

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

PUOLUSTUSVOIMIEN HANKINNAT KANSAINVÄLISEN  
JÄRJESTÖN ERITYISMENETTELYN NOJALLA, CASE NATO  
SUPPORT AGENCY

Tilintarkastuksen ja arvioinnin  
maisteriohjelma  
Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen  
laskentatoimi  
Pro gradu – tutkielma  
Marraskuu 2014  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Timo Anttila

## TIIVISTELMÄ

|                        |  |
|------------------------|--|
| Tampereen yliopisto    | Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi; tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma                 |
| Tekijä:                | ANTTILA, TIMO  |
| Tutkielman nimi:       | Puolustusvoimien hankinnat kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla, Case Nato Support Agency                                  |
| Pro gradu – tutkielma: | iv + 58 sivua  |
| Aika:                  | Marraskuu 2014   |
| Avainsanat:            | julkiset hankinnat, hankintalain ulkopuoliset hankinnat, puolustusvoimat, Nato Support Agency, kansainvälisen järjestön erityismenettely |

---

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisten hankintayksiköiden tekemiä tavara- tai palveluhankintoja, joita tehdessä hankintayksikön on noudatettava hankintalainsäädäntöä.

Julkisia hankintoja säätelevän lainsäädännön tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Hankintojen pääperiaatteina on avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintojen ratkaisuperiaatteena on joko valita hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Sekä eurooppalaisen että kotimaisen hankintalainsäädännön taustalla on Euroopan Unionin perussopimuksessa (SEUT) sovitut perusvapaudet tavaroiden, palveluiden, pääoman sekä työntekijöiden liikkumisvapaudesta.

Puolustusvoimat tekee osana yhteistä puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa paljon yhteistyötä muun muassa Naton kanssa. Yksi tällainen yhteistyömuoto on Naton logistiikkaviraston (Nato Support Agency, NSPA) käyttäminen materiaalihankinnoissa. Hankinnat suoritetaan hankintalainsäädännön poikkeuskohtien nojalla ilman Puolustusvoimien suorittamaa julkista kilpailutusta.

Tämän tutkielman tavoitteena oli tarkastella täyttääkö näiden hankintalainsäädännön ulkopuolisten hankintojen tekeminen Euroopan Unionin ja julkisten hankintojen perusperiaatteet.

Tutkielman ei ole tarkoitus olla oikeustieteellinen tutkielma, joten tutkielmassa luodaan hyvin lyhyt käsitys hankintoja säätelevien periaatteiden historiasta, valtion ja Puolustusvoimien hankintastrategiasta sekä tarkastellaan, minkälaista ohjeistusta kohdevirastoilla on liittyen hankintoihin.

Tutkielmassa tarkastellaan vuosina 2012–2013 tehtyjä hankintapäätöksiä ja –esityksiä sekä pohdiskellaan täyttävätkö ne julkisille hankinnoille asetetut vaatimukset.

Tutkielman lopuksi esitellään havaintojen perusteella tehtyjä kehitysehdotuksia, joilla Puolustusvoimat voi kehittää hankintatoimen ohjeistustaan.

## Sisällysluettelo

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Johdanto .....   | 1  |
| 1.1   | Tutkimuslupa.....  | 1  |
| 1.2   | Aihealueen esittely .....  | 1  |
| 1.3   | Aikaisempi aiheeseen liittyvä kirjallisuus .....                           | 2  |
| 1.4   | Tutkielman rakenne .....   | 3  |
| 2     | Tutkimusongelma ja aiheen rajaus .....                                     | 4  |
| 3     | Tutkimusote, -aineisto ja -menetelmät.....                                 | 5  |
| 3.1   | Tutkimusta tukeva teoria.....  | 5  |
| 3.2   | Tutkimuskysymykset.....  | 5  |
| 3.3   | Tutkimusmenetelmä .....  | 6  |
| 4     | Julkisten hankintojen EU-normatiivinen tausta ja tavoitteet.....           | 8  |
| 4.1   | Yhteisön kaupankäynnin taustaa .....                                       | 8  |
| 4.2   | Euroopan unionin oikeuden johtavat periaatteet.....                        | 9  |
| 4.3   | Julkisten hankintojen sääntelyn perusta.....                               | 10 |
| 4.4   | Tehokkuus-näkökulma keskitetysti toteutetuissa hankinnoissa.....           | 11 |
| 5     | Julkiset hankinnat .....   | 11 |
| 5.1   | Valtion hankintatoimen ohjaus.....   | 11 |
| 5.2   | Laki julkisista hankinnoista .....   | 12 |
| 5.3   | Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista.....                | 14 |
| 5.4   | Suorahankinnat.....  | 15 |
| 5.5   | Yhteishankintayksikkö.....   | 17 |
| 5.6   | Kansainvälisen järjestön erityismenettely.....                             | 17 |
| 5.7   | Hankinnoista ilmoittaminen .....   | 19 |
| 5.8   | Oikeussuojakeinot .....  | 21 |
| 6     | Nato Support Agency.....   | 22 |
| 6.1   | Yleistä .....  | 22 |
| 6.2   | Erilaiset hankintamahdollisuudet .....                                     | 23 |
| 6.3   | NSPA:n yleiset hankintasäännöt .....                                       | 24 |
| 6.3.1 | Source File.....   | 24 |
| 6.3.2 | Tarjouskilpailut.....  | 25 |
| 6.3.3 | Tarjousten vertailu .....  | 26 |
| 6.3.4 | Hankintapäätös .....   | 26 |
| 6.3.5 | Hankintamenettely asiakkaan kannalta .....                                 | 26 |
| 6.4   | Suomalaisten yritysten mahdollisuudet päästä NSPA:n toimittajiksi .....    | 27 |
| 7     | Puolustusvoimat.....   | 28 |
| 7.1   | Tehtävä.....   | 28 |
| 7.2   | Organisaatio .....   | 29 |
| 7.3   | Puolustusvoimien hankintatoimen ohjaus.....                                | 29 |
| 7.4   | Puolustusvoimien NSPA-hankintoja sääntelevät määräykset ja – ohjeet.....   | 30 |
| 7.4.1 | Yleistä .....  | 30 |
| 7.4.2 | Puolustusvoimien hankintamääräys.....                                      | 31 |
| 7.4.3 | Puolustusvoimien ohjeistus NSPA-hankintojen suorittamisesta .....          | 32 |
| 7.4.4 | Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankinta – soveltamisohje ..... | 33 |
| 7.4.5 | Hankintaesitys ja hankintapäätös.....                                      | 34 |
| 8     | Tarkastellut hankinnat.....  | 35 |
| 8.1   | Yleistä .....  | 35 |
| 8.2   | Hankintapäätökseen johtavat perustelut .....                               | 38 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 8.2.1 | Ilmavoimien materiaalilaitos .....                 | 38 |
| 8.2.2 | Sotilaslääketieteen keskus .....                   | 39 |
| 8.2.3 | Merivoimat .....                                   | 40 |
| 8.2.4 | Länsi-Suomen huoltorykmentti .....                 | 41 |
| 8.2.5 | Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta .....      | 42 |
| 9     | Analyysi .....                                     | 45 |
| 9.1   | Kriteerien valinta .....                           | 45 |
| 9.2   | NSPA:n kilpailuttamat hankinnat .....              | 46 |
| 9.3   | Kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat ..... | 47 |
| 9.4   | Kansalliset hankinnat .....                        | 48 |
| 9.5   | EU-kynnyksarvon ylittävät hankinnat .....          | 49 |
| 10    | Pohdintaa ja kehitysehdotuksia .....               | 50 |
| 10.1  | Pohdintaa .....                                    | 50 |
| 10.2  | Kehitysehdotuksia .....                            | 53 |
| 10.3  | Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti .....  | 55 |
| 11    | Lähteet .....                                      | 56 |

### **Taulukko- ja kuvioluettelo**

Taulukko 1. Hankintamenettelyt lyhyesti, luku 5.2

Taulukko 2. Hankintojen jakauma kokoluokittain, luku 8.1

Kaavio 1. Puolustusvoimien organisaatio tutkimusajankohtana, luku 7.2

Kaavio 2. Hankintojen kokonaisarvo hankintayksiköittäin, luku 8.1

# **1 Johdanto**

## **1.1 Tutkimuslupa**

Koska tämä tutkimus edellytti julkisen, tietopyynnöllä saatavan asiakirja-aineiston lisäksi havainnointia sekä SAP-järjestelmän käyttöä, haettiin tälle tutkimukselle Puolustusvoimien tutkimuslupa-ohjeistuksen mukainen tutkimuslupa. Pääesikunta on myöntänyt luvan asiakirjalla Tutkimuslupa (Anttila) ja se on saatavilla Puolustusvoimista diaarinumerolla AJ23367 (4.12.2013). Tutkimus on tarkastettu tutkimusluvan edellyttämällä tavalla ja se ei sisällä turvaluokiteltavaa materiaalia.

## **1.2 Aihealueen esittely**

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisten hankintayksiköiden tekemiä tavara- tai palveluhankintoja, joita tehdessä hankintayksikön on noudatettava hankintalainsäädäntöä.

Valtionhallinto teki julkisia hankintoja vuonna 2012 yhteensä noin 4,4 miljardilla, joka on noin 2,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Puolustushallinnon osuus tästä määrästä oli noin 1,2 miljardia euroa, mikä on syntynyt lähes kokonaan puolustusvoimien tekemistä hankinnoista.

Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö perustuu Euroopan Unionin hankintadirektiivien (2004/18/EY, 2004/17/EY sekä 2009/81/EY) ja maailmankauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimukseen (GPA). Puolustusvoimia koskevien hankintojen lainmukaisuutta säädellään pääosin sekä lailla julkisista hankinnoista (348/2007, ns. hankintalaki, HankL) että lailla julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011, ns. Putu-laki, PutuL). Niistä jälkimmäinen pohjaa Euroopan Unionin puolustus- ja turvallisuushankintadirektiiviin (2009/81/EY) ja tuli voimaan 1.1.2012. Lisäksi hankintoja säätelee valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikat sekä – strategiat ja näistä johdetut materiaalipoliittiset strategiat.

Julkisia hankintoja säätelevän lainsäädännön tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Hankintojen pääperiaatteina on avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintojen ratkaisuperiaatteena on joko valita hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Sekä eurooppalaisen että kotimaisen hankintalainsäädännön taustalla on Euroopan Unionin perussopimuksessa (SEUT) sovitut perusvapaudet tavaroiden, palveluiden, pääoman sekä työntekijöiden liikkumisvapaudesta.

Integroituvaan Eurooppaan kuuluu yhteinen turvallisuus- ja puolustusstrategia, joka sisältää myös yhteisiä hankkeita sekä materiaaliyhteistyötä. Puolustushallinto tekee muun muassa Pohjois-Atlantin liiton (North Atlantic Treaty Organization, Nato) rauhankumppanuusmaana (Partnership for peace, Pfp) yhteistyötä useiden eri valtioiden ja toimijoiden kanssa. Yhtenä yhteistyön muotona on Nato Support Agency:n (NSPA) käyttäminen materiaalihankinnoissa.<sup>1</sup>

NSPA:sta tehtävissä hankinnoissa vedotaan, riippuen hankittavan materiaalin laadusta, joko lain julkisista hankinnoista 7.2b §:n tai lain julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 7.3d §:n. Molemmissa lakien kohdissa mainitaan, että lakia ei sovelleta kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtäviin hankintoihin.

Maanpuolustukseen liittyvien hankintojen tekeminen ja niiden lainmukaisuus nousee aika ajoin lehtien otsikoihin ja eduskunnan suureen saliin asti. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella toteutuuko NSPA:n verkkokauppahankinnoissa julkisyhteisön hankintatoimelle asetetut vaatimukset vaikka niissä ei varsinaisia hankintalakien menettelyitä tarvitsekaan noudattaa.

### **1.3 Aikaisempi aiheeseen liittyvä kirjallisuus**

Julkiset hankinnat ovat julkisen vallan ja rahankäytön vuoksi usein suosittuja tutkimuskohteita, esimerkiksi Tampereen yliopistossa on vuonna 2013 tehty julkisoikeuden pro gradu –tutkielma yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteista julkisissa hankinnoissa.<sup>2</sup> Kyseisessä tutkimuksessa käsitellään myös hankintalain ulkopuolelle jääviä hankintoja. Pro gradu-tutkimusten lisäksi asiaa on käsitelty oikeustieteellisissä artikkeleissa, kuten Lakimies-liiton julkaisuissa.<sup>3</sup> Puolustushallinnon alan tutkimuksia hankintalainsäädännön ulkopuolelle jäävistä hankinnoista ei hankintaperiaatteiden toteutumisen näkökulmasta ole kotimaassa tutkittu.. Kansainvälisesti asiaa on tutkittu muun muassa Nottinghamin yliopistolle tehdyssä väitöskirjassa<sup>4</sup>, jossa Baudouin Heuninckx analysoi kansainvälisten organisaatioiden hankintasäännöksiä yhteneväisyyksiä ja ristiriitoja hankintalainsäädännön kanssa.

Suomessa NSPA:n käytöstä on Maanpuolustuskorkeakoulussa laadittu yksi esiupseerikurssityö. Esiupseerikurssi on upseereille sekä erikoisupseereille niin sanottu virkaura-kurssi, joka sisältää

---

<sup>1</sup> Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa vuonna 2012. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto. Muistio 23.4.2013.

<sup>2</sup> Hänninen, V. Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteet julkisissa hankinnoissa. Tampereen yliopisto. 2013.

<sup>3</sup> Esim. Nenonen, A. Syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteet hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Lakimies-lehti 1/2009, s. 83-111

<sup>4</sup> Baudouin Heuninckx. The law of collaborative defence procurement through international organisations in the European union. Väitöskirja, Nottinghamin yliopisto. 2011.

sotatieteellistä jatko-opiskelua. Mainitussa esiapseerikurssityössä<sup>5</sup> kapteeni Janne Kempas on selvittänyt NAMSA:n (NSPA:ta edeltävä organisaatio) hyödyntämistä ja mahdollisuuksia Suomen puolustushallinnossa. Sotatieteellisenä tutkielmana sen aihepiiri koskettaa kuitenkin enemmän hyödyntämisen mahdollisuuksia ja niiden huomioimista kustannusten alentamiseksi kuin hankintojen vaatimusten, kuten avoimuus, täyttämistä. Janne Kempaksen tutkielmassa NSPA on rinnastettu Hansel Oy:n kansainväliseksi vastineeksi ja todettu, että hankintoja ei sen vuoksi tarvitsisi enää erikseen kilpailuttaa.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielman luvuissa kaksi ja kolme perustellaan käsillä oleva tutkimusongelma sekä tutkimusote. Luvuissa esitellään lyhyesti tutkimuksen taustatekijöitä sekä esitellään tutkimuskysymykset sekä tutkielmassa käytetyt tutkimusmenetelmät.

Luvun neljä tarkoituksena on valottaa Euroopan unionissa käytössä olevia, hankintoihin liittyviä peruseriaatteita ja johtaa niistä tämän arviointitutkimuksen arviointiosuuden kriteerit. Luvussa viisi luodaan lyhyt katsaus valtion hankintatoimen ohjaukseen sekä käsitellään pääpiirteittäin puolustusvoimien hankintoja koskettavaa lainsäädäntöä ja lain mukaisia hankintamahdollisuuksia. Luvun tarkoituksena on antaa ymmärrys siitä kontekstista, johon tutkielman aihepiiri asettuu. Tämän lisäksi luvussa avataan, mitä yleisesti kansainvälisen järjestön erityismenettelyllä tarkoitetaan ja siihen liittyvään problematiikkaan. Lopuksi luvussa luodaan lyhyt katsaus julkisten hankintojen ilmoittamismenettelyihin sekä oikeussuojakeinoihin. Hankintojen lainmukaisuuden valvonta tapahtuu suurelta osin tarjouskilpailun hävinneiden osapuolien toimesta, joten pyrin tuomaan esille, minkälaiset oikeusturvamahdollisuudet normaalissa lain soveltamisalaan kuuluvassa hankinnassa hävinneillä osapuolilla on.

Luvussa kuusi käsitellään tutkimuksen toisena kohteena olevaa Nato Support Agency:a, joka voitaneen suomentaa Naton logistiikkavirastoksi. Aluksi luvussa luodaan yleiskatsaus koko Nato Support Agencyyn (NSPA) sekä sen liittymäpintoihin Suomen puolustushallinnon kanssa. Tämän jälkeen pyritään luomaan käsitys siitä, kuinka NSPA järjestää tarjoamansa palvelun ja minkälaisia rajoitteita tai edellytyksiä NSPA:lla on toimittajille.

Luvussa seitsemän kuvataan lyhyesti Puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät, Puolustusvoimien organisaatio sekä luodaan katsaus Puolustusvoimien hankintatoiminnan ohjaukseen. Sen lisäksi

---

<sup>5</sup> Kempas, J.. NAMSA:n tarjoamat mahdollisuudet Suomelle ja niiden hyväksikäyttö. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. 2011.

luvussa vastataan ensimmäiseen apututkimuskysymykseen ja esitellään puolustusvoimien hankintatoiminnan sisäistä ohjeistusta.

Luvussa kahdeksan käydään läpi toisena apukysymyksenä ollut määrällinen kysymys NSPA-hankintojen massasta sekä käsitellään tietopyynnöin saatuja aineistoja, pääasiassa erilaisia hankintapäätöksiä ja hankintaesityksiä.

Luvussa yhdeksän laaditaan analyysi, jossa suoritettuja hankintoja peilataan neljännen luvun tuottamiin kriteereihin. Vaikka hankintojen peruseriaatteet eivät ole hintasidonnaisia ja muunlainen jaottelu voisi olla yhtä järkevää, on hankintojen hahmottamiseksi valittu kynnsarvojen mukainen jaottelu.

Viimeisessä tekstiluvussa vedetään aiemmat luvut yhteen ja laaditaan johtopäätökset siitä, toteutuuko NSPA-hankinnoissa julkisille hankinnoille asetetut vaatimukset sekä tuodaan esille myös muita tutkimuksessa esille tulleita havaintoja ja annetaan kehitysehdotuksia.

