuneen tarjoajan vedettyä tarjouksensa pois.

5.2 Pitkästä sopimussuhteesta voi olla hyötyä hankinnan toteuttamiselle

Hankintayksikkö voi määrittää määräaikaisen hankintasopimuk-sen kestoltaan pitkäksi. Tähän on olemassa useita eri syitä. Han-kinnan vaatimat suuret investoinnit ja resurssivaatimukset saat-tavat edellyttää pitkää sopimuskautta. Esimerkiksi jäänmurto- ja lauttaliikenne vaativat huomattavia investointeja. Näille palve-luille ei myöskään valtion lisäksi ole markkinoilla muita ostajia. Väyläviraston mukaan maantielauttaliikenteen uusimmassa vuon-na 2022 tapahtuneessa kilpailutuksessa (Järvi-Suomen 12 lautta-paikan maantielauttaliikennepalvelut) pitkän 20 vuoden sopimus-kauden avulla tarjouskilpailussa syntyi aito kilpailutilanne. Kilpailutuksessa oli mukana kaksi tarjoajaa.



Vanha palveluntarjoaja pystyy usein toimimaan kustannustehokkaasti, jolloin se voittaa tarjouskilpailun toistuvasti.

Myös monet tietojärjestelmäpalvelut edellyttävät mittavia investointeja ja pitkää sopimuskautta. Palvelun siirto toiselle palveluntarjoajalle voi aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Lisäksi tällaisissa hankinnoissa (esimerkiksi konesalipalvelut ja tietoliikenteen runkoverkkopalvelut) palvelun siirto voi aiheuttaa toimintahäiriöitä ja tietoturvariskejä. Pitkillä sopimuksilla pystytään hallitsemaan paremmin hankintojen riskejä. Esimerkiksi Poliisihallitus toi esiin tarkastuksen yhteydessä, että kriittisiä tarpeita palvelevissa hankinnoissa olennaista on toiminnan jatkuvuuden turvaaminen.

Pitkäkestoisissa sopimuksissa toimittajille kertyy kokemusta järjestelmän ylläpidosta, mikä puolestaan nopeuttaa muutostarpeiden ymmärrystä ja mahdollistaa ylläpitotehtävien suorittamisen tehokkaasti. Pitkäkestoisella sopimuksella voidaan alentaa tietojärjestelmähankinnan kokonaiskustannuksia. Kustannukset saadaan pidettyä ennakoitavina pitkän sopimuskauden ajan.

Myös palveluiden vaatima konseptointi, kehittäminen ja testaus voivat edellyttää pitkää sopimussuhdetta. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi poliisijoneuvojen varustepalvelut sekä tässä tarkastuksessa lähemmin tarkastellut KEHA-keskuksen puitejärjestelyt.

Pitkäaikaisessa yhteistyösuhteessa osapuolet tuntevat toistensa toimintatavat. Sopijapuolten välille voi myös rakentua luottamukseen perustuvaa yhteistyötä. Tämä voi edesauttaa hankinnan tavoitteiden saavuttamista ja samalla mahdollistaa uudenlaisten ratkaisujen kehittämisen sopimussuhteen aikana. Suomessa osapuolten välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä on suunnitelmallisesti tuettu kilpailuttamiskäytännöllillä ja sopimusrakenteilla maanteiden hoitourakoiden hankinnoissa.



Hankinnan vaatimat suuret investoinnit saattavat edellyttää pitkää sopimuskautta.



Pitkäaikaisessa yhteistyösuhteessa sopijapuolet voivat kehittää uudenlaisia ratkaisuja.