## **2 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus**

Normaali hankintamenettely julkisissa hankinnoissa edellyttää laissa säädetysti avointa ja tehokasta kilpailutusta sekä toimittajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. NSPA-hankinnoissa sovelletaan tapauksesta riippuen hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankintalain poikkeuskohtia, jolloin hankinnoissa ei sovelleta asianomaisen lain hankintamenettelyitä vaan hankinnat voidaan tietysin periaattein suorittaa ilman kilpailutusta ja mahdollisesti ilman toimittajien tasapuolista kohtelua. Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on tarkastella, kuinka NSPA-hankinnoissa toteutuu julkisten hankintojen peruseriaatteet. Asian selvittämiseksi on tarkasteltava, kuinka Puolustusvoimat ohjaa NSPA-hankintoja, mitä sieltä käytännössä hankintaan ja kuinka hankinnat on perusteltu.

Tutkimuksen lähtökohtana on se, että vaikka hankintalainsäädäntöä ei tarvitse NSPA-hankinnoissa noudattaa, julkisyhteisöjen hankintatoimelle asetetut vaatimukset, kuten tehokkuus ja tasapuolisuus, ovat edelleen voimassa.

NSPA:n käyttö on monipuolista: Sitä hyödynnetään mm. asejärjestelmäyhteistyöhön osallistumalla, ostamalla muilta osallistujamailta varaosia huutokaupasta sekä ostamalla tuotteita NLSE-verkkokaupasta. Verkkokaupassa tuotteet hankitaan NSPA:n kautta NSPA:n kilpailuttamilta ja sen



hyväksymiltä yksityisiltä toimittajilta<sup>6</sup>. Tutkimusaihe rajataan pääosin COMMIT-kumppanuusohjelman eCat1-verkkokauppaan, sillä tarkoituksena on tutkia nimenomaan hankintoja, jotka voitaisiin kilpailuttamalla hankkia myös yksityisiltä markkinoilta. Asejärjestelmä- ja muun yhteistyön sekä varaosien hankkimisen muilta osallistujamailta mukaan ottaminen saattaisi laajentaa tutkimuksen pro gradu – tutkielmaa laajemmaksi kokonaisuudeksi.

Kansallisen lainsäädännön muuttumisesta (laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista tuli voimaan 1.1.2012) johtuen tutkimus rajataan ajallisesti koskettamaan vuosina 2012 ja 2013 tehtyjä hankintoja.

### **3 Tutkimusote, -aineisto ja -menetelmät**

#### **3.1 Tutkimusta tukeva teoria**

Tutkimuksen lähtökohtana on, että NSPA:sta tehtävät hankinnat on tulkittu kuuluvan hankintalakien soveltamisalan ulkopuolisiksi hankinnoiksi. Tutkimuksen lähtökohtana on se, että vaikka hankintalakien menettelysäännöksiä ei tarvitse noudattaa, on julkisten hankintojen peruseriaatteita silti noudatettava. Tässä tutkimuksessa hankintojen sääntöjä haetaan syvempää, Euroopan unionin oikeuden ja julkisten hankintojen sääntelyn taustatekijöistä. Näistä taustatekijöistä muodostetaan kohdassa 3.2 mainitun pääkysymyksen kriteerit, joilla toteutuneiden hankintojen asianmukaisuutta arvioidaan.

Koska NSPA toimii eräänlaisena kansainvälisenä yhteishankintayksikkönä, on teoriaosaan sisällytetty luku keskitettyjen hankintojen tehokkuus-näkökulmasta. Kokonaiskuvan muodostamiseksi teoriaosaan on sisällytetty luku valtion hankintatoimen ohjauksesta sekä julkisten hankintojen lainsäädännön pääpiirteet. Tutkittavan asian monimutkaisuuden hahmottamiseksi teoriaosassa käydään läpi, mitä tarkoittaa kansainvälisen järjestön erityismenettely.

Koska julkisissa hankinnoissa käytetään merkittävästi valtion varoja ja hankintojen laillisuusvalvonta hoituu pitkälti kilpailijoiden toimenpitein, on teoriaosaan sisällytetty myös luvut hankintojen ilmoittamisesta ja oikeussuojakeinoista.

#### **3.2 Tutkimuskysymykset**

Tässä tutkimuksessa on kolme toisiinsa liittyvää tutkimuskysymystä, joiden perusteella pyritään vastaamaan tutkimusongelmaan. Virasto tai laitos vastaa julkisten hankintojen käytännön

---

<sup>6</sup> NSPO Procurement regulation nro 4200 (26.6.2013). Nato Support Agency. 2013

suorittamisesta, joten aluksi selvitetään, mitä ja miten puolustusvoimien kannalta NSPA:sta saa hankkia. Tähän kysymykseen haetaan vastaus kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin eli perehtymällä puolustusvoimien hankintamääräyksiin ja – ohjeisiin. Pääpiirteensä tällaisia hankintoja koskevassa hankintaohjeessa on suositus käyttää NSPA:ta, mikäli sen käyttö on taloudellisesti perusteltavissa.

Ohjeistuksen jälkeen selvitetään, minkälaisia hankintoja NSPA:sta tehdään. Tämä tutkimuskysymys on tyypiltään kvantitatiivinen. Tutkimuskysymyksen vastaus on haettu hyödyntämällä puolustusvoimien käyttämää PVSAP-järjestelmää, josta on ajettu Excel-muotoinen raportti, jota on täydennetty hankinta-asiakirjojen tiedoilla.

Kaksi ensimmäistä tutkimuskysymystä valmistelevat perusteet kolmannen, varsinaisen tutkimuskysymyksen esittämiseen. Hankintapäätöksen perusteluissa mainitaan sovellettavan lain, tässä tapauksessa, minkä kohdan perusteella lakia ei sovelleta. Valinta- ja vertailuperusteita ei julkisessa asiakirjassa lain poikkeuskohdan käytön perustelemisen lisäksi muutoin avata. Tutkimuskysymykseen haetaan ensisijaisesti vastausta perehtymällä hankinta-asiakirjoihin, kuten hankintapäätöksiin ja hankintaesityksiin. Koska tutkimuksen tekijä työskentelee lähellä hankintoja, asiakirja-aineiston tueksi käytetään omakohtaista havainnointia.

Näitä tutkimuskysymyksiä ja niiden vastauksia peilataan sekä NSPA:n suorittamiin hankintoihin että vertaillaan, kuinka julkisten hankintojen peruseriaatteet toteutuvat. Teoriaosuuden myötä tutkimuksessa avautuu, mitä julkisten hankintojen peruseriaatteilla tarkoitetaan ja kuinka julkisten hankintojen peruseriaatteet toteutuvat hankintalainsäädännön menettelyiden soveltamisalan hankinnoissa. Tutkimuksen lähtökohtana on se, että vaikka Puolustusvoimat ei itse kilpailuta näitä hankintoja, voitaisiin ajatella, että esiselvitysten ja ulkopuolisen toimijan suorittaman kilpailutuksen yhdistelmä mahdollisesti täyttäisi nuo vaatimukset.

### **3.3 Tutkimusmenetelmä**

Tutkimusmenetelmänä käytetään arviointitutkimusta, johon sisältyy asiakirja-aineistoon perehtymistä, havainnointia sekä järjestelmistä saatavan tiedon arviointia.

*”Toiminta ja arviointi ovat saman kolikon vastakkaisia puolia. Toiminta tuottaa arvioitavan kohteen, jota arvioinnin avulla tarkastellaan”<sup>7</sup>*

Virtasen mukaan arvioinnissa on kyse arvostelmasta. Tutkijan on luotava kriteeristö, jonka perusteella hän voi arvioida kohteen hyvyyttä tai huonoutta. Tutkijan on yksilöitävä ne periaatteet,

---

<sup>7</sup> Virtanen. Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Prima Oy, 2007

joilla hän kriteeristöä käyttää ja joiden perusteella hän määrittelee toiminnan hyväksi tai huonoksi (ns. arvologiikka).

Koska Puolustusvoimien kannalta NSPA-hankinnat ovat suoraan hankinnan kaltaisia hankintoja, joissa varsinaisen hankintajärjestelyn kilpailutuksineen hoitaa NSPA, pyritään luomaan hankintadokumenttien sekä NSPA:n hankintasääntöjen yhdistelmästä käsitys siitä, kuinka hankintojen peruseriaatteet toteutuvat näissä hankinnoissa. Tätä käsitystä peilataan hankintalainsäädännön menettelyihin ja arvioidaan näiden kriteerien toteutumista. Hankintojen monimuotoisuuden ja erilaisten menettelysääntöjen vuoksi eksaktien kriteerien muodostaminen on hankalaa. Lisäksi avoimuus, syrjimättömyys sekä tasapuolisuus ovat käsitteinä hyvin laajoja ja niitä ei voida täysin kirjoittaa auki. Hankintalainsäädännön menettelyissä näiden periaatteiden lisäksi korostuu tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuus. Esimerkiksi pienten hankintojen osalta ei ole järkevää pakottaa hankintayksikköä mittaviin EU:n laajuisiin kilpailutuksiin vaikka teoriassa kotimaahan suunnattu kilpailutus syrjii vaikkapa Espanjassa toimivia yrityksiä.

Hirsjärven mukaan on olemassa kolmenlaisia perinteisiä tutkimusstrategioita: Kokeellinen tutkimus, kvantitatiivinen survey-tutkimus sekä tapaustutkimus (case study). Tämän tutkimuksen tutkimusstrategia on arvioiva tapaustutkimus, jossa tapaustutkimukselle tyypillisesti kerätään yksityiskohtaista tietoa hyvin rajatusta joukosta toisiinsa suhteessa olevista tapauksista. Hirsjärven mukaan tyypillisiä tapaustutkimuksen piirteitä on käyttää useita metodeja, kuten havainnointia, haastatteluita sekä dokumenttien tutkimista. Tapaustutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat useinkin prosessit; tässä tapauksessa voidaan ajatella sen olevan päätöksentekoprosessi.<sup>8</sup>

Hirsjärven mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat: kokonaisvaltainen tiedonhankinta ja aineiston tarkastelu, laadullisten metodien käyttö sekä tarkoituksenmukainen kohdejoukon valinta. Tämä tutkimus sisältää kaikkia edellä mainittuja piirteitä, joten lähestymistapana tälle tutkimukselle on laadullinen tutkimus.

Toisaalta tutkimusongelman kokonaisuuden hahmottamiseksi tarvitaan määrällistä eli kvantitatiivista arviointia toisen apukysymyksen muodossa. Tarkastellen hankintojen laatua määrällisin kriteerein (mikä hankintayksikkö, mitä hankkii ja kuinka paljon) voidaan tehdä päätelmiä siitä, mihin tutkimuskohteena olevaa hankintakanavaa käytetään. Tämän määrällisen arvion jälkeen on huomattavasti helpompi lähestyä tutkimuksen pääkysymystä päätöksenteon perusteista.

---

<sup>8</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Kariston kirjapaino Oy 2009

Hirsjärven mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta edistää, kun tutkija selostaa tarkasti tutkimuksen toteuttamisen vaiheet. Keräämis- ja analyysimetodien kuvailu antaa lukijalle mahdollisuuden arvioida tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta<sup>9</sup>.

Tämän tutkimuksen ei ole tarkoitus olla oikeustieteellinen tutkimus, joten sekä teoriassa että empiirisessä osuudessa ei mennä niin syväälle julkisten hankintojen periaatteisiin kuin oikeustieteellisessä tutkimuksessa mentäisiin. Lähestymistavasta johtuen tiettyjä asioita ja kokonaisuuksia on yksinkertaistettu.

Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin pääosin tarkastelemalla hankinta-aineistoa sekä ohjeistusta. Koska tutkimuksen kohderyhmän hankinnat ovat jatkuvasti ajankohtaisia, haettiin ymmärrystä prosesseille ja menettelytavoille jatkuvalla havainnoinnilla ja keskustelemalla vapaamuotoisesti hankinta-alan henkilöstön kanssa. Hankinta-henkilöstön kanssa käyty keskustelut auttoivat ongelman ja haasteiden ymmärtämistä, mutta eivät varsinaisesti olleet dokumentoiva osa tätä tutkimusta. Haasteena tutkimukselle oli se, että poikkeusperustaiset hankinnat elävät ja niiden menettelyt kehittyvät saatujen kokemusten perusteella. Näin ollen Puolustusvoimien virallinen ohjeistus ei ollut ajantasaista tai ohjeistus oli hyvin karkealla tasolla verrattuna niihin haasteisiin, mitä päivittäisessä hankintatoimessa havaitaan.

## **4 Julkisten hankintojen EU-normatiivinen tausta ja tavoitteet**

### **4.1 Yhteisön kaupankäynnin taustaa**

Yhteisen eurooppalaisen kaupankäynnin juuret johtavat pitkälle. Esimerkiksi 1800-luvulla alkoi eurooppalaisten valtioiden kesken muodostua erilaisia tulliliittoja. Nämä yhdessä rahapoliittisten muutosten, kuten kultaan sidottujen setelien läpimurron, yhteistyön kasvamisen sekä kansallisten keskuspankkien synnyn kanssa edesauttoivat eurooppalaisen talousyhteistyön kehittymistä.

Maaillmansotien jälkeisenä toipumisaikana Euroopassa yritettiin nostaa maanosan taloutta, joka johti muun muassa Euroopan unionin edeltäjän Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamiseen vuonna 1950 ja Euroopan yhteisön (EEC, myöhemmin EC) sekä Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamiseen niin kutsutulla Rooman sopimuksella 1957. Yhtenevän Euroopan ponnistelut yhteisten sisämarkkinoiden luomiseksi jatkuivat Euroopan yhtenäisasiakirjan allekirjoituksella vuonna 1986. Vuonna 1992 Maastrichtissa allekirjoitettiin Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, joka johti Euroopan unionin syntyyn. Tämän jälkeen Euroopan unionin perussopimusta on päivitetty Amsterdamin sopimuksella 1997, Nizzan sopimuksella 2001 sekä

---

<sup>9</sup> Tuomi & Sarajärvi. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Gummerus kirjapaino Oy, 2003.

viimeisimpänä Lissabonin sopimuksella 2007. Yhteiset pelisäännöt Euroopassa eivät siis ole kovin uusi asia. Säännöt ovat kehittyneet pitkän ajan kuluessa ja Maastrichtin sopimuksella sovitut vapaiden sisämarkkinoiden periaatteet kehittyvät edelleen.<sup>10</sup>

#### **4.2 Euroopan unionin oikeuden johtavat periaatteet**

Euroopan unionin oikeuskäytäntöön kuuluu erilaisia periaatteita. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset ovat merkinneet oikeudellisten periaatteiden aseman vahvistamista yhteisön oikeudessa.

Euroopan unionin oikeuteen kuuluu yksittäisten oikeusnormien tulkintaa ohjaavia johtavia periaatteita, joita ovat<sup>11</sup>:

- vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen, joka voidaan pelkistää siihen, että Euroopan unioni rakentuu länsimaisen demokratian noudattamiseen. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaate tarkoittaa sitä, että Amsterdamin sopimuksen myötä näille on annettu primäärioikeuden tasolla virallinen juridinen status.
- oikeusvaltion (lainalaisuus, rule of law) periaate tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa yhteisön perussopimuksia ja toimia vain niille annettujen toimivaltuuksien rajoissa.
- oikeusvarmuuden periaate (legal certainty) tarkoittaa lyhyesti sitä, että yhteisössä käytävän oikeuden on oltava ennakoitavaa. Oikeuskäytännöt luonnollisesti kehittyvät jatkuvasti, mutta oikeusjärjestyksen rakenteella sekä oikeussuojakeinoilla on tietynlainen pysyvyys ja ennakoitavuus
- lojaliteetti- eli solidaarisuusperiaate voidaan jakaa kolmeen jäsenvaltiota koskevaan velvoitteeseen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus täyttää kaikki Euroopan unionin sille perussopimuksen tai sen nojalla säädettyjen normien velvoitteet sekä velvollisuus myötävaikuttaa yhteisön päämäärien toteutumiseen sekä velvollisuus pidättäytyä ryhtymästä toimenpiteisiin, jotka vaarantavat sopimusten päämäärien toteutumisen
- tehokkuusperiaatetta voidaan pitää lojaliteettiperiaatteen johdannaisena. Tehokkuusperiaatteen perimmäisenä tarkoituksena on taata, että unionin ja sen jäsenvaltioiden lainsäädäntö, hallinto sekä lainkäyttö toimivat tehokkaalla tavalla.
- syrjimättömyysperiaate on johdettu SEUT:n 18 artiklasta, jossa kielletään syrjintä kansalaisuuden perusteella. Tämä tarkoittaa, että toisen jäsenvaltion kansalaisia ja yrityksiä on kohdeltava samalla tavalla kuin oman maan kansalaisia ja yrityksiä. Valtio ei saa suosia omia kansalaisiaan ja kotimaisia yrityksiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tai yritysten kustannuksella

---

<sup>10</sup> Ruonala. EU-perusteos, 2. uusittu laitos. Eurooppatiedotus, 2011.

<sup>11</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu. Eurooppaoikeus, s27-42. 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. 2000

- suhteellisuusperiaatteen (proportionality) päämääränä on, että käytettävät keinot ovat suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

### 4.3 Julkisten hankintojen sääntelyn perusta

Hankintadirektiivissä (2004/18/EY) mainitaan, että julkisten hankintojen osalta on noudatettava perustamissopimuksen periaatteita ja erityisesti vapaan sijoittautumisen, liikkuvuuden ja tarjoamisen periaatteita. Näistä johdettuna mainitaan myös yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, vastavuoroisen tunnustamisen, suhteellisuuden sekä avoimuuden periaatteet. Tämän lisäksi julkisia hankintoja koskevat hyvän hallinnon vaatimukset, kuten tehokkuus.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä että kaikkia osapuolia kohdellaan yhdenvertaisesti tekemättä poikkeuksia. Julkisten hankintojen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tarjouspyynnössä on mainittava kaikki asian käsittelyyn vaikuttavat seikat ja tarjouksen käsittelyyn ei saa vaikuttaa tarjouspyynnön ulkopuoliset seikat. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kaikkien tarjoajien on jätettävä tarjouspyynnön mukainen tarjous ja niitä on vertailtava objektiivisesti.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös sitä, että kesken tarjouskilpailun tarjouspyynnön ehtoja ei voida olennaisesti muuttaa niin, että se suosisi tai poissulkisi tietyt ehdokkaat tarjouskilpailusta.<sup>12</sup>

Julkisten hankintojen todellinen kilpailuttaminen pohjautuu syrjimättömyyskieltoon. Mikäli kaikki noudattaisivat syrjimättömyyskieltoa, sisämarkkinat toimisivat periaatteessa mahdollisimman tehokkaalla tavalla noudattaen yleisiä markkinatalouden periaatteita ja perusmekanismeja. Toisin sanoen tasapuolisessa kilpailussa hinnaltaan edullisimman tarjouksen jättänyt ehdokas tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous voittaa. Syrjintänä voidaan pitää sellaisia toimia, jotka vaikeuttavat avoimen kilpailun toteuttamista<sup>13</sup>. Esimerkkinä syrjintäkiellon vastaisesta toiminnasta on erilaisten kotimaisten raaka-aineiden ja työntekijöiden käyttämisen vaatimukset tarjouspyynnössä<sup>14</sup>.

Vastavuoroisuuden periaatteella tarkoitetaan kaupan teknisten esteiden poistamista. Periaatteen tarkoituksena on mahdollistaa yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja markkinoitujen tuotteiden pääsyn myös muiden jäsenvaltioiden markkinoille, vaikka tuote ei täysin vastaisikaan kotimaisia teknisiä ja laadullisia määräyksiä, joita vaaditaan asianomaisen jäsenmaan omalta tuotannolta.

---

<sup>12</sup> Esim. EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/89

<sup>13</sup> Raitio. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, s 714. Talentum. 2013

<sup>14</sup> Esim. EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/89

Julkisissa hankinnoissa suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että tarjoajan kelpoisuusvaatimusten tai vertailuperusteiden laadinnassa on otettava huomioon hankinnan laatu, kohde sekä arvo. Erilaisten vaatimusten ja perusteiden on oltava suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa.

Syrjimättömyyskiellon pohjalta voidaan johtaa avoimuusperiaate, sillä hankintaviranomaisten ja hankintojen suorittamista valvovien tahojen on voitava varmistua syrjimättömästä menettelystä<sup>15</sup>.

#### **4.4 Tehokkuus-näkökulma keskitetysti toteutetuissa hankinnoissa**

Tehokkuus-näkökulma ei varsinaisesti kuulu Euroopan unionin perussopimuksen periaatteisiin, mutta sekä EU:n että kansallisen hallinnon periaatteisiin kuuluu tasapuolisuuden lisäksi se, että hallintoa toteutetaan mahdollisimman järkevästi, tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Hankinta-alan kirjallisuus käsittelee laajasti keskitettyjen hankintojen tuomia etuja. Yleinen arvio hankintojen keskittämisen aiheuttamille säästöille olisi noin 15–20 %:n luokkaa<sup>16</sup>. Keskitetyt hankinnat tuovat mukanaan etuja, kuten halvemmat hinnat ja pienentyneet hallinnolliset kulut<sup>17</sup>. Keskitettäessä hankinnat saadaan eri hankintayksiköiden tarpeet kerättyä yhteen ja hankinnalle volyyymia, jolloin toteuttavalla hankintayksiköllä on periaatteessa paremmat mahdollisuudet neuvotella paremmat sopimusehdot ja tietyissä tapauksissa pienemmät yksikköhinnat.

Hallinnollisten kulujen pieneminen näkyy, kun vertaillaan usean eri hankintayksikön aiheuttamia yhteiskustannuksia. Keskitetyissä hankinnoissa saadaan kilpailutettua yksi sopimus usean pienen sopimuksen sijaan, jolloin suuri osa neuvotteluista käydään yhdellä kertaa, joka puolestaan johtaa siihen, että kaikkien hankintayksiköiden yhteenlasketut hallinnolliset kokonaiskustannukset alenevat.

## **5 Julkiset hankinnat**

### **5.1 Valtion hankintatoimen ohjaus**

Suomessa valtionhallinnon hankintatoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat tehtävinä Valtiovarainministeriölle, jonka vastuulla on valtion hankintastrategian laadinta ja hankinnoissa noudatettavien yleisten periaatteiden määrittäminen, toimintatapojen ja –menetelmien kehittäminen. Hallinnonalan ministeriön vastuulla on oman hallinnon alansa hankintatoimen

---

<sup>15</sup> Esim. EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-275/98, kohta 31 ja C-412/04

<sup>16</sup> Karjalainen, K., Kivioja, T. Pellava, S.. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisu B-94. 2008

<sup>17</sup> Nollet, J. ja Beaulieu, M.. Should an organisation join a purchasing group? Supply Chain Management, 10(1), 11-17. 2005

strateginen ohjaus. Valtion virastojen ja laitosten tehtävänä on vastata oma hankintatoimensa kehittamisestä ja varsinaisten hankintojen tekemisestä.<sup>18</sup>

Hankintatoimen lainsäädäntöön liittyvät tehtävät, kuten lakien valmistelu, tiedottaminen, sisämarkkinoiden toimivuuden varmistaminen sekä kynnysarvojen vahvistaminen kuuluvat Työ- ja elinkeinoministeriölle.

Oman panoksensa valtion hankintatoimen ohjaukseen tuo lisäksi markkinaoikeus, joka erityistuomioistuimena käsittelee julkisista hankinnoista annetun lain markkinaoikeuden toimivaltaan säädettyjä asioita.

Hankintayksiköiden hankintatoimen lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valvovat sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) että hankintayksikön oma sisäinen tarkastus.<sup>19</sup>

Valtion hankintatoimen kehittämisen lähtökohtana on muun muassa se, että hankintayksiköiden tulee omissa kilpailutuksissaan varmistaa lainsäädännön huomioon ottaminen, hankintatarpeen mukaisten ja tarvittaessa innovatiivisten hankintamallien ja kilpailutuskonseptien hyväksikäyttö. Hankintatoimen keskeisenä tavoitteena on tukea organisaatioiden tulostavoitteiden saavuttamista tuottamalla oikeat tuotteet oikealla hinnalla, oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan.<sup>20</sup>

## **5.2 Laki julkisista hankinnoista**

Lain julkisista hankinnoista (348/2007) mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa lain säätämällä tavalla. Hankintayksikön on käytettävä voimassaolevia kilpailuolosuhteita, kohdeltava toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Pääsääntöisesti julkisten hankintayksiköiden on noudatettava tekemissään hankinnoissa lakia julkisista hankinnoista, jollei hankintaa säädellä jollakin muulla erityislailla. Muita mahdollisia hankintalakeja ovat laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) sekä ns. erityisalojen hankintalaki (349/2007), jota sovelletaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelualan hankintoja tehtäessä.

---

<sup>18</sup> Valtion hankintastrategia s16. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25/2009.

<sup>19</sup> Valtion hankintakäsikirja 2010, s19. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.

<sup>20</sup> Valtion hankintastrategia s28-29. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25/2009



Lisäksi lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun muassa kansallisen kynnysarvon alittavat (tavarahankinnoissa 30 000 €) hankinnat, salassa pidettävät hankinnat sekä sellaiset hankinnat, joita koskevat muut menettelysäännöt.

Edellä mainittujen julkisia hankintoja koskevien lakien lisäksi hankintoja säätelee muun muassa valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)

Laki julkisista hankinnoista mahdollistaa erilaisten hankintamenettelyiden käyttämisen ja hankinnan toteutusta käynnistäessä onkin valittava tarkoituksenmukaisin hankintamenettely. Erilaisia hankintamenettelyitä ja niiden keskeisiä piirteitä on kuvattu lyhyesti taulukossa 1<sup>21</sup>. Pääsääntöisesti hankinnat tulee suorittaa mahdollisimman avointa ja tarkoituksenmukaista hankintamenettelyä käyttäen.

Taulukko 1. Hankintamenettelyt lyhyesti

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Avoim menettely                    | Avoimella menettelyllä tarkoitetaan yksivaiheista, selkeää, hankintailmoituksella käynnistettävää hankintaa, jossa ei ole neuvottelumahdollisuutta.  |
| Rajoitettu menettely               | Esimerkiksi pitkäkestoiseen tavara- tai palveluhankintaan voidaan soveltaa kaksivaiheista rajattua menettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jossa pyydetään osallistumisilmoituksia. Hankintayksikkö arvioi osallistumishalukkuuden ilmoittaneiden toimittajien soveltuvuuden ja toisessa vaiheessa lähettää ainoastaan jatkoon valituille erillisen tarjouspyynnön. Tarjouspyyntö on lähetettävä vähintään viidelle soveltuvalle ehdokkaalle pois lukien, mikäli ehdokkaita ei ole riittävästi. Rajatussa menettelyssä ei ole neuvottelumahdollisuutta. |
| Neuvottelumenettely                | Kaksivaiheista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää monimutkaisissa hankinnoissa, mikäli lain edellyttämät neuvottelumenettelyn vaatimukset täyttyvät.   |
| Kilpailullinen neuvottelumenettely | Mikäli hankintayksikkö ei pysty täysin ennakoita yksilöimään hankinnan ehtoja tai teknisiä keinoja ja hankintayksikkö haluaa neuvotella hankinnan toteuttamisvaihtoehdoista, voidaan käyttää kilpailullista neuvottelumenettelyä. Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, arvioi hakijat sekä kutsuu niistä osan jatkoneuvotteluihin.   |
| Suunnittelukilpailu                | Menettely, jonka tarkoituksena on hankkia suunnitelma, jonka tuomari valitsee kilpailulla ja jossa voidaan antaa palkintoja  |
| Dynaaminen hankintajärjestelmä     | Täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti  |

<sup>21</sup> Valtion hankintakäsikirja 2010, s55-56. Valtiovarainministeriön julkaisu 48/2010.

|                       |  |
|-----------------------|--|
|                       | saatavilla oleville tuotteille   |
| Sähköinen huutokauppa | Hankintayksikkö valitsee hankintamenettelyn ja tarjoajat, jonka jälkeen toteutetaan sähköinen huutokauppa menettely jossa tarjoajat joko alentavat hintoja tai muuttavat tarjouksen sisältämiä tekijöitä |
| Suorahankinta         | Yksivaiheinen, ilman hankintailmoitusta tehtävä, lain edellyttämien vaatimusten täyttävä hankinta, joka voi sisältää neuvotteluita   |
| Puitejärjestely       | Yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välinen sopimus, jossa sovitaan joko kaikista hankintaan sovellettavista ehdoista tai vain osittain.                                |

### 5.3 Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista

Puolustus- ja turvallisuushankinnat liittyvät oleellisesti valtion ulkoisen suvereniteetin ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseen. Nämä tavoitteet edellyttävät usein siviilihankinnoista poikkeavia vaatimuksia muun muassa turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökulmista. Julkisia siviilihankintoja koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan huomioi riittävästi puolustus- ja turvallisuusalan erityistarpeita, joten näihin hankintoihin liittyvistä pelisäännöistä on rakennettu Euroopan unionin hankintadirektiivi 2009/81/EY, joka on implementoitu myös kotimaiseen lainsäädäntöön. Julkisia puolustus- ja turvallisuushankintoja koskeva laki 1531/2011 säädettiin 29.12.2011 ja se tuli voimaan vuoden 2012 alusta.

Puolustushankinnoiksi luetaan puolustustarvikkeiden sekä niiden osien tai osakokonaisuuksien hankinta. Lisäksi puolustushankinnoiksi luetaan sellaiset rakennusurakat, tavarat tai palvelut, jotka liittyvät suoraan puolustustarvikkeiden johonkin elinkaaren vaiheeseen. Puolustushankintoihin liitetään myös rakennusurakat ja palvelut, joita käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin. Puolustustarvikkeella tarkoitetaan sellaista tavaraa, joka on erityisesti suunniteltu tai sovitettu sotilaallisiin tarkoituksiin ja tarkoitettu käytettäväksi aseena, ammuksena tai puolustusmateriaalina. Lain tarkoittamia materiaaleja on lueteltu Euroopan unionin yhteisessä puolustustarvikeluettelossa. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, sillä esimerkiksi pistooli on ase, mutta sitä ei välttämättä hankinta sotilaalliseen tarkoitukseen. Toisaalta puolustustarvike –vaatimus voi täytyä esimerkiksi suorituskyky –vaatimuksen kautta, vaikka kyseistä tuotetta ei luettelosta löytyisikään.

Turvallisuushankinnoilla tarkoitetaan sellaisia hankintoja, jotka koskevat turvallisuustarkoituksiin käytettyjen tavaroiden hankintaa, kun hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Myös näiden tavaroiden osat ja osakokonaisuuksien hankinnat sekä niiden elinkaaren vaiheisiin sisältyvät rakennusurakat, tavarat ja palvelut katsotaan

turvallisuushankinnoiksi. Turvallisuushankinnoiksi luetaan myös sellaiset rakennusurakat ja palvelut, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja.

Lakia ei kuitenkaan sovelleta muun muassa sellaisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa, jotka vaativat salassapitoa, hankitaan toiselta viranomaiselta tai niissä on laissa määriteltyjä kansainvälisiä ulottuvuuksia.

Puolustus- ja turvallisuushankintalainsäädäntö on rakennettu samalle pohjalle kuin siviilihankintoja koskeva lainsäädäntö, joten teknisiä yhtäläisyyksiä lakien välillä on paljon. Keskeisiä eroja lakien välillä on muun muassa eroavat kynnsarvot. Korkeammat kynnsarvot johtuvat puolustus- ja turvallisuusalan erityisistä piirteistä ja hankintojen lähtökohtaisesta kalleudesta verrattuna siviilihankintoihin. Hankintamenettelyihin liittyen keskeisin ero on hankintalain avoin menettely, jota puolustus- ja turvallisuushankintalaissa ei ole ollenkaan. Lain mukaan hankintayksikön on ensisijaisesti käytettävä rajoitettua menettelyä tai neuvottelumenettelyä.

#### **5.4 Suorahankinnat**

Sekä hankintalaki että puolustus- ja turvallisuushankintalaki määrittelevät suorahankinnan sellaiseksi hankintamenettelyksi, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Hankintayksikkö voi valita menettelyksi suorahankintamenettelyn seuraavissa tilanteissa:

- muissa, avoimemmissa hankintamenettelyissä ei ole saatu lainkaan hakemuksia tai tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia.
- yksinoikeudellisissa tilanteissa
- hankintayksiköstä riippumattomissa, arvaamattoman kiireellisissä tilanteissa.
- tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten
- raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita
- tavarat hankintaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta
- kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun voittajan tai voittajien kanssa

Puolustus- ja turvallisuushankintalaki ei tunne näistä perusteista suunnittelukilpailun perusteella tehtävää palveluhankintaa. Puolustusmateriaalin hankinnoissa suorahankintaperusteeksi lasketaan edellä mainittujen lisäksi kriisistä johtuva kiireellisyys sekä tietynlaiset tutkimus- ja kehittämispalvelut. Tämän lisäksi puolustus- ja turvallisuushankintalain osalta voidaan EU:n

kynnysarvon alittavien hankintojen osalta pyytää tarjous yhdeltä toimittajalta maanpuolustuksellisista, valtion turvallisuuteen liittyvistä tai huoltovarmuussyistä.

Suorahankintaa voidaan käyttää myös ns. lisätilaus-tilanteessa, jossa tehdään aiempaan sopimukseen sisältymätön lisätilaus sillä perusteella, että toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Tietyt tilanteet mahdollistavat myös palveluiden tilaamisen lisähankintana. Usein lisätilaukseksi mielletään myös ns. optio-tilanne, jolloin ei kuitenkaan ole kyse varsinaisesta hankintalain mukaisesta suorahankinnasta, sillä lisätilaus perustuu jo aiemmin kilpailutettuun sopimukseen.

Valitessaan hankintamenettelyksi suorahankinnan on hankintayksikön viitattava päätöksessään suorahankintoja koskeviin lainkohtiin sekä perusteltava, miksi hankinta voidaan asianomaisen lainkohdan perusteella toteuttaa suorahankintana. Suorahankinnan perusteena ei voi käyttää esimerkiksi pitkäaikaista yhteistyötä, edullisia hintoja, aiempien tarjouksien hinta-laatu – suhdetta tai sitä, että tiedossa on vain yksi mahdollinen toimittaja.<sup>22</sup>

Suorahankinnaksi ei tule sekoittaa erilaisia puitejärjestelyitä, joita voidaan käyttää hankintoihin liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintoja koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestelylle on tyypillistä, että järjestelyssä keskeiset ehdot on valmiiksi kilpailutettu, jolloin hankinnan ollessa ajankohtainen hankintayksikkö voi hankkia tavaraa tai palvelua joko kilpailuttamatta tai kevennetysti kilpailuttaen.

Toinen, puhekielessä helposti suorahankintaan sekoitettava hankinta on hankinta- ja puolustus- ja turvallisuushankintalakien soveltamisalan ulkopuolinen sidosyksikköhankinnan käyttö. Sidosyksiköllä tarkoitetaan sellaista muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jota hankintayksikkö valvoo yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan. Sidosyksikön harjoittama toiminta on pääosin kohdistuttava niihin hankintayksiköihin, joiden määräysvallassa yksikkö on. Tämän lisäksi molempien lakien poikkeuskohtien nojalla tehtävät hankinnat, kuten NSPA-hankinnat, mielletään helposti suorahankinnoiksi.

---

<sup>22</sup> Parikka, Pöykkylä. Suorahankinta julkisissa hankinnoissa – onko se koskaan mahdollinen?, s.5 Edilex 5/2011. Edita Publishing Oy.

## **5.5 Yhteishankintayksikkö**

Valtion hankintatoimen peruslähtökohtana on, että tavanomaisia tavaroita ja palveluita kilpailutetaan keskitetysti. Tätä tarkoitusta varten on perustettu Hansel Oy – niminen osakeyhtiö, joka on kokonaisuudessaan valtion omistuksessa ja ohjauksessa. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa vaan sen tehtävänä on hankkia muille hankintayksiköille tavaroita ja palveluja sekä tehdä tavaroita ja palveluja koskevia hankintasopimuksia ja puitejärjestelyitä.