Yhteistyöhön perustuvalla maanteiden hoitourakka (MHU) -urakkamallilla jaetaan riskejä ja kehitetään uusia toimintatapoja

Maanteiden hoidon urakointia on vuodesta 2019 toteutettu yhteistoimintaan perustuvalla maanteiden hoitourakka (MHU) -urakkamallilla. Malli perustuu tavoitehintajärjestelmään, jolla jaetaan kustannusriskiä tilaajan ja urakoitsijan välillä. Järjestelmän avulla luodaan urakoitsijalle kannustin tavoitehinnan alittamiseen ja sanktio tavoitehinnan ylittämiseen. Laadun vertailuperusteena käytetään tarjoajan henkilöstön osaamisen ohella tarjouksessa annettuja laatulupauksia, joiden toteutumista seurataan sopimuskaudella. Lupausten toteutumisen perusteella urakoitsijalle maksetaan bonuksia tai asetetaan sanktioita (sakkomaksu). Lupausten avulla pyritään kehittämään uusia toimintatapoja, joilla parannetaan toiminnan vaikuttavuutta. Maanteiden hoitourakan käyttämisen tavoitteena on tuottavuuden lisääntyminen, nopeampi reagointi muutoksiin sekä urakan osapuolten yhteistyön syventyminen.

5.3 Pitkäkestoiisiin yhteistyösuhteisiin liittyy myös riskejä

Hyötyjen ohella pitkäkestoiisiin yhteistyösuhteisiin voi liittyä myös riskejä. On mahdollista, että kilpailuttamalla pitkään sopimus-suhteeseen perustuvan hankinnan uudelleen hankintayksikkö voisi saada hinnaltaan tai laadultaan olemassa olevaa ratkaisua paremman palvelun.

Tilaaajalle voi myös syntyä teknisestä tai taloudellisesta syystä riippuvuus tietystä toimittajasta. Esimerkiksi poliisin hankkimien liikenteenvalvontakameroiden on oltava yhteen toimivia käytössä jo olevien kameroiden kanssa. Käytännössä kameratoimittajaa on tästä syystä vaikea vaihtaa ilman merkittäviä kustannuksia.

Sopijapuolen tunteminen ja osapuolten yhteistyö voivat mahdollistaa osaamisen kehittämisen (ks. luku 5.2). Toisaalta pitkäaikaisella yhteistyösuhteella voi myös olla kielteisiä vaikutuksia. On esimerkiksi mahdollista, että sopijapuolten toimintatavat ”urautuvat” eikä osaamisessa tapahdu kehitystä. Riskejä voi aiheuttaa myös se, että tilaaja ei ole halukas tekemään toimittajan kannalta kielteisiä päätöksiä. Myös pitkäaikaisessa yhteistyösuhteessa tilaajan on tarvittaessa pystyttävä asettamaan omat intressinsä etusijalle, reklamoitava virheistä ja käytettävä sopimuksen mahdollistamia sanktioita.

Pitkään jatkunut yhteistyösuhde tietyn toimittajan kanssa saattaa estää kilpailijoiden tulon markkinoille, jolloin markkina kapeutuu. Pitkien sopimussuhteiden ohella kilpailun vähäisyydelle voi olla myös muita syitä (ks. luku 5.1). Joissakin tilanteissa viranomaiset voivat omalla toiminnallaan lisätä markkinatarjontaa. Esimerkiksi Väylävirasto ja ELY-keskukset ovat maanteiden hoitourakoiden ja infra-alan hankinnoissa toimintamalleja kehittämällä pyrkinneet luomaan markkinoille riittävää kilpailua.

Myös suuret yhden toimittajan puitejärjestelyt voivat kapeuttaa markkinoita. Tätä riskiä voidaan vähentää siten, että samasta hankinnan kohteesta toteutetaan useampi yhteishankinta. Hanselilla on esimerkiksi irtaimen omaisuuden leasingpalveluissa kolme yhteishankintaa ja teleoperaattoripalveluissa kaksi yhteishankintaa ja yksi dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS).

Pitkäaikaisen yhteistyösuhteen eräs riski on se, että hankintoja toteutetaan hankintasäännösten vastaisesti. Pitkä yhteistyösuhde yhden toimittajan kanssa voi perustua kilpailuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiin. Tarkastuksessa havaittuja hankintasäännösten vastaisesti toteutettuja hankintoja on käsitelty tarkemmin luvussa 2.