Tällaisen yhteishankintayksikön käyttö on mahdollistettu valtion talousarviota koskevan lain (423/1988) 22 §:ssä sekä sen perusteella annetuissa valtioneuvoston asetuksessa ja valtiovarainministeriön päätöksissä. Näiden lisäksi on säädetty erikseen laki Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).

Keskitetysti hankittavat tuote- ja palveluryhmät on etukäteen vahvistettu valtioneuvoston asetuksissa ja valtiovarainministeriön päätöksissä, mutta mikäli yhteishankintayksikkö on kilpailuttanut sopimuksia muihinkin tavara- tai palveluryhmiin, on hankintayksikön hyödynnettävä yhteishankintayksikön jo kilpailuttamaa sopimusta. Valtioneuvoston asetuksessa (765/2006) on erikseen kielletty Hansel Oy:n toimialaan kuuluvien hankintojen erillinen kilpailuttaminen suoraan hankintayksikössä.

Käytännössä Hansel Oy kilpailuttaa ja valitsee toimittajia erilaisiin puitejärjestelyihin tilanteesta riippuen avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Valtion hankintayksiköiden on liityttävä puitejärjestelyyn asiakkaaksi ja sen jälkeen tehtävä hankinta joko kevennetysti kilpailuttaen puitesopimukseen liittyneet toimittajat tai tilaten suoraan yhdeltä toimittajalta. Hankintayksikkö sekä voittanut toimittaja tekevät hankinnasta oman hankintasopimuksen, jossa sovitaan varsinaisen hankinnan ehdoista. Puitejärjestelyn ehtoihin ei kuitenkaan saa tehdä huomattavia muutoksia eikä sitä saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla.

## **5.6 Kansainvälisen järjestön erityismenettely**

Hankintalain 7§:n 2. kohdan a-alakohdassa on määritelty, että lakia ei sovelleta hankintoihin, joita koskevat muut menettelysäännöt ja jotka tehdään kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla. Puolustus- ja turvallisuushankintalain 7§:n 3. kohdan c- ja d-alakohdissa on määritelty, että lakia ei noudateta hankintaoikaisua ja valituskieltoa lukuun ottamatta sellaisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa, joita koskevat kansainvälisen järjestön erityiset menettelysäännöt, kun kansainvälinen järjestö tekee hankintoja omiin tarkoituksiinsa tai joita koskevat kansainvälisen

järjestön erityiset menettelysäännöt, kun hankintayksikön on toteutettava hankinta näiden mukaisesti.

Kansalliseen lainsäädäntöön tämä poikkeuskohta on otettu julkisia hankintoja koskevasta direktiivistä (2004/18/EY). Direktiivin toisen luvun 15. artiklan c-kohdassa mainitaan, että direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu jonkin kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehdyt hankinnat.

Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole eritelty minkälaisia kansainvälisiä järjestöjä tai minkälaisia erityismenettelyitä tällä lainkohdalla tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä<sup>23</sup> hankintalain muuttamisesta ei ole tarkennettu edellä mainittuja kysymyksiä järjestön tai erityismenettelyn luonteesta. Lain julkisista puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevassa hallituksen esityksessä<sup>24</sup> on maininta:

Laissa ei erikseen määritellä c- ja d alakohdissa mainittua kansainvälistä järjestöä. Sillä kuitenkin tarkoitetaan lähtökohtaisesti joko valtiosopimuksella tai kansainvälisten organisaatioiden välisellä sopimuksella perustettua erillistä oikeushenkilöä, jolla on pysyvä luonne, oma rakenne, ja toimintaa sekä päätöksentekoa ohjaava säännöt. Puolustusosalalla alakohdan tarkoittamia kansainvälisiä järjestöjä ovat esimerkiksi Euroopan puolustusvirasto (EDA), eurooppalainen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestö OCCAR, Nato sekä Naton materiaalihuoltovirasto NAMSA.

Hallituksen esitykseen tällainen maininta on tullut asianomaista lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän lausunnosta<sup>25</sup>, jossa Pääesikunta on todennut, että epäselvyyksien välttämiseksi NAMSA:n (nykyisin NSPA) käytöstä olisi hyvä maininta hallituksen esityksessä.

Koska hankintadirektiivit eivät tyhjentävästi määrittele kansainvälistä järjestöä, voidaan merkitystä tulkita myös muun lainsäädännön perusteella. Kansainvälisten järjestöjen toimintaan liittyy hyvin usein esimerkiksi erilaisia verovapautta koskevia säännöksiä. Arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) 151. artikla määrittelee sellaisia toimia, joissa jäsenvaltion on vapautettava toimi

---

<sup>23</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp)

<sup>24</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2011 vp), s55

<sup>25</sup> Puolustusministeriö, Ehdotus laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista; lausuntoyhteenveto työryhmämietinnöstä. 3.5.2011, s18

arvonlisäveron suorittamisesta. Artiklan ensimmäisen kohdan alakohdassa (b) on mainittu verovapauden koskevan sellaisia kansainvälisiä järjestöjä, jotka isäntämaa on tunnustanut kansainvälisiksi järjestöiksi.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) mukaan<sup>26</sup> kansainvälisellä järjestöllä tarkoitetaan sellaisia sopijamaiden vahvistamia itsenäisiä kokonaisuuksia, jotka on perustettu kansainvälisillä valtioiden välisillä tai niihin rinnastettavilla sopimuksilla.

Natoa eri virastoineen voidaan siis pitää lainsäädännön tarkoittamana kansainvälisenä järjestönä, sillä sen toiminta on käynnistetty vuonna 1949 perustajamaiden välisellä sopimuksella ja se on laajalti tunnettu sekä tunnustettu. Arvonlisäverodirektiivin mukaisesti organisaation on oltava isäntämaan tunnustama kansainvälinen järjestö. NSPA:n pääkonttori sijaitsee Luxemburgissa, joka on allekirjoittamalla Pohjois-Atlantin sopimuksen ja liittymällä Natoon tunnustanut kansainvälisen järjestön aseman itsenäisenä oikeussubjektina.

Euroopan komission sisämarkkinoiden pääosaston muistiossa<sup>27</sup> kerrotaan kansainvälisen järjestön poikkeuksen koskevan sellaisia hankintoja, jotka tehdään kansainvälisten järjestöjen omiin tarkoituksiin. Toisaalta muistiossa kerrotaan, että kansainvälisten järjestöjen omiin tarkoituksiinsa tekemillä hankinnoilla ei tarkoiteta sellaisia hankintoja, jotka kansainvälinen järjestö tekee jäsentensä puolesta. Tällaisten hankintojen osalta tulisi muistion mukaan noudattaa EU:n hankintadirektiivejä eikä kansainvälistä järjestöä saisi käyttää hankintalainsäädännön kiertämiseen. Heuinckx<sup>28</sup> on väitöskirjassaan käsitellyt aihetta ja päässyt samaan lopputulokseen. Toisaalta hän toteaa myös, että mikäli NANSO:n kautta tehtävät hankinnat sallittaisiin hankintadirektiivien poikkeuskohtien nojalla, tulisi niissä noudattaa EU:n julkisten hankintojen periaatteita. Heuinckx toteaa myös, että osa EU:n jäsenvaltioiden puolustushallinnosta tekee hankintoja NANSO:n kautta ilman muodollista kilpailutusta. Heuinckxin tulkinnan mukaan kyseessä on eräänlaisista näennäisistä sidosyksikkö-hankinnoista.

## **5.7 Hankinnoista ilmoittaminen**

Julkisten hankintojen avoimuusperiaate edellyttää, että hankinnasta tiedotetaan riittävän avoimesti ja laajasti. Sekä hankintalaissa että puolustus- ja turvallisuushankintalaissa on säädetty hankintojen

---

<sup>26</sup> OECD Glossary of Statistical Terms. (saatavilla <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1434>, viitattu 27.2.2014)

<sup>27</sup> Directorate General Internal Market and Services. Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security. Guidance note, Defence- and security specific exclusions. (saatavilla [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/defence/guide-exclusions\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/defence/guide-exclusions_en.pdf), viitattu 10.10.2014)

<sup>28</sup> Baudouin Heuinckx. The law of collaborative defence procurement through international organisations in the European union, s. 161. Väitöskirja, Nottinghamin yliopisto. 2011.

ilmoittamisvelvollisuudesta. Näitä lainkohtia on lisäksi täydennetty valtioneuvoston asetuksilla 614/2007 ja 1536/2011. Ilmoitusvelvollisuus riippuu hankintamenettelystä sekä hankinnan arvioidusta kokonaisarvosta.

Kansallisen kynnsarvon alittavat hankinnat eivät kuulu hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankintalain soveltamisalaan, joten niistä ilmoittaminen on hankintayksikölle vapaaehtoista. Kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtävissä hankinnoissa ei tarvitse noudattaa hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankintalain menettelyitä, joten niissä ei ole ilmoitusvelvollisuutta.

Kansallisen kynnsarvon ylittävistä hankinnoista on hankintalain mukaan ilmoitettava, mikäli hankinta toteutetaan julkisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä, neuvottelumenettelyllä, kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tai mikäli on kyseessä palveluja koskeva käyttöoikeussopimus tai käyttöoikeusurakka. Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti myös puitejärjestelystä ja suunnittelukilpailusta. Mikäli hankinnassa on kyse hankintalain 67 §:n mukaisesta suoraankinnasta, ei ilmoitusvelvollisuutta kuitenkaan ole. Valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007) on määritelty hankintailmoituksen vähimmäisisältö. Hankintailmoitus on julkaistava niin kutsutussa HILMA-portaalissa, jonka internet-osoite on [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Sen jälkeen, kun ilmoitus on julkaistu portaalissa, voi hankintayksikkö halutessaan julkaista ilmoituksen myös tarkoituksenmukaisissa medioissa, kuten sanomalehdessä tai omilla internet-sivuillaan.

EU-kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta käytettävissä on ennakkoilmoitus, varsinainen hankintailmoitus, suunnittelukilpailua koskeva ilmoitus, käyttöoikeusurakkaa koskeva ilmoitus sekä jälki-ilmoitus. Hankintayksikkö voi julkaista myös suoraankintaa koskevan ilmoituksen. Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti ennakkoilmoitus, EU-hankintailmoitus, jälki-ilmoitus sekä suoraankintaa koskevan ilmoitus jätetään [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi) -osoitteen HILMA-portaaliin, josta ne toimitetaan julkaistavaksi EU:n viralliseen lehteen sekä TED-tietokantaan. Tietty EU:n komission säätämät ilmoitukset on tehtävä suoraan Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston ylläpitämälle verkkosivuille osoitteessa [www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu). komission vahvistamia vakiolomakkeita käyttäen.

Ennakkoilmoitus ei ole pakollinen menettely, mutta laatimalla ennakkoilmoituksen, hankintayksikkö voi lyhentää hankintalain 36 §:ssa määriteltyjä tarjousaikoja avoimella tai rajatulla



menettelyllä, neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tehtävien hankintojen osalta.

Jälki-ilmoituksella tarkoitetaan hankintalaissa ja valtioneuvoston asetuksessa säädetyissä tilanteissa hankintamenettelyn tai suunnittelukilpailun tuloksista kertovaa ilmoitusta. Jälki-ilmoitus on tehtävä myös, mikäli hankinta keskeytetään.

Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti hankintayksikkö voi toimittaa julkaistavaksi EU-vakiolomakkeita käyttäen myös sellaisista hankinnoista, joita ilmoitusvelvollisuus ei koske.

Kansallisen kynnsarvon ylittävistä, mutta EU-kynnsarvot alittavista hankinnoista on puolustus- ja turvallisuushankintalain 69 §:n mukaan ilmoitettava poislukien SEUT 346 artiklan 1 kohdan b alakohdan asetetut edellytykset.

EU-kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta hankintayksikön on toimitettava hankintailmoitus rajoitetulla menettelyllä, neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä toteutettavasta hankinnasta. Hankintailmoituksen tulee sisältää riittävät tiedot hankinnasta osallistumishakemuksen tekemiseksi. Hankintayksikön, joka on tehnyt ao. EU-kynnsarvon ylittävän hankinnan on toimitettava julkaistavaksi jälki-ilmoitus hankintamenettelyn tuloksesta tai hankinnan keskeyttämisestä.

Mikäli hankintayksikkö haluaa käyttää lyhennettyjä määräaikoja, on hankintayksikön toimitettava julkaistavaksi ennakoilmoitus, jonka tietojen on vastattava rajoitetun menettelyn hankintailmoituksen tietoja.

Hankintayksikkö voi toimittaa myös suoraankintaa koskevan ilmoituksen, jolloin hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluttua ilmoituksen julkaisemisesta.

Hankintayksikkö ei saa julkaista hankintailmoituksia ennen kuin ne on julkaistu Euroopan unionin virallisten julkaisujen toimiston kautta.

## **5.8 Oikeussuojakeinot**

Hankintayksikön on hankintalain 73 §:n sekä puolustus- ja turvallisuushankintalain 74 §:n mukaan tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Hankintayksikön on liitettävä tekemäänsä päätökseen ohjeet siitä, kuinka päätös voidaan viedä markkinaoikeuden käsiteltäväksi sekä lievempänä muutoksenhakukeinona ohjeet siitä, kuinka hankintaoikaisu saadaan vireille. Päätös

perusteluineen ja muutoksenhakuohjeineen on annettava tiedoksi niille, joita asia koskee. Hankintaoikaisuvaatimus on tehtävä 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintapäätöksestä.

Hankintayksikkö voi myös 60 vuorokauden kuluessa päätöksestä itse poistaa tai peruuttaa päätöksensä, mikäli se havaitsee päätöksessä tai ratkaisussa lain soveltamisessa tapahtuneen virheen. Laiksi katsotaan tässä tapauksessa asianomaisen lain lisäksi myös muut asiaan liittyvät lait tai esimerkiksi hankintadirektiivin periaatteet.<sup>29</sup> Virheellistä päätöstä ei kuitenkaan voi hankintaoikaisuna korjata, mikäli hankintasopimus on jo ehditty tehdä.

Oikeussuojakeinona hankintaoikaisua sovelletaan myös sellaisen hankintayksikön päätöksen tai muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei muutoin sovelleta hankintalakia tai puolustus- ja turvallisuushankintalakia.

## **6 Nato Support Agency**

### **6.1 Yleistä**

Nato Support Agency (NSPA) on voittoa tuottamaton organisaatio, jonka tehtävänä on tuottaa logistiikan alan palveluita ja järjestelyitä osallistujamailleen. Nato Support Agency perustettiin vuonna 2012 yhdistämällä aiemmin toimineet Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA), the Central Europe Pipeline Management Agency (CEPMA) sekä the NATO Airlift Management Agency (NAMA). NSPA:n pääkonttori sijaitsee Luxembourgin ja sillä on operatiivisia keskuksia myös Ranskassa, Italiassa ja Unkarissa. Lisäksi NSPA:n työntekijöitä toimii erilaisten organisaatioiden, kuten ISAF-kriisinhallintaoperaation, yhteydessä. NSPA työllistää yhteensä noin 1200 henkilöä.

NSPA:n toimintaa valvoo ja ohjaa Naton jäsenmaiden edustajista koostuva hallintoneuvosto (the NSPO Agency Supervisory Board (ASB)). NSPA:n tarkoituksena on tuottaa osallistujamaiden logistiikan ja hankinnan järjestelyitä kustannustehokkaasti niin, että kansainvälinen yhteistyö luo yhteistä turvallisuutta ja tuo synergiaetuja joustavampien, tehokkaampien ja suorituskykyisempien hankintojen ja logistiikan toimintojen myötä.

NSPA:n asiakkaina toimivat Naton jäsenmaat, Naton muut organisaatiot ja toimijat sekä Naton rauhankumppanuusmaat, kuten Suomi. Koska rauhankumppanuusmaat eivät ole Naton jäseniä, on

---

<sup>29</sup>Mäkinen. Hankintojen oikeussuojauudistus s.5. Edilex 35/2010. Edita Publishing Oy.

kyseisten maiden pitänyt allekirjoittaa yhteistyösopimus (Memorandum of Understanding, MoU) Naton tukiorganisaation (Nato Support Organization, NSPO) kanssa. Suomen osalta tällainen asiakirja allekirjoitettiin 2.3.2000<sup>30</sup>. Yhteistyösopimus muodostaa yhteistyön laillisen sopimusperustan ja viitekehyksen, jonka pohjalta kumppanuusmaa tekee tarkemmin määritellyt sopimukset, kuten esimerkiksi COMMIT-kumppanuusohjelma, johon sisältyy eCat1-verkkokauppasopimus, tai WSP (weapon system program)-yhteistyösopimus.

Tutkimuksen tekohetkellä Natoon kuuluu 28 maata, joista 22 maata kuuluu myös Euroopan unioniin. EU:n ulkopuolelle jäävät Albania, Islanti, Kanada, Norja, Turkki sekä Yhdysvallat. EU:n jäsenmaista Irlanti, Itävalta, Malta, Ruotsi ja Suomi eivät kuulu Natoon, mutta maat ovat solmineet rauhankumppanuussopimuksen Naton kanssa ja näin ollen ovat oikeutettuja hyödyntämään tietyissä tilanteissa NSPA:ta omissa hankinnoissaan. EU:n jäsenmaista ainoastaan Kypros ei ole Naton jäsen- tai kumppanuusmaa.

## **6.2 Erilaiset hankintamahdollisuudet**

Yksittäisen jäsenvaltion tai rauhankumppanuusmaan kannalta NSPA:n kautta voidaan hankkia kumppanuusohjelmaan liittyviä tuotteita tai palveluita kumppanuusohjelmien (esimerkiksi WSP, weapon system program) kautta.

Random Brokerage Service (RBS) –hankintapalvelun kautta osallistujamaiden on mahdollista tehdä hankintoja, joissa ostajamaa pyytää NSPA:ta kilpailuttamaan tarvitsemansa tuotteen tai palvelun. Random Brokerage Service-menettelyllä ostajamaa voi ostaa sellaisia tuotteita, joita ei ole saatavilla kumppanuusohjelmien kautta ja tällaista hankintapalvelua voidaan käyttää, mikäli hankinnan kohteella on erityisvaatimuksia, hankinta on erityisen kiireellinen, vaikeasti hankittava tai monimutkainen. NSPA kilpailuttaa tuotteen tai palvelun ostajamaan puolesta ja hoitaa kaiken hallinnollisen liikenteen kunnes tavarat on toimitettu ostajamaan haluamaan paikkaan.

COMMIT-kumppanuusohjelmaan kuuluu Nato Logistics Stock Exchange (NLSE) –järjestelmä, johon kuuluu eCat1-verkkokauppa sekä virtuaalivarasto, johon osallistujamaat voivat ilmoittaa mahdollisesti huutokaupalla myytäviä materiaalejaan. Huutokaupassa osallistujamaat myyvät toisille osallistujamaille ylijäämävarastojaan. eCat1-verkkokaupan kautta osallistujamailla on mahdollisuus tehdä hankintoja NSPA:n kilpailuttamilta puitesopimustoimittajilta.

---

<sup>30</sup> Memorandum of Understanding between Finland represented by the Ministry of Defence and the Nato Maintenance And Supply Organization (NAMSO) on logistic support cooperation. 2.3.2000

### 6.3 NSPA:n yleiset hankintasäännöt

NSPA noudattaa hankkiessaan tavaroita ja palveluita Naton osallistujamaiden yhdessä laatimia hankintasääntöjä (NSPO's Procurement Regulations). NSPO:n hankintasääntöjen mukaisesti hankinnat on suoritettava mahdollisimman kustannustehokkaasti, avoimesti ja tasapuolisesti. Näiden perusarvojen toteuttamiseksi NSPA julkaisee tarjouspyyntöjen lisäksi aie-ilmoituksia (Notifications of Intent), joissa on kerrottu mahdollisesti tulevaisuudessa avautuvista tarjouskilpailuista. Tämä mahdollistaa sen, että useammalla yrityksellä on mahdollisuus kriteerit täyttäessään hakeutua NSPA:n toimittajaksi ennen kuin tarjouskilpailu on edes käynnistynyt.<sup>31</sup> NSPA:lla on omat sisäiset tarkastukset ja valvontamenettelyt, joilla varmistetaan, että hankinnat toteutetaan sääntöjen mukaisesti ja tehokkaasti<sup>32</sup>.

#### 6.3.1 Source File

NSPA ylläpitää toimittajista rekisteriä (Source File), johon listataan menneet, nykyiset ja mahdolliset tulevat toimittajat. Pääsääntöisesti rekisteröityminen on tarkoitettu NSPA-maiden yrityksille ja yhteisöille ja omissa hankintasäännöissään NSPA asettaa toimittajilleen maantieteellisesti syrjiviä rajoituksia:

Procurement shall normally be limited to firms or governmental services located within NSPO Member Nations.<sup>33</sup>

Sääntöjen mukaan NSPA voi valita toimittajia myös NSPO-maiden ulkopuolelta, mikäli asianomainen maa osallistuu Nato-johtoiseen operaatioon tai NSPO-yhteistyöhön ja kyseistä toimittajaa käytetään siinä yhteydessä. Säännöistä voidaan kuitenkin poiketa, mikäli poikkeus on etukäteen hyväksytty johtokunnalla. NSPA voi tehdä tilapäisesti ja tapauskohtaisesti sopimuksia Natoon kuulumattomien maiden yritysten kanssa ja ottaa heitä NSPA:n toimittajarekisteriin. Tällaisia tilanteita voivat olla edellä kuvatun lisäksi esimerkiksi, kun yritys on ainoa tavaran tai palvelun tuottaja. Tietyissä tilanteissa myös hankinnan rahoitus tai maantieteelliset reunaehdot saattavat mahdollistaa Natoon kuulumattomien maiden yritysten osallistumisen tarjouskilpailuihin.

---

<sup>31</sup> NSPO Agency Supervisory Board. NSPO's Procurement Regulations, NSPO Regulation nro 4200, s. 1-5. päivitetty 26.6.2013

<sup>32</sup> NSPA Interim procurement operating instructions, PP/001/2013 1<sup>st</sup> issue, kohta 0.7.1. päivitetty 26.6.2013

<sup>33</sup> NSPO Agency Supervisory Board. NSPO's Procurement Regulations, NSPO Regulation nro 4200, kohta 4.5.1 päivitetty 26.6.2013

### 6.3.2 Tarjouskilpailut

Normaalitilanteessa vain rekisteröityneillä toimittajilla on oikeus osallistua tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailuun osallistuvien tuotteiden tulee olla Nato-koodattuja. Yritys voi hakea tuotteilleen Nato-koodistoa esimerkiksi oman kotimaansa puolustusvoimien kautta. Mikäli tarjoajien määrä on suhteettoman suuri verrattuna hankinnan oletettuun kokonaisarvoon, on NSPA:lla oikeus rajoittaa tarjoajien määrää. Kaikkien Nato-maiden yrityksillä on tasapuoliset oikeudet tarjota tuotteitaan tai palveluitaan ellei hankinnan kanssa tekemisissä olevat johtokunnat (Support Partnership Committee tai Programme Board) ole muuta päättäneet. Kilpailutukset on pääsääntöisesti tarkoitettu Nato-maiden yrityksille, mutta mikäli NSPA:n hankintaosasto toteaa, että Naton ulkopuolisen maan yritys kannattaa ottaa tarjouskilpailuihin mukaan, voi se hakea johtokunnalta sille hyväksyntää. Ainoat ehdottomasti poissuljetut yritykset ovat sellaisia, joissa joko pääkonttori tai päätuotantolaitos sijaitsee kommunistisessa maassa<sup>34</sup>.

NSPA:n tarkoituksena on kilpailuttaa avoimesti ja kansainvälisesti kaikki hankintansa. Tehokkaan kilpailutuksen vuoksi NSPA pyrkii laatimaan riittävän yksityiskohtaisia tarjouspyyntöjä, jotta välttäisi mahdollisilta lisäneuvotteluilta ja –selvityksiltä. Mikäli lisäneuvotteluita kuitenkin tarvitaan, ne eivät saa vääristää alkuperäistä kilpailutilannetta. Ostajamaan niin halutessa, voidaan tarjouskilpailuun ottaa mukaan sen erikseen pyytämiä ehdokkaita. NSPA:n hankintasäännöt eivät kuitenkaan salli tilannetta, jossa tiettyä yritystä pyritään suosimaan ja suoraan ohjaamaan hankinta asianomaiselle yritykselle.<sup>35</sup>

Tietyissä tilanteissa hankintojen kilpailuttaminen ei kuitenkaan ole järkevää tai mahdollista. NSPA käyttää tällaisissa tilanteissa suorahankintaa, jotka on jaoteltu kahteen kategoriaan:

1. Sole Source – hankinta, jolloin kyseinen toimittaja on ainoa mahdollinen toimittaja asianomaiselle hankinnalle.
2. Single Source – hankinta, jolloin tarjouskilpailu olisi mahdollinen, mutta perustelluista syistä valitaan tietty palvelun tai tavarantoimittaja. Tällaisia perustelluja syitä ovat asiakkaasta johtuva kiireellisyys, hankinnan pieni arvo, turvallisuustekijät sekä yhteensopivuus olemassa olevan laitteiston kanssa. Jälkimmäinen tulee kysymykseen esimerkiksi hankittaessa lisäosia, koulutusta tai huoltoa jo olemassa oleviin laitteisiin.

---

<sup>34</sup> NSPA Interim procurement operating instructions, PP/001/2013 1<sup>st</sup> issue, kohta 2.2.2. päivitetty 26.6.2013

<sup>35</sup> NSPO Agency Supervisory Board. NSPO's Procurement Regulations, NSPO Regulation nro 4200, s. 6-7. päivitetty 26.6.2013

Ennen tarjouksen hyväksymistä NSPA voi tutkia toimittajan taustat, jotta se voi varmistua toimittajan luotettavuudesta, kapasiteetista sekä taloudellisesta tilasta. Tarvittaessa tällaiset tutkimukset voivat sisältää myös toimittajan tiloihin tutustumista.

### **6.3.3 Tarjousten vertailu**

Kilpailutukseen liittyviä tarjouksia arvioidessa NSPA hyväksyy kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tai tarjoukset.

Tarjousten rahallista arvoa arvioidessaan NSPA huomioi jäsenmaiden sopimus- ja tilauskannan.

NSPA shall balance the distribution of production exclusively among NSPO member nations to the greatest practicable extent possible..<sup>36</sup>

NSPA kategorioi jäsenmaita sen mukaan, onko kyseisen maan yritysten sopimusten kokonaismäärä verrattuna kyseisen maan tekemiin tilauksiin aliedustettua, tasapainossa tai yliedustettua. Tämä lukema vaikuttanee jäsenmaiden saamiin ylijäämäpalautuksiin, joita huomioidaan tarjouksen kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa. Yksityisen yrityksen kannalta tällaisessa tasapainotuksessa ei kuitenkaan toteudu yhdenvertainen kohtelu, kun yritysten mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu vaikuttaa tarjouskilpailun ulkopuolisten yritysten ja osallistujamaiden toiminta.

### **6.3.4 Hankintapäätös**

Tarjousten vertailun valmistuttua voittajaehdokas esitellään ratkaisupäätöksen omaavalle komitealle, joka ratkaisee, voittaako toimittaja tarjouskilpailun.

Hävinneille osapuolille ilmoitetaan tarjouskilpailun tuloksesta. NSPA julkaisee lisäksi tietyt raja-arvot ylittävien hankintojen osalta julkisen, sähköisen jälki-ilmoituksen, mikäli se turvallisuusnäkökulmat huomioiden on mahdollista.

NSPA:n tekemistä hankintapäätöksistä ei voi valittaa tuomioistuimeen, mutta päätökseen tyytymätön voi tietyissä tapauksissa tehdä NSPA:lle valituksen.

### **6.3.5 Hankintamenettely asiakkaan kannalta**

Kun asiakasorganisaatiolle, kuten valtion asevoimille, tulee tarve NSPA:n kilpailuttamalle materiaalille, se oman lainsäädäntönsä puitteissa tekee tarvittavat ratkaisut hankintametodista ja – päätöksestä. Tämän jälkeen asiakas joko tekee itse tilauksen sähköiseen NLSE (NATO Logistics

---

<sup>36</sup> NSPO Agency Supervisory Board. NSPO's Procurement Regulations, NSPO Regulation nro 4200, kohta 4.10.1 päivitetty 26.6.2013

Stock Exchange) – järjestelmään tai pyytää NSPA:ta syöttämään tilauksen. Asiakasorganisaation on tilauksen yhteydessä myös maksettava tekemänsä tilaus maksuehtojen mukaisesti. Pro forma – lasku maksetaan NSPA:n pankkitilille ja varat kirjautuvat asiakasorganisaation asiakastilille. Tämän jälkeen NSPA lähettää toimittajalle sähköisesti NLSE-järjestelmässä tilauksen ja sopii toimittajan kanssa tarvittaessa tilaukseen liittyvistä tarkemmista toimitusehdoista. Kun toimittaja on toimittanut tuotteet ja lähettänyt NSPA:lle niitä koskevan laskun, NSPA maksaa laskun toimittajalle. Asiakkaan kannalta sopimus Kumppanina on NSPA, joka hallinnoi hankintasopimusta ja on sopimussuhteessa toimittajaan nähden.

Tilauksen ja toimituksen välillä saattaa kulua pitkiäkin aikoja, joten NSPA maksaa asiakasorganisaatiolle kompensatiota tilillään odottavista rahoista. Mahdollisten palautusten tai peruutusten sattuessa NSPA hyvittää asiakasorganisaation asiakastiliä, josta varat on mahdollista osoittaa muuhun käyttöön tai erillisellä pyynnöllä kotiuttaa asiakasorganisaation omalle pankkitilille.

#### **6.4 Suomalaisen yritysten mahdollisuudet päästä NSPA:n toimittajiksi**

Naton rauhankumppanuus-maiden osalta NSPA:n tarjouskilpailuihin osallistuminen on haasteellista. NSPA:n hankintasääntöjen<sup>37</sup> mukaan NAMSO:n toiminnallisessa direktiivissä 251 kerrotaan, että ei-Nato – maiden yritysten kanssa ei solmita sopimuksia kuin poikkeustilanteissa. Tällaisia poikkeustilanteita on, kun Natoon kuulumattoman maan yrityksen tarjoama tuote on ylivoimainen tai yksinoikeudellinen tuote.

NSPA:n hankintaohjeiden mukaisesti Naton ulkopuolisen maan yritys voidaan ottaa järjestelyihin mukaan tapauskohtaisesti ja väliaikaisesti ainoastaan asianomaisen sopimuksen keston ajaksi. Rauhankumppanuusmaiden yritysten osalta kerrotaan kuitenkin, että maiden yrityksiä voidaan ottaa mukaan ohjelmayhteistyön hankintoihin, mikäli asianomainen maa itsekin on tietyn ohjelmayhteistyön osallistujajana.<sup>38</sup>

NSPA:n hankintasäännöissä kuitenkin kerrotaan, että ostajamaa voi pyytää tietyn tarjoajan tai tarjoajien mukaan ottamista. NSPA ei kuitenkaan hyväksy tilannetta, jossa tietty hankinta ohjataan suoraan tietylle toimittajalle ja näin ollen kierrettäisiin kansallisia kilpailutussääntöjä.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> NAMS Procurement regulations, number 251-01. 6.1.2012

<sup>38</sup> NSPA Interim procurement operating instructions, PP/001/2013 1<sup>st</sup> issue, kohta 5.2.2. päivitetty 26.6.

<sup>39</sup> NSPA Interim procurement operating instructions, PP/001/2013 1<sup>st</sup> issue, kohta 4.5.4. päivitetty 26.6

Suomessa Puolustusvoimat pyrkii edistämään kotimaisen teollisuuden valmiuksia kansainväliseen yhteistyöhön järjestämällä muun muassa koulutustilaisuuksia. Kotimaisille toimittajille pyritään luomaan kansainväliset verkostoitumismahdollisuudet ja näkyvyyttä, jolloin toimittajat voivat löytää uusia markkinoita tai alihankkijoita. Koska yrityksen NSPA-kaupankäynti tapahtuu tiettyjen sääntöjen puitteissa, on käytännön kaupanteko on kuitenkin kiinni tuotteiden erityislaatuudesta tai ostajamaan omasta halukkuudesta hankkia suomalainen tuote.

## **7 Puolustusvoimat**

Puolustusvoimilla on lakisääteisiä tehtäviä, joiden suorittamista varten puolustusvoimilla on hierarkkinen organisaatio, jossa ylätahot ohjaavat ja valvovat alatasojen toimintaa. Tässä luvussa käsitellään lyhyesti puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät ja organisaatio. Organisaation tarkempi käsittely tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista, sillä puolustusvoimissa on meneillään mittava organisaatio-uudistus, jolla puolustusvoimat yrittää vastata niukkojen resurssien vaatimiin muutostarpeisiin. Keskeisin tutkimuksen aihealueeseen liittyvä uudistus on 1.1.2015 perustettava Puolustusvoimien logistiikkalaitos, johon keskitetään kaikki keskeiset puolustusvoimien tarvitsemat logistiikka- ja materiaalitoiminnot.

### **7.1 Tehtävä**

Lain puolustusvoimista (551/11.5.2007) mukaisesti puolustusvoimilla on kolme keskeistä päätehtävää:

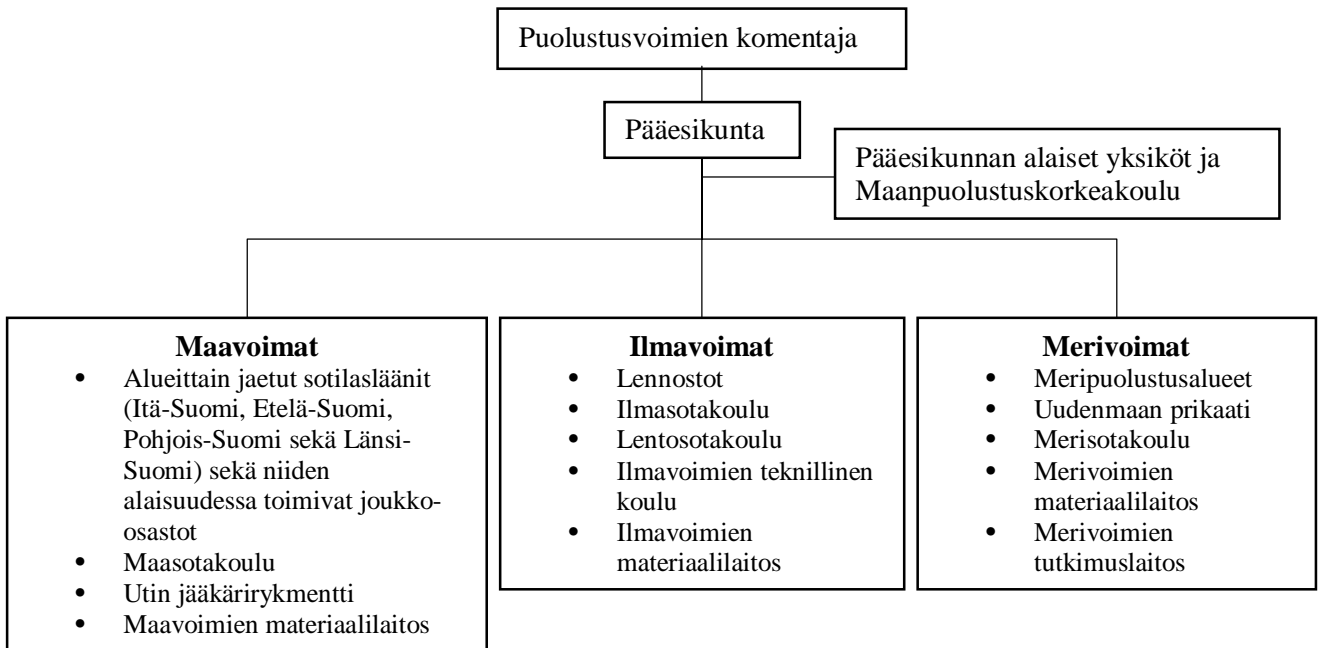
1. Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu maa- ja vesialueiden sekä ilmatilan valvominen ja koskemattomuuden turvaaminen; kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien, valtiojohdon toimintavapauden sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Lisäksi puolustustehtävään lasketaan kuuluvaksi näihin liittyvän koulutuksen antaminen ja tukeminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen.
2. Muiden viranomaisten tukeminen, johon lasketaan virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, pelastustoimeen osallistuminen sekä avun antaminen toista valtiota kohdanneessa katastrofissa, kuten terrori-isku, suuronnettomuus tai luonnononnettomuus
3. Osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan



## 7.2 Organisaatio

Hallinnollisesti puolustusvoimat kuuluu Puolustusministeriön alaisuuteen. Valtion keskushallintoon kuuluva Pääesikunta johtaa ja valvoo puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamista. Tehtävien suorittamiseksi puolustusvoimiin kuuluu kolme puolustushaaraa esikuntineen, Maanpuolustuskorkeakoulu sekä varuskuntia, sotilaslaitoksia, joukko-osastoja ja muita hallintoyksiköitä sekä maakuntajoukkoja.