Pitkään jatkunut yhteistyösuhde tietyn toimittajan kanssa saattaa estää kilpailijoiden tulon markkinoille.

Maanteiden hoitourakoiden porrastetuilla kilpailutuksilla ja mestari-kisällimallin avulla pyritään luomaan markkinoille tarjontaa

Maanteiden viiden vuoden hoitourakoissa hankinta-alueet kilpailutetaan eriaikaisesti siten, että 79 urakasta kilpailutetaan vuosittain 15–18. Tällä hetkellä työt jakautuivat kuudelle eri urakoitsijalle, kun 20 vuotta sitten urakoitsijoita oli vain yksi. Kun hankkeiden kilpailuttaminen porrastetaan, samanaikaisesti ei ole vireillä kovin montaa merkittävää hanketta, jolloin tarjouskilpailuissa saadaan enemmän tarjouksia. Tavoitteena on, että myös pienet ja keskiuuret yritykset pystyvät osallistumaan hankkeisiin.

Infra-alalla eläköityvien ammattilaisten tilalle ei saada riittävästi nuoria osaajia. Tästä puolestaan seuraa, että kilpailutuksiin ei saada jatkossa välttämättä riittävästi tarjouksia. Väylävirasto on pyrkinyt ratkaisemaan ongelmaa mestari-kisällimallin avulla. Myös maanteiden hoitourakoissa sovelletaan tätä mallia. Mestari-kisällimallissa tarjoajien avainhenkilöiden referenssivaatimuksissa mahdollistetaan se, että nuorempi henkilö voi osallistua hankkeeseen vanhemman ohjauksessa. Tällä tavoin nuoret pystyvät kehittämään osaamistaan ja kerryttämään referenssejä. Nämä puolestaan mahdollistavat tarjouskilpailuihin osallistumisen myöhemmin.

Liite: Miten tarkastettiin

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

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli varmentaa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa sekä tuottaa tietoa, jolla hankintojen tarkoituksenmukaista toteutusta ja niiden sisäistä valvontaa voidaan kehittää. Tavoitteena puolestaan oli selvittää, ovatko valittujen hankintayksiköiden pitkäkestoiset palveluhankinnat lainmukaisia ja taloudellisia, onko hankintayksiköiden sisäinen valvonta riittävää ja mitkä syyt ovat johtaneet pitkäkestoisiin hankintoihin samoilta toimittajilta. Laillisuustarkastuksen osalta annettiin ensimmäisestä ja toisesta pääkysymyksestä rajoitettuun varmuuteen perustuva kannanotto.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat valtion pitkäkestoiset palveluhankinnat. Pitkäkestoisella hankinnalla tarkoitettiin tarkastuksessa sellaista tosiasiallista tilannetta, jossa valtio on hankkinut pitkään tiettyjä palveluja samalta palveluntarjoajalta. Pitkäkestoinen hankinta ei siis ole hankintalaissa tarkoitettu hankintalaji tai -tyyppi.

Tarkastuksen kohdeorganisaatioiksi valittiin valtion kuusi hankintayksikköä: ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori), Varsinais-Suomen ELY-keskus sekä Väylävirasto. Kustakin hankintayksiköstä tarkastettiin kahta tai kolmea pitkäkestoista hankintaa. Hankintatapauksia oli yhteensä neljätoista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto edellä mainituilta hankintayksiköiltä sekä sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä työ- ja elinkeinoministeriöltä. Lausunnon antoivat tarkastetut hankintayksiköt sekä sisäministeriö, valtiovarainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö ei antanut lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa oli neljä tarkastuskysymystä, jotka oli jaettu tarkastuksen suunnitelmassa edelleen osakysymyksiin. Kysymykset olivat:

1. Onko pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa toimittu olennaisilta osin asianmukaisesti?
2. Onko pitkäkestoisten palveluhankintojen sisäinen valvonta järjestetty siten, että niihin liittyviä riskejä voidaan kohtuudella hallita ja seurata hankinnalla tavoiteltujen hyötyjen saavuttamista?
3. Ovatko pitkäkestoiset hankinnat olleet taloudellisia?
4. Mitkä seikat ovat johtaneet hankintojen pitkäkestoisuuteen?