Kaavio 1. Puolustusvoimien organisaatio tutkimusajankohtana



## 7.3 Puolustusvoimien hankintatoimen ohjaus

Valtion hankintastrategian mukaisesti puolustusministeriö vastaa hallinnonalansa hankintatoimen ohjauksesta ja toteutuslinjoista. Puolustusministeriön tehtävänä on ohjata, valvoa ja seurata puolustushallinnon hankintojen toteuttamista ja, että tehtävissä hankinnoissa noudatetaan lainsäädäntöä ja hankintastrategioita. Keskeisinä toimijoina puolustushallinnon alan materiaalialan suunnittelu- ja valmistelutyössä ovat puolustushallinnon materiaalipoliittinen johtoryhmä (MAJO) sekä puolustushallinnon kaupallinen johtoryhmä (PUKAJORY)<sup>40</sup>.

Puolustusvoimien sisällä ylimpänä hankintatoimen ohjaajana toimii pääesikunta. Pääesikunta antaa puolustusvoimien sisäisiä määräyksiä ja ohjeita. Pääesikunnan toimintaa johtava pääesikunnan päällikkö on delegoinut hankintatoimen ohjauksen puolustusvoimien sotatalouspäällikön tehtäväksi. Sotatalouspäällikkö ohjaa hankintatointa apunaan sotavarustepäällikkö, puolustusvoimien

<sup>40</sup> Puolustusministeriön julkaisu. Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia, s. 4. Kirjapaino Keili Oy. 2007

kaupallinen johtaja sekä pääesikunnan materiaaliosasto, tarkemmin ilmaisuna materiaaliosaston kaupallinen sektori.

Jokaisen puolustushaaran komentaja sekä maanpuolustuskorkeakoulun rehtori ohjaa, johtaa ja valvoo oman puolustushaaransa hankintatoimen toteuttamista. Puolustusvoimien hankintamääräyksen mukaan puolustushaarojen johtoesikunnissa, materiaalilaitoksissa sekä maanpuolustuskorkeakoulussa tulee olla hankintatoimessa vastuullinen johtaja sekä hankintayksiköissä hankintaintoa johtava tehtävä.

Hankintayksiköllä tarkoitetaan hallintoyksikköä, jossa hankinta toteutetaan. Jokaisen hallintoyksikön päällikkö vastaa siitä, että yksikkönsä hankintatoimi on organisoitu tarkoituksenmukaisella ja hyväksytyjen linjausten edellyttämällä tavalla.

## **7.4 Puolustusvoimien NSPA-hankintoja sääntelevät määräykset ja – ohjeet**

### **7.4.1 Yleistä**

Tutkielman tässä luvussa pyritään vastaamaan ensimmäiseen apututkimuskysymykseen Puolustusvoimien sisäisistä hankintoja koskevista määräyksistä ja ohjeista. Luvussa 8.2 käsitellään Puolustusvoimien ylintä hankintoihin liittyvää hallinnollista määräystä. Luvussa 8.3 käsitellään Pääesikunnan antamaa ohjetta NSPA-hankinnoista.

Puolustusvoimien hankintatoimen johtajatuksena on noudattaa lainsäädännön lisäksi Puolustusministeriön materiaalipoliittisen strategian asettamia hankintaperiaatteita<sup>41</sup>. Asiakirjassa on mainittu kymmenen erilaista hankintaperiaatetta (tässä lyhennettynä):

1. Teollinen yhteistyö ja kotimaisen teollisuuden tukeminen huoltovarmuuden ja tarvittavan osaamisen luomiseksi sekä säilyttämiseksi
2. Hankinnat on tehtävä valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti ottaen huomioon materiaalin elinjakson aikaiset kustannukset. Hankinnat on tehtävä tasapuolisesti ja syrjimättä. Hankinnoissa on hyödynnettävä kansainvälistä yhteistyötä aina, kun se on mahdollista ja luo säästöjä
3. Suomi ei saa olla ulkomaisen materiaalin ainoa käyttäjä
4. Suunnittelussa ja päätöksenteossa on huomioitava koko elinjakson kustannukset

---

<sup>41</sup> Puolustusministeriön julkaisu. Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia, liite 1. Kirjapaino Keili Oy. 2007

5. Puolustusmateriaalihankinnat toteutetaan Euroopan puolustusviraston käytännesääntöjen mukaisesti
6. Siviilihankinnoissa pyritään noudattamaan valtion hankintastrategian mukaisia yhteishankintoja
7. Ympäristönäkökulmat on huomioitava mahdollisimman hyvin
8. Tarjouspyynnöt ja puolustusmateriaalihankinnat on kohdistettava ensisijaisesti EU-maihin ja muihin pohjoismaihin sekä yhteistyömahdollisuudet muiden maiden kanssa on selvitettävä.
9. Materiaalin yhteensopivuuteen pyritään sekä kansallisesti että kansainvälisesti
10. Hankinnoissa sekä tutkimus- kehittämis- ja testaustoiminnassa on hyödynnettävä muiden maiden kokemuksia ja tuloksia

#### **7.4.2 Puolustusvoimien hankintamääräys**

Pääesikunnan työjärjestyksen<sup>42</sup> mukaisesti Pääesikunnan materiaaliosasto on valmistellut ja Pääesikunnan päällikkö on antanut puolustusvoimien normikokoelmaan kuuluvan Puolustusvoimien hankintamääräyksen.<sup>43</sup> Normikokoelmaan kuuluva määräys on luonteeltaan hallinnon sisäinen, velvoittava asiakirja, jota puolustusvoimien joukko-osastojen on ehdottomasti noudatettava.

Hankintamääräyksessä määrätään Puolustusvoimien hankintatoimen ohjauksesta, organisaatiosta, johtamisesta, vastuista, kehittämisestä ja hankinnan suunnittelusta, valmistelusta, toteuttamisesta, päätöksenteosta, seurannasta ja valvonnasta. Hankintamääräys koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäisessä käsitellään hankintojen ohjausta ja toisessa hankintojen toteuttamista. Lisäksi hankintamääräyksessä on 14 hankintamääräystä tarkentavaa liitettä, kuten lyhyitä ohjeita.

Hankintatoiminnan luonteesta johtuen kaikkea ei pystytä yksiselitteisesti määräämään, joten hankintamääräys sisältää myös ohjeluonteisia osuuksia, jotka on joko merkitty suoraan ohjeeksi tai niissä on käytetty ohjeluonteisia sanoja, kuten esimerkiksi tai toivottava.

Hankintamääräyksen kohdassa 1.1 on määrätty, milloin hankintamääräys on voimassa. Hankintamääräyksessä määrättyjä asioita on noudatettava kaikissa hankinnoissa, ellei

---

<sup>42</sup> Pääesikunnan kanslia. PEHSM HALLINNOLLINEN MÄÄRÄYS – PÄÄESIKUNNAN TYÖJÄRJESTYS 2012. HI650. 12.7.2012

<sup>43</sup> Pääesikunnan materiaaliosasto. PVHSM HANKINTATOIMI 001 – PEMATOS, HG611. 10.8.2010

lainsäädännöstä tai sen soveltamisalan rajoituksista muuta johdu. Määräyksessä mainitaan erikseen, että ristiriitapauksissa hankintayksikön on hankintamääräyksestä huolimatta noudatettava kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Hankintalain soveltamisalaa käsitellään lain toisessa luvussa. Kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtävät hankinnat eivät kuulu hankintalain 7 §:n 2 kohdan b-alakohdan nojalla hankintalain soveltamisalaan. Lain julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista soveltamisalaa käsitellään lain toisessa luvussa. Lain 7 §:n 3 kohdan d-alakohdassa on mainittu, että kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehdyt hankinnat, joissa noudatetaan järjestön menettelysääntöjä, eivät kuulu lain soveltamisalaan. Näin ollen hankintamääräyksen kohdan 1.1 mukaisesti kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtävissä hankinnoissa ei tarvitse noudattaa Puolustusvoimien hankintamääräystä. Hankintamääräyksessä on kuitenkin osittain viitattu myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolisiin hankintoihin sekä annettu niitä koskevia ohjeita.

Luvussa 6 on käsitelty lyhyesti, mitä tarkoittavat hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät hankinnat. Saman luvun lopussa on maininta siitä, että hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa on noudatettava Euroopan unionin yleisiä periaatteita, joista esimerkkinä annetaan avoimuus, toimittajien tasavertainen kohtelu sekä syrjimättömyys. Lisäksi kerrotaan, että näissä hankinnoissa on noudatettava hankintalain mukaisia säännöksiä hankintaoikaisusta. Sekä hankintalain mukaisien että sen soveltamisalan ulkopuolisten hankintojen hankintaoikaisuja on käsitelty tarkemmin hankintamääräyksen luvussa 14.1 sekä hankintamääräyksen liitteessä 9. Hankinnoista ilmoittamista käsittelevässä luvussa 9 on täsmennetty, että hankintalain ulkopuolelle jäävistä hankinnoista ei tarvitse ilmoittaa hankintalaissa säädetyllä tavalla.

#### **7.4.3 Puolustusvoimien ohjeistus NSPA-hankintojen suorittamisesta**

Pääesikunnan materiaaliosasto on antanut vuonna 2007 lyhyen ohjeen hankintojen tekemisestä Nato Support Agencyä edeltäjäorganisaatiolta Nato Maintenance and Supply Agencyltä (NAMSA).<sup>44</sup> Hankintaohje on laadittu ennen julkisia puolustus- ja turvallisuushankintoja säätelevän lain voimaantuloa, joten ohjetta noudattaessa on huomioitava muuttunut lainsäädäntö. Lisäksi on huomioitava, että toiminta on käynnistymisen jälkeen laajentunut ja kehittynyt, mutta varsinaista ohjeistusta ei ole päivitetty.

---

<sup>44</sup> Pääesikunnan materiaaliosasto. Puolustusvoimien kansainväliseltä yhteishankintayksiköltä tehtäviä hankintoja koskeva hankintaohje: Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA), AD34387. 20.12.2007

Ohjeessa kerrotaan sen perustuvan hankintalakiin ja sen olevan voimassa sekä siviili- että puolustushankinnoissa huomioiden puolustusministeriön materiaalipoliittiset linjaukset, joista tässä tapauksessa on lueteltu:

- Kansainvälistä yhteistyötä, yhteishankintoja ja yhteishankintayksiköitä – kuten NAMSA – on hyödynnettävä aina kun se on mahdollista ja luo säästöjä
- NAMSA:n käyttö on erityisesti priorisoitua varaosia ja huoltoa koskevissa hankinnoissa. Niiden suhteen NAMSA:aa tulee aina käyttää, ellei perustellusta syistä muuta johdu (esimerkiksi kotimaahan on luotu tarvittava huoltokyyky)
- NAMSA:n käyttö ei ole eksklusiivista, eli se ei sulje pois muita mahdollisia kansallisia ja kansainvälisiä huoltojärjestelyjä – NAMSA on rinnakkainen ja varmentava huollon ja ylläpidon hankintakanava

Hankintamahdollisuuksista ohjeessa kerrotaan sen olevan voimassa sekä siviili- että puolustushankinnoissa pois lukien sellaisissa tapauksissa, joissa tuote on saatavissa myös yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kautta. Hansel Oy:n kilpailuttamat puitesopimukset on mahdollista ohittaa ainoastaan poikkeustapauksissa, kuten hintaeron ollessa merkittävä.

Ohjeessa on käsitelty lisäksi ohjeen syntyhetkellä voimassa olleet NAMSA:n hankintamahdollisuudet: puiteostosopimukset, asiantuntijapalveluiden hankinta, käytetyn materiaalin virtuaalivarasto sekä ohjelmayhteistyö.

Hankintojen varsinaisesta toteuttamisesta on kerrottu, että alkuvaiheessa hankinnat suoritetaan Maavoimien materiaalilaitoksen kautta ja että käyttöä myöhemmin laajennettavan myös muihin puolustushaaroihin.

#### **7.4.4 Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankinta – soveltamisohje**

Puolustusvoimissa noudatetaan lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista sellaisissa hankinnoissa, joiden hankintamenettely on käynnistetty 1.1.2012 jälkeen. Ennen uuden lain voimaan tuloa käynnistetyissä hankintamenettelyissä noudatetaan puolustushankintojen ollessa kyseessä puolustushankintamääräystä.

Nykyinen, voimassa oleva ohjeistus, on nimeltään Puolustusvoimien puolustus- ja turvallisuushankinta – soveltamisohje ja se määrittää, että vuodesta 2012 lähtien käynnistettävissä lain tarkoittamissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa ei noudateta Puolustusvoimien hankintamääräystä eikä puolustushankintamääräystä. Soveltamisohjeen tarkoituksena on ohjeistaa puolustus- ja turvallisuushankintojen kaupallinen läpivienti.

Myös tässä soveltamisohjeessa on huomioitu kansainvälisiä järjestöjä koskevat poikkeukset, sillä soveltamisohjeessa todetaan, että lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan c ja d – alakohtien mukaisesti lain menettelysäännöksiä ei noudateta kansainvälisiltä järjestöistä tehtäviin hankintoihin.

Soveltamisohjeessa kansainvälinen järjestö on kuvattu joko valtiosopimuksella tai kansainvälisten organisaatioiden välisellä sopimuksella perustetuksi erilliseksi oikeushenkilöksi, jolla on pysyvä luonne, oma rakenne sekä omaa toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavat säännöt. Esimerkkeinä soveltamisohjeessa luetellaan Euroopan puolustusvirasto (EDA), eurooppalainen puolustusmateriaaliyhdistysjärjestö (OCCAR) sekä Nato ja sen materiaalihuoltovirasto (NAMS).

Puolustusvoimat tulkitsee lain d-alakohdan poikkeuksen niin, että kansainvälisen järjestön jäsenenä järjestön hankintoja koskevat määräykset ulottuvat myös hankintayksikköön ja sen toimintaan. Näin ollen puolustus- ja turvallisuushankinta voidaan toteuttaa NSPA:n kautta ilman kilpailutusta perustellen se tuolla lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan d-alakohdalla.

#### **7.4.5 Hankintaesitys ja hankintapäätös**

Tässä tutkielmassa vilahtelee usein sanat hankintaesitys ja hankintapäätös. Hankintaesitysten muoto vaihtelee hieman joukko-osastosta ja hankinnan arvosta riippuen. Hankintaesitys on hankintaa valmistelevan teknisen asianhoitajan laatima esitys, jossa kerrotaan hankintatiedot eli mitä ollaan hankkimassa. Sen lisäksi hankintaesityksessä kerrotaan, mahdollisen toimeksiannon tiedot sekä kuinka hankinta on tarkoitus rahoittaa. Toimeksiannolla tarkoitetaan esimerkiksi johtoesikunnan antamaa käskyä tai tuotetta tarvitsevan joukko-osaston pyyntöä tuotteen hankkimiseksi.

Hankintaesityksessä otetaan myös kantaa siihen, liittyykö hankinta muihin hankintoihin sekä laaditaan ehdotus hankintamenettelystä ja keskeisistä hankintasopimuksen ehdoista kuten toimitusajoista.

Hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Hankintapäätöksen ratkaisee hankintapäätöksenteko-oikeuden omaava virkamies. Hankintojen päätösoikeus riippuu hankinnan laadusta ja arvosta. Yksittäisten pienten hankintojen osalta hankintapäätöksen voi tehdä kaupallinen asianhoitaja, suuremmat hankinnat saattavat arvosta riippuen mennä ratkaistavaksi aina puolustusministerille tai jopa valtioneuvoston käsittelyyn asti.

Hankintapäätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on hankintalain mukaan käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, kuten ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet ja ne perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty.

Puolustusvoimien hankintamääräyksen mukaan hankintapäätöksen tulee sisältää:

- Asia
- Hankintayksikkö
- Sovellettava laki, tarvittaessa sovellettavine lainkohtineen
- Hankintamenettely
- Hankinnan kohde
- Päätös perusteluineen sekä tiedot valitusta tarjoajasta
- Rahoitus, joilla hankinta tehdään
- Hankinnasta ilmoittaminen
- Päätöksen tekijä sekä toimivallan perustelut
- Muutoksenhakuohjeet
- Lisätietojen antajat
- Liitteet ja muut mahdolliset lisätiedot

Hankintamääräyksen mukaisesti hankintapäätös on tehtävä tietyn mallin mukaisesti ja tarvittaessa tarkempi selvitys laaditaan perustelumuistioon. Käytännössä erillinen perustelumuistio laaditaan vain suuremmissa hankinnoissa. Puolustusministerin tekemien hankintapäätösten tueksi laaditaan aina kyseinen perustelumuistio.

## **8 Tarkastellut hankinnat**

### **8.1 Yleistä**

Toisena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, mitä NSPA:sta hankitaan. Tutkimuksessa havaittiin, että NLSE-hankintoja tehtiin viidessä eri joukko-osastossa Ilmavoimien materiaalilaitoksessa, Merivoimien materiaalilaitoksessa, Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnassa, Länsi-Suomen huolrotykmentissä sekä Sotilaslääketieteen keskuksessa. Puolustushaarojen materiaalilaitosten tehtävänä on vastata oman puolustushaaransa hankinnoista. Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta hankkii maavoimien tarpeiden lisäksi myös puolustusvoimien yhteistä materiaalia. Länsi-Suomen huoltorykmentti on Maavoimien materiaalilaitoksen johtajan alainen hallintoyksikkö, jonka vastuulla on mm. vaatetus- ja talousmateriaalin hankinta. Sotilaslääketieteen keskus hankkii Puolustusvoimien tarvitsemaa lääkintähuollon materiaalia.

Puolustusvoimien SAP-järjestelmästä ajettiin raportti vuosina 2012 ja 2013 tehdyistä ostotilauksista, joita täydennettiin hankintapäätösten ja -esitysten tiedoilla. Koska tutkimuksen

aiheena ovat sellaiset hankinnat, jotka olisi ollut mahdollista kilpailuttaa myös hankintayksikön toimenpitein, rajattiin raportilta NSPA:n kumppanuusyhteistyön sekä eri maiden välisen huutokauppa-menettelyn seurauksena syntyneet ostotilaukset. Erilaisilla kumppanuusyhteistyön muodoilla on erilaisia synergiaetuja ja -velvoitteita, joten tällaisten hankintojen kilpailuttamisen arvioiminen hallintotieteellisessä tutkimuksessa olisi käytännössä mahdotonta. Huutokauppa-menettelyssä osallistuva maa ilmoittaa NSPA:lle, että ao. maalla on ylijäämä-tavaraa, josta niitä tarvitseva maa voi tehdä ostotarjouksia. Lähtökohtaisesti myyjämaan intressissä on päästä vanhentuvasta tai tarpeettomasta materiaalista eroon voiton tekemisen sijaan.

Mikäli kumppanuusohjelmat ja ylijäämämateriaalin huutokauppa otettaisiin mukaan tutkimukseen, laajenisi tutkimuksen aihepiiri hallintotieteellistä tutkimusta laajemmaksi kokonaisuudeksi. Tällöin tutkimuksessa pitäisi arvioida tehtyjen materiaalipoliittisten linjausten asianmukaisuutta ja etsiä näille vaihtoehtoiskustannuksia tehokkuuden selvittämiseksi. Näiden hankintojen poisjättämistä puolsivat myös erilaiset käytännöt hankintojen suorittamisen suhteen. Mikäli kaikki hankinnat olisi otettu tutkimukseen mukaan, olisi käytännössä pitänyt käydä kaikki Puolustusvoimien NSPA:lle maksamat ostolaskut yksityiskohtaisesti läpi.

Eliminoimalla tutkimuksen ulkopuoliset hankinnat raportilta saatiin läpikäytävien hankintojen määrä kutistettua 64:n. Yhteisarvoltaan hankinnat olivat noin 8,3 miljoonaa euroa. Yksittäisten hankintojen arvo vaihteli muutamasta satasesta noin 1,5 miljoonaan euroon. Laadullisesti NLSE-verkkokaupasta hankittiin lähes kaikenlaista materiaalia; vaatetus- ja suojamateriaalia, retkeilymateriaalia, lääkintätarvikkeita, pienaseita, ampumajärjestelmiä sekä erilaisia aseiden käyttöön liittyviä välineitä, kuten erilaisia tähtäimiä ja maalinmerkitsemisvälineitä. Noin kahdessa kolmasosasta hankinnan perusteluna oli hankintalain ulkopuolinen hankinta ja yhdessä kolmasosassa perusteluna oli puolustus- ja turvallisuushankintalain ulkopuolinen hankinta.

Kappalemääräisesti Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta teki hankinnoista yli puolet ja Länsi-Suomen huoltorykmentti noin neljäsosan. Ilmavoimien materiaalilaitoksessa oli tehty tutkimusajankohtana ainoastaan yksi hankinta. Hankinta on tehty kumppanuusohjelman perusteella, mutta se päätettiin kuitenkin ottaa tutkimukseen mukaan, sillä hankittava tuote olisi saatettu ostaa myös verkkokaupasta. Lisäksi hankinnan suuruusluokassa tutkittavia tapauksia tutkimusvuonna oli hyvin vähän.



Länsi-Suomen huoltorykmentissä oli tutkimusajankohtana tehty viisitoista hankintaa, jotka kaikki olivat EU-kynnysarvon alittavia siviilimateriaalihankintoja. Tämä johtuu pitkälti siitä, että Länsi-Suomen huoltorykmentti hankkii Puolustusvoimille pääsääntöisesti vaatetus- ja talousalan materiaalia. Kappale- ja euromääräisesti suurin verkkokaupan käyttäjä oli Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta, joka hankkii hyvin paljon erilaista materiaalia hyvin suurelle käyttäjäjoukolle mukaan lukien maavoimien kriisinhallintaoperaatiot. Merivoimien materiaalilaitos hankkii merivoimien tarvitsemaa materiaalia ja on hankkinut tuotteita muun muassa merivoimien sotilaallisen kriisinhallinnan tarpeisiin.

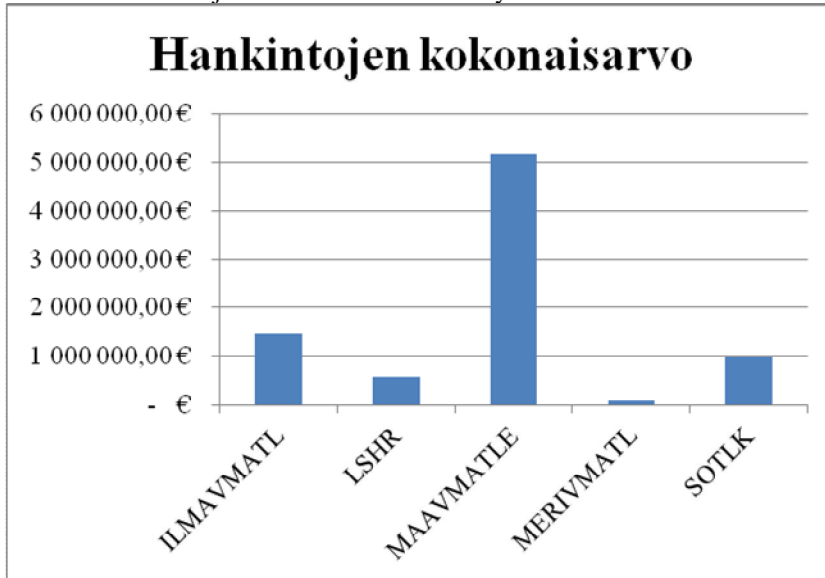
Merivoimien materiaalilaitos hankki verkkokaupasta pääosin siviilimateriaaliksi luokiteltavia tuotteita hankintojen jäädessä lähes kaikissa tapauksissa kotimaisen kynnysarvon alle.

Sotilaslääketieteen keskus toimii Puolustusvoimien lääkintähuollon asiantuntijana ja hankkii Puolustusvoimien tarvitsemaa lääkintähuollon materiaalia. Sotilaslääketieteen keskuksen hankkimalle materiaalille on ominaista kohtuullisen edullinen kappalehintaa, mutta hankintamäärä ovat yleensä kohtuullisen suuria. Hankintojen euro- ja kappalemääräistä jakaumaa on kuvattu graafisesti sekä taulukossa 2 että kaaviossa 2.

Taulukko 2. Hankintojen jakauma kokoluokittain.

| Joukko-osasto | Hankintalaki |                  |           | Putu-laki |                   |           | Yhteensä |
|---------------|--------------|------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------|----------|
|               | - 29 999     | 30 000 - 199 999 | 200 000 - | - 99 999  | 100 000 - 399 000 | 400 000 - |          |
| ILMAVMATL     | 0            | 0                | 0         | 0         | 0                 | 1         | 1        |
| LSHR          | 9            | 6                | 0         | 0         | 0                 | 0         | 15       |
| MAAVMATLE     | 7            | 9                | 3         | 12        | 4                 | 3         | 38       |
| MERIVMATL     | 5            | 1                | 0         | 1         | 0                 | 0         | 7        |
| SOTLK         | 0            | 1                | 2         | 0         | 0                 | 0         | 3        |
|               | 22           | 17               | 5         | 13        | 4                 | 4         | 64       |

Kaavio 2. Hankintojen kokonaisarvo hankintayksiköittäin.



## 8.2 Hankintapäätökseen johtavat perustelut

Hankintojen läpikäynti oli haasteellista johtuen erilaisista menettelyistä sekä hankintayksiköittäin että henkilöittäin. Osa hankintahenkilöstöstä oli dokumentoinut hankinnan liiteasiakirjat SAP-ostotilaukselle, osassa hankinnoista oli viittaus paperiseen hankintakansioon ja osassa SAP-ostotilauksista ei ollut minkäänlaisia viittauksia esimerkiksi tehtyihin päätöksiin. Osa oletetuista puutteista johtui kuitenkin normaaleista menettelytavoista, kuten kevennetystä päätöksentekomenettelystä pienhankintojen osalta. Hankintayksiköiltä pyydettiin sähköisessä muodossa hankintapäätökset, hankintaesitykset, mahdolliset perustelumuiot tai muut tallenteet siitä, miksi asianomaiset tilaukset on tehty juuri NSPA-verkkokaupasta eikä esimerkiksi kilpailuttamalla sitä julkisesti. Hankintayksiköt vastasivat pyyntöihin nopeasti ja suhtautuivat kysymyksiin positiivisesti.

### 8.2.1 Ilmavoimien materiaalilaitos

Ilmavoimien materiaalilaitoksessa oli tutkimusajankohtana tehty yksi EU-kynnysarvon ylittävä NSPA-hankinta, jonka hankinta-asiakirjoista selvisi sen olevan ohjelmayhteistyöhön liittyvä hankinta. Hankinta päätettiin kuitenkin ottaa mukaan tutkimukseen, sillä hankinnan luonne oli sellainen, että se olisi ollut mahdollista hankkia myös verkkokaupan kautta. Mukaan ottamista puolsi myös se, että tutkimusajankohtana yhtä suuria puolustustarvikehankintoja verkkokaupasta oli hyvin vähän. Ilmavoimien materiaalilaitos toimitti sähköisesti hankintaan liittyvän hankintapäätöksen sekä perustelumuiot.

Hankintapäätöksessä on kuvattu asianomainen tuote kuuluvaksi Euroopan unionin yhteiseen puolustustarvikeluetteloon ja näin kuuluvaksi lain julkisten puolustus- ja turvallisuushankintojen

soveltamisalan piiriin. Sovellettavan lainsäädännön kohdalla mainitaan, että puolustus- ja turvallisuushankintalakia ei sovelleta kansainvälisen järjestön erityisten menettelysääntöjen perusteella tehtäviin hankintoihin. Hankintamenettelystä päätöksessä on mainittuna soveltamisohjeen maininta siitä, että puolustushankinta voidaan toteuttaa NSPA:n kautta ilman kilpailutusta. Hankintamenettely-kohdassa mainitaan lisäksi, että NSPA on ilmoittanut hankinnasta julkisesti ja saanut ainoastaan yhden tarjouksen. Tarjous on saatu toisessa rauhankumppanuusmaassa sijaitsevalta yritykseltä.

Perustelumuistiossa on hankintapäätöksessä olevien tietojen lisäksi käyty lävitse puolustushallinnon hankintaperiaatteiden toteutuminen. Ilmavoimien materiaalilaitos on muun muassa selvittänyt, että vastaavanlaista hankintaa ei ole käynnissä muissa puolustushaaroissa eikä Rajavartiolaitoksella. Kansallinen ja kansainvälinen yhteensopivuus toteutuu Nato-standardin mukaisen tuotteen hankinnalla. Huolto- ja ylläpitovaatimuksia ei tällaisen kulutusmateriaalin kohdalla ole.

### **8.2.2 Sotilaslääketieteen keskus**

Sotilaslääketieteen keskuksella oli tutkimusajankohtana kolme verkkokaupahankintaa, joista se toimitti kahden tilauksen yhteisen hankintapäätöksen sekä antoi tarkentavia lisätietoja sähköpostitse ja puhelimitse. Yhdessä tilauksessa oli eri henkilö asianhoitajana ja häneltä ei saatu vastausta. Toimitetut hankintapäätökset liittyivät EU:n kynnysarvot ylittäviin hankintoihin ja se hankinta, jonka hankintapäätöstä ei toimitettu, oli kokoluokaltaan kansallisen kynnysarvon ylittävä, mutta EU:n kynnysarvon alittava.

Hankintapäätöksessä asianomainen lääkintämateriaali hankitaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolisena hankintana ja hankintamenettelynä on puitesopimushankinta kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla. Hankintapäätöksessä on mainittu kolme eri NSPA:n puitesopimus-toimittajaa, joista kukin toimittaa tähän tilaukseen liittyen erilaista materiaalia. Yksi toimittajista on amerikkalainen, yksi tanskalainen ja yksi kotimainen. Toimittajien kotimaissa on siis edustettuna Naton jäsen, Naton ja EU:n jäsen sekä EU:n jäsen ja Naton rauhankumppanuusmaa.

Hankintapäätöksessä on mainittu, että hankinnasta ei ole kansainvälisen järjestön erityismenettelyn vuoksi tehty ollenkaan hankintailmoitusta ja että asianomaiseen päätökseen ei voi hakea hankintaoikaisulla muutosta hankintayksiköltä.

Hankinnan perusteluina on käytetty Pääesikunnan materiaaliosaston ohjetta, jossa NSPA:n käyttöä on suositeltu aina, mikäli se on taloudellisesti perusteltavissa. Hankintapäätöksessä on maininta siitä, että NSPA on solminut edulliset puitesopimus-järjestelyt toimittajien kanssa. Hankintayksikkö

täsmensi puhelimitse, että kyseessä olevat tilaukset olivat kappalemääränsä vuoksi Puolustusvoimille edulliset ja käsitys hintatasosta on muodostunut muiden hankintojen yhteydessä. Lisäksi hankintayksikkö toi esille tehokkuus-aspektin mainitsemalla ajansäästön, kun voidaan keskittyä sellaisiin kilpailutuksiin, joista saadaan kilpailutuksen hyötyä.

Hankinnasta ei suuruusluokasta huolimatta ole tehty erillistä perustelumuistiota. Mikäli hankinta olisi kilpailutettu, olisi siitä pitänyt laatia tarkempi perustelumuistio. Mikäli hankinta olisi tehty kotimaista puitejärjestelyä noudattaen, olisi vaihtoehtoina ollut joko ns. yhden voittaneen toimittajan malli tai kevennetty kilpailutus puitejärjestelyyn osallistuvien toimittajien välillä. Hankintapäätöksessä olisi tässä tapauksessa ollut maininta puitejärjestelyn kulusta.

### **8.2.3 Merivoimat**

Merivoimien materiaalilaitoksella oli tutkimusajankohtana kuusi NSPA-verkkokauppahankinta, joista yksi oli kansallisen kynnsarvon ylittävä ja viisi kansallisen kynnsarvon alittavaa hankintaa. Merivoimien esikunnassa oli tehty yksi kotimaisen kynnsarvon alittava hankinta. Näistä seitsemästä hankinnasta kuusi olisi siis jo hankintahintansa puolesta kuulunut hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Merivoimien esikunta vastasi hankinta-asiakirja pyyntöön sähköpostitse ja kertoi, että hankinnasta ei erikseen ole tehty hankintapäätöstä, sillä hankinta on perustunut erilliseen toimeksiantoon. Merivoimien esikunta toimitti vastauksen tueksi asianomaiset toimeksiannot. Hankinnan kerrottiin alittavan kansallisen kynnsarvon sekä Puolustusvoimien oman pienhankintojen 10.000,00 euron kilpailutusrajan. Hankinta oli tehty verkkokaupan kautta, koska hankittavat tuotteet menivät Merivoimien kriisinhallintaoperaation käyttöön ja mikäli hankinta olisi tehty käyttämällä tavaroiden maahantuoja, tuotteet eivät olisi ehtineet toivotussa ajassa operaation käyttöön.

Merivoimien materiaalilaitos toimitti kaksi erillistä hankintapäätöstä ja kertoi muiden hankintapäätösten olevan jo arkistoituna, mutta noudattavan samanlaista kaavaa kuin toimitetut hankintapäätökset. Toisessa hankintapäätöksessä mainittiin sen olevan kansallisen kynnsarvon ylittävä siviilihankinta yhteishankintayksiköltä ja hankinta on tehty hankintalain 7 §:n b-kohdan mukaan. Hankintamenettelyn on mainittu olevan suorahankinta yhteishankintayksiköltä ja perusteena on ollut halvin hinta. Hankinnasta ei ole ilmoitettu, mutta hankintapäätöksessä on annettu mahdollisuus hankintaoikaisuun. Hankintapäätöksessä toimittajaksi kerrottiin valitun NSPA, joten varsinaisesta tavarantoimittajasta ei löydy mainintaa. Hankinnan perustelumuistiossa

oli suoritettu hintavertailu NSPA:n ja mahdollisen kotimaisen toimittajan välillä. Hintaero NSPA:n hyväksi oli erittäin merkittävä.

Toinen toimitettu hankintapäätös liittyi kansallisen kynnsarvon ja Puolustusvoimien oman kilpailutusrajan alittavaan puolustustarvikehankintaan. Hankinta on tehty suoraan hankintana noudattaen puolustus- ja turvallisuushankintalain kansainvälisen järjestön erityistä menettelyä. Hankintapäätöksessä mainitaan, että hankinnasta ei ole ilmoitettu, mutta siihen on mahdollista hakea muutosta hankintayksikölle toimitettavalla hankintaoikaisulla.

#### **8.2.4 Länsi-Suomen huoltorykmentti**

Länsi-Suomen huoltorykmentillä oli tutkimusajankohtana viisitoista siviilimateriaalin verkkokaupahankintaa, joista kuusi oli kansallisen kynnsarvon ylittäviä ja yhdeksän kansallisen kynnsarvon alittavia hankintoja. Hankintojen euromääräiset arvot vaihtelivat parista tuhannesta reiluun sataan tuhanteen.