Tarkastuksen kriteerien lähteinä olivat erityisesti laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja aiemmat hankintalait, laki valtion talousarviosta (423/1988), asetus valtion talousarviosta (1243/1992), arkistolaki (831/1994), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) ja yksittäisissä hankinnoissa laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016) eli erityisalojen hankintalaki. Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteerinä oli hankintalain ja muiden säännösten noudattaminen ja toisessa säännösten mukainen riittävä sisäinen valvonta. Kolmannen kysymyksen kriteerinä oli hankintojen taloudellisuus. Neljäs kysymys oli selvitystyyppinen eikä sillä ollut kriteeriä – kysymyksellä pyrittiin saamaan esiin syitä pitkäkestoisten palveluhankintojen syntymiselle sekä pitkäkestoisuuden hyviä ja huonoja puolia.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin tarkastuksen alustavasta asetelmasta valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Valtiokonttorin edustajia, joista palaute saatiin valtiovarainministeriöstä ja Valtiokonttorista. Palautteissa tarkastuksen aloittamista pidettiin perusteltuna. Palautteiden perusteella asetelmaa ei muutettu, mutta palautteet pyrittiin huomioimaan tarkastuksen kuluessa.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineisto koostui pääosin asiakirja-aineistosta. Tarkastuksessa käytiin läpi erityisesti hankinta-asiakirjoja, minkä lisäksi tarkastuksen aineistoihin kuuluivat tarkastettavien yksiköiden hankintatointa kuvaavat asiakirjat sekä muut selvitykset ja asiakirjat. Tarkastus toteutettiin pääosin asiakirja-aineiston laadullisena sisältöanalyysinä ja tapahtumatarkastuksena.

Suunnitteluvaiheessa arvioitiin, että tarkastus on syytä toteuttaa valitsemalla ensi vaiheessa tarkastuksen kohteeksi hankintayksiköitä, joiden pitkäkestoisista palveluhankinnoista tehdään tapaustarkastusta varten otanta. Tarkastettavien hankintayksiköiden valinnan perusteina olivat lähtökohtaisesti palveluhankintojen määrä, riskit sekä edustavuus (erityyppiset virastot).

Tarkastuksen käytettävissä ei ollut riittävän yhtenäistä aineistoa, josta kävisi ilmi hankintasopimusten pituus tai hankintojen tosiasiallinen kesto. Pitkäkestoiset hankinnat eivät siten olleet riittävässä määrin suoraan tunnistettavissa käytettävistä yksittäisistä aineistoista. Hankintatapaukset valittiin näin ollen hyödyntämällä eri aineistoja, kuten kirjanpitoaineistoa ja sopimusrekistereitä. Tarkastuksellisessa harkinnassa otettiin myös soveltuvilta osin huomioon kohteiden haastatteluissa saadut tiedot tyypillisistä pitkäkestoisista palveluhankinnoista. Tapahtumatarkastukseen valittavien hankintatapausten yleisinä valintaperusteina olivat palveluhankinnan pitkäkestoisuus, taloudellinen merkitys, erilaisten hankintatapausten edustavuus ja tunnistetut riskit sekä se, että hankinta on edelleen aktiivinen. Tapahtumatarkastukseen valittiin näillä perustein seuraavat hankinnat hankintayksiköittäin:

- ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus):
 - Puitejärjestely raportointi- ja analysointiratkaisusta
 - Puitejärjestely koskien laajojen kehittämiskokonaisuuksien kehitys- ja asiantuntijapalveluita, osa-alue Uudet työvoimapalvelut
 - Puitejärjestely koskien ratkaisukehityksen ja ylläpidon asiantuntijapalveluita, osa-alue Tietovaranto ja integraatiot
- Varsinais-Suomen ELY-keskus:
 - Kotka-Pyhtään reittialueen liikennöinti 2014–2023
 - Maanteiden hoitourakka Raisio 2019–2024
- Väylävirasto:
 - Tiestötietojärjestelmien ylläpito
 - Sähkörata- ja vahvavirtajärjestelmien kunnossapito 2020–2024, Helsingin käyttökeskusalue
- Poliisihallitus:
 - Rahapelitoiminnan tietoteknisen valvonnan ohjelmistokehitys ja -tuki
 - Henkilökortti- ja passijärjestelmän ja siihen liittyvien muiden järjestelmien tuki-, ylläpito- ja jatkokehityspalvelut
- Maahanmuuttovirasto:
 - Ulkomaalaisviraston sähköisen asiankäsittelyn, asioinnin ja arkistoinnin tietojärjestelmä (UMA)
 - Kaksi vastaanottokeskustoiminnan hankintaa (yksityinen palveluntuottaja pääkaupunkiseudulla ja järjestötoimija Varsinais-Suomessa)
- Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori):
 - Tullin tietotekniset käyttöpalvelut
 - PRH:n tietojärjestelmien käyttöympäristöjen jatkuvat käyttöpalvelut.

Taloudellisuutta kuvaavien näkökulmien luokittelu

Hankintojen taloudellisuutta ja taloudellisuuden edellytyksiä kuvattiin neljästä näkökulmasta: hinnan painoarvo hankintapäätöksessä, hintakilpailu eli saatujen tarjousten määrä, hankinnan yksikköhinnan muutos sekä hankitun palvelun kokonaishinta suhteessa ennakoituun tai suunniteltuun arvoon. Tarkastuksessa ei arvioitu palveluiden hankinnan tarpeellisuutta eikä tarkastettujen hankintojen laatua tai onnistumista.

Hankinnat luokiteltiin kustakin näkökulmasta neljään luokkaan sen mukaan, missä määrin näkökulma ilmensi hankinnan taloudellisuutta. Luokittelun kriteerit esitetään taulukossa alla.

Luokka	Hinnan painoarvo hankintapäätöksessä	Kilpailun määrä	Ennakoidussa arvossa pysyminen	Yksikköhinnan muutos vs. vertailukohde
1 Heikko	Alle 25 %	Ei kilpailua, suorahankinta	Hinta noussut erittäin selvästi suunnitellusta (> 50 %) tai palvelussa olennainen ero tilattuun	Selvästi (> 2 %-yksikköä) enemmän p.a.
2 Välttävä	25 - alle 50 %	Kilpailu, jossa vain 1 tarjoaja	Hinta noussut selvästi (> 20 %) tai kohtalaisia puutteita palvelussa	Jonkun verran (1-2 %-yksikköä) enemmän p.a.
3 Kohtalainen	50 - alle 70 %	Kilpailu, jossa 2-3 tarjoajaa	Hinta noussut jossain määrin (> 10 %) valitulla ajanjaksolla tai vähäisiä puutteita palvelussa	Vähän (0-1 %-yksikköä) enemmän p.a.
4 Hyvä	70-100 %	Kilpailu, jossa yli 4 tarjoajaa	Kokonaishinta suunnitellulla tasolla (< 10 % ero) valitulla ajanjaksolla	Nousseet saman verran tai vähemmän p.a.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 12.10.2022. Tarkastuksen aineisto kerättiin välillä 15.10.2022–30.4.2023. Alustavat havainnot esitettiin tarkastuskohteille välillä 12.5.–26.5.2023. Kertomusluonnos lähetettiin palautteelle 16.6.2023, ja kaikki palautteet oli saatu 10.8.2023. Tarkastuskertomuksesta päätettiin 28.8.2023, ja kertomus julkaistiin 25.9.2023.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Sari Pelli, tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, ylitarkastaja Johanna Salmi, johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas ja johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet

- 1 Vuoden 2022 valtion tilinpäätöksen mukaan toiminnan kulut olivat 12 087 752 015,12 euroa ja palvelujen ostot 3 298 223 277,42 (27,3 %). Huomionarvoista on, että budjettitalouden suurin kuluerä on siirtotalouden kulut (50,1 miljardia euroa vuonna 2022), joita ei siis lasketa valtion oman toiminnan kuluksi. Lähde: Hallituksen vuosikertomus 2022. Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat, luku 1.2 Valtion tuotto- ja kululaskelma.
- 2 Esimerkiksi tuomio 19.6.2008, Presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, kohta 34 oikeuskäytäntöviittauksineen.
- 3 COM(2015) 454 lopullinen, Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä, 9.9.2015.
- 4 Valtion hankintakäsikirja 2017.
- 5 Valtion hankintakäsikirja 2017.
- 6 Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.
- 7 Tarkastuksessa ei oteta kantaa siihen, mikä hinnan painoarvon pitäisi olla. Korkeampaa hinnan painoarvoa pidetään tässä tavoiteltavana, koska tapauksia tarkastellaan nimenomaan taloudellisuuden näkökulmasta.
- 8 Hyvinvointialueiden julkiset hankinnat tarvitsevat lisää kilpailua. VAT Policy Brief 2/2023, sivu 2. Analysoituja kilpailutuksia oli 19 467.
- 9 Voittomarginaali lasketaan seuraavasti: (toiseksi tullut tarjous – voittanut tarjous) / toiseksi tullut tarjous. Emt.
- 10 Yhteensä 14 tapausta, joista kahta ei ollut kilpailutettu, yhdestä kilpailutuksesta vuodelta 2007 ei saatu tarjousasiakirjoja ja neljässä tapauksessa hyväksytyjä tarjouksia oli vain yksi.
- 11 Hallituksen esitys 108/2016 vp., s. 201.
- 12 Ks. esimerkiksi Tilastokeskuksen opas Indeksit tutuksi, luku 2.3 Sopimuksissa törmäät indeksiehtoihin. www.stat.fi. Haettu 20.4.2023.
- 13 Tarkimmin kuvaava luokka olisi ollut 62 Tietokoneiden ohjelmointi- ja konsultointipalvelut ja niihin liittyvät palvelut.
- 14 Vastaanotto toiminnan yleiskuvaus. Tarjouspyynnön liiteasiakirja 1. Maahanmuuttovirasto 2022.
- 15 Tässä vastaanottopalvelu sisältää sekä keskuksen ylläpidon että palveluiden järjestämisen tai niihin ohjaamisen. Keskuksia ovat sekä aikuisten ja perheiden vastaanottokeskukset että ilman huoltajaa olevien lasten vastaanottokeskukset. Vastaanottopalvelujen piiriin kuuluvat myös ns. yksityismajoittajat.
- 16 Sopimus turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. 1.9.2011, kohta 9. Dnro 29/211/10. Sopimus turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. 11.11.2013, kohta 9. MIGDno/2011/1070.

- 17 Todettakoon, että vuonna 2022 Maahanmuuttoviraston eräissä kilpailutuksissa käytetyissä sopimusmalleissa ovat hinnankorotusten perusteina Tilastokeskuksen julkaisema ansiotasoindeksi ja kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksi.
- 18 Tarkastuksessa käyttöön saadut budjetit olivat skannattuja taulukoita, joiden luvuista ei saanut varmasti selvää. Viraston mukaan muita versioita hintaliitteistä ei ollut.
- 19 Esimerkiksi: Talousarvioesitykset vuodelle 2021 ja vuodelle 2022, momentin 26.40.21 perustelut, Maahanmuuttoviraston tulossopimus vuosille 2022–2026, Maahanmuuttoviraston tulossopimus 2023–2027, Maahanmuuttoviraston tulossuunnitelma vuodelle 2023 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kaudelle 2024–2027.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)