Hankintojen toteuttaminen noudattaa usein tietotyypistä kaavaa, joten tietopyyntö päätettiin lähettää kuudesta erilaisesta hankinnasta. Tietopyynnön kohteina oli neljä kansallisen kynnsarvon ylittävää, yksi kansallisen kynnsarvon alittava, mutta Puolustusvoimien kilpailutusrajan ylittävä sekä yksi kaikki kilpailutusarvot alittava hankinta. Länsi-Suomen huoltorykmentti vastasi tietopyyntöön nopeasti ja toimitti kolmesta suurimmasta hankinnasta hankintapäätökset sekä kaikista kuudesta hankinnasta hankintaesitykset.

Sekä laissa säädetty että Puolustusvoimien oman kilpailutusrajan alittavan hankinnan hankintaesitys oli muodoltaan hyvin suppea. Hankintaesityksessä oli mainintana, että se perustuu Porin prikaatin toimeksiantoon ja hankintamenetelmänä olisi suoraan hankinta NAMSA:sta. Hintavertailua tai muuta perustetta ei mainittu.

Puolustusvoimien kilpailurajan ylittävän, mutta hankintalain kansallisen kynnsarvon alittavan hankinnan kohdalla oli käytetty samaa hankintaesitys-pohjaa. Hankinnan kerrottiin liittyvän ennalta tehtyyn vaatetuksen ylläpitosuunnitelmaan ja että hankinta suoritettaisiin kotiinkutsu-tilauksena yhteishankintayksikkö NAMSA:lta/NSPA:lta. Hintavertailua tai muuta perustetta ei mainittu, mutta hankintaesityksessä oli maininta edellisestä vertailukelpoisesta hankinnasta, jossa tuote oli tilattu NSPA:lta.

Kolmanneksi pienin mukaan valittu hankinta oli hieman yli kansallisen kynnsarvon, joten ilman NSPA:ta tällainen hankinta olisi pitänyt kilpailuttaa. Hankinnan kerrottiin liittyvän ennalta tehtyyn

kriisinhallintaoperaatioiden ylläpito Hankinnat – suunnitelmaan ja että hankinta suoritettaisiin kotiinkutsu-tilauksena yhteishankintayksikkö NAMSA:lta. Hintavertailua tai muuta perustetta ei mainittu. Lisäksi hankintaesityksessä oli mainittu, että edellistä vertailukelpoista hankintaa ei ollut.

Kolme suurinta toimitettua hankintaa olivat reilusti kansalliset kynnysarvot ylittäviä. Kaikissa tapauksissa hankintaesitys oli tehty erillisen suunnitelman pohjalta ja siinä esitettiin tuotetta hankittavaksi suora hankintana NSPA:sta hankintamenettelyn ollessa kotiinkutsu-tilaus yhteishankintayksikkö NAMSA:lta. Yhdessä hankintaesityksessä ei oltu tehty hintavertailua tai muuta perustetta hankintaa tuotetta NSPA:lta. Jokaisessa hankintaesityksessä oli mainittu edelliset vertailukelpoiset hankinnat. Yhdessä hankinnassa vertailukelpoisena hankintana mainittiin edellinen, noin puoli vuotta aiemmin, tehty hankinta NSPA:lta. Toisessa hankintaesityksessä mainittiin edellinen vertailukelpoinen hankinta, joka oli tehty ruotsalaiselta toimittajalta. Hankintaesityksessä mainitut hankintahinnat NSPA:lta olivat samansuuruiset tai hieman kalliimmat kuin vertailukelpoisessa hankinnassa. Kalleus johtunee normaalista inflaatiosta eli yleisestä kustannusten noususta. Kolmannessa hankintaesityksessä edellinen vertailukelpoinen hankinta oli tehty kotimaiselta toimittajalta NSPA:n kautta.

Hankintapäätöksissä kerrotaan, että hankintaan ei kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla sovelleta hankintalakia. Lisäksi hankintapäätöksissä mainitaan hankintojen olevan suora hankintoja perustuen kotiinkutsu-tilaukseen. Hankintapäätöksissä ilmoitetaan hankintamenettelyn perusteluna Maavoimien esikunnan määräystä HG1497, jossa ”NSPA:n n huolto- ja hankintaorganisaation sähköisen kaupan kautta tehtävä hankinta käsitetään puitesopimushankinnaksi kansainvälisen erityismenettelyn nojalla.” Kotiinkutsu-tilaukseen liittyen Länsi-Suomen huoltorykmentti ei ole antanut hankintapäätöksissään muutoksenhaku-mahdollisuutta.

### **8.2.5 Maavoimien materiaalilaitoksen esikunta**

Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnalla oli tutkimusajankohtana tehty järjestelmään 38 kappaletta verkkokaupahankintoja. Koska kaikkien hankintojen läpikäyminen johtopäätösten tekemiseksi ei ole olennaista, valittiin tämän tutkimuksen tarkempaan tarkasteluun yhteensä 13 erilaista hankintaa. Siviilimateriaalin osalta tarkasteluun valittiin kaksi kynnysarvot alittavaa hankintaa, kaksi kotimaisen kynnysarvon ylittävää hankintaa sekä yksi EU-kynnysarvon ylittävä hankinta. Sotilaalliseen käyttöön tehdyistä hankinnoista valittiin kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja kaksi, kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja kolme sekä EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja kolme kappaletta.

Kansallisen kynnsarvon alittavissa siviilimateriaalihankinnoissa hankintaesityksissä on hyvin pelkistetysti kerrottu hankintatavaksi NAMSA-hankinta, edellisiä vertailukelpoisia hankintoja ei ollut tiedossa. Hankintapäätöksissä kerrotaan, että kyseessä on kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtävä puitesopimushankinta. Noudatettavan lain kohdalla toisessa hankintapäätöksessä on mainittu virheellinen lainkohta. Molemmissa hankintapäätöksissä on kerrottu NAMSA:n lisäksi puitesopimus-toimittaja, joista toinen on EU-maa ja toinen amerikkalainen. Hankinnan perusteluina mainitaan, että tuotteet hankitaan puitesopimushankintana, sillä NAMSA on solminut edullisen puitesopimuksen toimittajan kanssa ja Pääesikunnan materiaaliosaston ohjeen mukaisesti NAMSA:n käyttö on suositeltavaa, mikäli se on taloudellisesti perusteltavissa. Toisessa hankintapäätöksessä mainitaan, että samaa tuotetta on samaan puitejärjestelyyn liittyen tilattu aiemminkin. Molempien hankintojen kohdalla mainitaan, että hankinnasta ei ole ilmoitettu, mutta toisessa hankinnassa annetaan kuitenkin mahdollisuus hankinta-aoikaisuun.

Kansallisen kynnsarvon ylittävien, mutta EU-kynnsarvot alittavien siviilimateriaalihankintojen kohdalla molemmissa hankintaesityksissä hankintamenettelyksi esitetään sotavarusteen suora hankintaa. Toisessa esityksessä on mainittu tarjouspyynnön kohteeksi kotimainen toimittaja ja NAMSA on mainittu vaihtoehtoisena hankintakanavana, toinen hankintaesitys sisälsi myös vertailun kotimaisen toimittajan sekä NAMSA:n hintojen välillä. Molemmissa esityksissä edellisinä vertailukelpoisina hankintoina on mainittu useita eri vuosina tapahtuneita hankintoja. Molemmissa hankintapäätöksissä mainitaan hankinnan olevan puitesopimushankinta kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla. Toisessa hankintapäätöksessä noudatettavan lain kohdalla on kuitenkin mainittu virheellinen lainkohta. Molemmissa hankintapäätöksissä mainitaan NAMSA:n puitejärjestelyn olevan edullinen, jolloin Pääesikunnan materiaaliosaston ohjeen mukaisesti NAMSA:n käyttö on suositeltavaa. Molemmissa hankintapäätöksissä mainitaan NAMSA:n amerikkalaiset puitesopimuskumppanit nimeltä. Kummastakaan hankintapäätöksestä ei ole ilmoitettu, mutta toisessa hankinnassa annetaan kuitenkin mahdollisuus hankinta-aoikaisuun.

EU-kynnsarvot ylittävien siviilimateriaalihankinnan osalta hankintaesityksessä mainitaan, että hankinta suoritetaan NAMSA:sta. Hankintaesityksessä mainitaan hankinnan liittyvän raskaan ilmakuljetuskyvyn hankinta- ja käyttöönottoprojektiin. Hanke on sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuvien maiden yhteinen hanke, jossa myös NATO:lla on merkittävä rooli.

Hankintapäätöksessä ei ole mainittu varsinaista toimittajaa vaan, että hankinta tehdään NAMSA:n eCat1-järjestelmästä. Hankinnan mainitaan olevan siviilihankinta kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla. Perusteluissa on mainittu Pääesikunnan materiaaliosaston ohje

edullisuudesta sekä sen lisäksi ohjeen maininta, jossa on kerrottu NAMSA:n käytön olevan priorisoitua etenkin varaosia ja huoltoa koskevissa hankinnoissa. Hankintapäätöksestä ei ole ilmoitettu eikä siinä anneta mahdollisuutta hankintaoikaisuun.

Kansallisen kynnysarvon alittavien puolustustarvikehankintojen osalta hankintaesityksissä on maininta, että hankinnat suoritetaan NSPA:lta/NAMSA:lta. Molemmat tarkastellut hankintaesitykset ovat tutkimuksen aihealueen osalta hyvin suppeita. Toisessa hankintaesityksessä hankintatavaksi on mainittu tarjouskilpailu. Hankintapäätöksissä on viittaus kansainvälisen erityismenettelyn nojalla tehtävään hankintaan, josta ei laadita hankintailmoitusta.

Hankintapäätöksissä annetaan mahdollisuus kuitenkin hankintaoikaisuun. Hankintapäätöksissä perustellaan hankinta Pääesikunnan materiaaliosaston ohjeella suosia NSPA:n käyttöä, kun se on taloudellisesti perusteltavissa. Molemmissa hankintapäätöksissä on maininta siitä, että NSPA:lla on hankittavien tuotteiden osalta paras mahdollisuus kilpailuttaa hankinta kansainvälisesti ja että tarjoajien valinnassa noudatetaan NSPA:n omia hankintasääntöjä (NSPA Procurement rules). Kummassakaan hankintapäätöksessä ei ole mainittu NSPA:n tarjouskilpailun voittanutta yritystä nimeltä.

Kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja valittiin tarkasteltavaksi yhteensä kolme kappaletta. Yhdessä hankintaesityksessä mainittiin virheellisesti hankintalain poikkeuskohta, toisessa hankintatavasta mainittiin ainoastaan NAMSA. Kolmannen, varaosahankintoja koskevan hankintaesityksen osalta perusteluina mainittiin kansainvälisen järjestön erityismenettelyn lisäksi Pääesikunnan materiaaliosaston ohje, jossa edullisuuden lisäksi on mainittu NAMSA:n käytön olevan priorisoitua varaosahankinnoissa. Hankintapäätöksissä on tuotteiden käyttötarkoituksista johtuen perusteltu hankintoja eri tavalla. Kaikissa on maininta siitä, että hankinta on tehty lain poikkeuksien nojalla ja että hankinta tehdään noudattaen NSPA:n puitejärjestelyitä ja NSPA:n hankintasääntöjä. Yhdessä hankintapäätöksessä on mainittuna, että NSPA:lla on paras toimittajaverkosto tuotteiden kansainväliseksi kilpailuttamiseksi. Yhdessä hankintapäätöksessä ei mainittu varsinaisen toimittajan nimeä, kahdessa muussa toimittajiksi ilmoitettiin Kanadassa, Yhdysvalloissa ja Saksassa olevat yritykset. Varaosia koskevan hankintapäätöksen yhteydessä hankinnan edullisuutta on perusteltu sillä, että hankintahinnat ovat edullisempia kuin varaosia toimittavalla kotimaisella toimittajalla. Yhdestäkään hankinnasta ei laadittu hankintailmoitusta, mutta kahdessa hankinnassa annettiin mahdollisuus hankintaoikaisuun.

EU-kynnysarvot ylittäviä puolustustarvikehankintoja oli tarkastelussa kolme kappaletta. Yhdessä hankintaesityksessä on hankintatavaksi mainittu NAMSA:n tarjous yhdelle italialaiselle



toimittajalle, jolta kyseistä tuotetta oli hankittu jo ennen NAMSA-yhteistyön aloittamista. Hankintaesityksessä on tarkasti perusteltu, miksi tarve on juuri tietynlaiselle tuotteelle. Tuotteen kerrotaan olevan ainoa tiedossa oleva tuote, jota voi käyttää kriisinhallintaoperaatioiden omasuojavälineiden kanssa. Toisessa tilauksessa hankintaesityksiä on kaksi kappaletta, joissa toisessa hankintaa ei ole esitetty toteutettavaksi NSPA:n kautta vaan suoraan teknisin perustein. Hankintaesityksessä mainitaan yksi ranskalainen toimittaja, jonka tuotteen kerrotaan olevan ainoa tunnettu, vaatimukset täyttävä tuote. Lisäksi hankintaesityksessä on perusteltu, miksi kaksi muuta tunnettua toimittajaa eivät täytä loppukäyttäjän asettamia ehdottomia vaatimuksia. Toisessa hankintaesityksessä on mainittuna hankintamenettelyksi kilpailutus NAMSA:n kautta. Hankintaesityksessä on mainittuna päätöksentekoperusteena halvin hinta sekä ehdottomien teknisten vaatimusten että osittain toissijaisten vaatimusten täyttäminen. Hankintaesityksessä on vertailtu kahden toimittajan, norjalaisen sekä englantilaisen, saamat pisteet sekä mainittu kolmas kilpailutuksessa mukana ollut toimittaja, jota NAMSA:n ohjeistuksen mukaan voisi käyttää vasta, mikäli kaksi muuta tarjoajaa eivät täyttäisi vaatimuksia. Kolmannen tilauksen hankintaesityksessä on mainittu amerikkalaisen toimittajan tarjouspyyntö, jonka perusteella hankinta suoritettaisiin. Hankintakanavaksi on kerrottu NSPA, vaikka tuotteet eivät hankintaesityksen ajankohdassa vielä olleet saatavilla verkkokaupasta.

EU-kynnysarvot ylittävien puolustustarvikehankintojen osalta hankintapäätöksissä on osin kuvattu samat asiat kuin hankintaesityksissäkin. Yhdestäkään hankintapäätöksestä ei ilmoitettu, mutta kahdessa hankintapäätöksessä annetaan mahdollisuus hankintaoikaisun tekemiseen.

Hankintapäätöksissä oli maininta Pääesikunnan materiaaliosaston ohjeesta, jossa NSPA:n käyttöä suositellaan, mikäli se on edullista. Yhdessä hankintapäätöksessä on lisäksi maininta siitä, että NSPA:n kautta olisi mahdollista hankkia asianomaisen tuotteen huolto alkuperäisvalmistajalta.

## **9 Analyysi**

### **9.1 Kriteerien valinta**

Luvussa 4 käsiteltiin julkisten hankintojen peruseriaatteita, joita ovat yhdenvertainen kohtelu, syrjimättömyys, vastavuoroisuuden tunnustaminen, suhteellisuus sekä avoimuus. Lisäksi yhtenä julkisten hankintojen kulmakivenä ovat hyvän hallinnon vaatimukset, kuten tehokkuus.

Tämän tutkimuksen kriteereiksi näistä valikoitui yhdenvertainen kohtelu, syrjimättömyys, avoimuus sekä tehokkuus. Nämä kaikki ovat sellaisia peruseriaatteita, jotka ovat julkisen

vallankäytön ja hankintatoimen keskeisiä vaatimuksia ja näitä julkisen hallinnon tulisi noudattaa jatkuvasti huomioiden tietyt lainsäädännölliset poikkeukset, kuten kansallinen turvallisuus.

Vastavuoroisuuden tunnustamista ja suhteellisuusperiaatetta ei otettu tämän tutkimuksen kriteereiksi, koska käytännössä vastavuoroisuuden tunnustaminen tarkoittaa toimivien sisämarkkinoiden luomista ja käytäntöä, jossa yhden valtion esimerkiksi laitteen tekniseen turvallisuuteen liittyvä hyväksyntä tulisi hyväksyä myös muissa jäsenvaltioissa. NSPA:sta hankittavilla tuotteilla on kansainvälisesti tunnettu Nato-yhteensopivuus – hyväksyntä, sillä verkkokauppaan ei hyväksytä kuin Nato-koodiston saaneita yrityksiä ja tuotteita. Tuotteesta riippuen tarjoajiksi on hyväksytyt eri maiden yrityksiä, joiden tuotteilla on erilaisia teknisiä ominaisuuksia. Koska Kyprosta lukuunottamatta kaikki EU-jäsenvaltion ovat joko Naton täysjäseniä tai rauhankumppanuusmaita, voitaneen olettaa, että verkkokauppaan hyväksytyt tuotteet ovat lähes kaikissa jäsenvaltioissa hyväksytyjä tuotteita.

Julkisten hankintojen osalta suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että tarjoajan kelpoisuusvaatimusten tai vertailuperusteiden laadinnassa on otettava huomioon hankinnan laatu, kohde sekä arvo. Koska tämäntyyppisen periaatteen arviointi on aina tapauskohtaista, ei suhteellisuusperiaatetta voitu ottaa mukaan tähän tutkimustyöhön. Mukaan ottaminen olisi käytännössä vaatinut täyden pääsyn NSPA:n hankinta-aineistoihin. NSPA:n hankintaperiaatteet ovat samankaltaisia kuin julkisten hankintojen periaatteet, mutta toisaalta NSPA:ta ei sido julkisten hankintojen perusperiaatteet. Puolustusvoimat ei itse aseta kelpoisuusvaatimuksia, kun hankinnat tehdään suoraan NSPA:lta.

## **9.2 NSPA:n kilpailuttamat hankinnat**

Absoluuttisesti tarkasteltaessa NSPA:n tekemiä hankintasopimuksia ei voida pitää yhdenvertaisina eikä syrjimättöminä. NSPA:n hankintasäännöksissä on avoimesti kerrottu, kuinka toimittajiksi valikoidaan ensisijaisesti Natoon kuuluvia maita. Kilpailutusvaiheessa yksittäisten tarjoajien välillä ei tapahdu absoluuttisen yhdenvertaista kohtelua, sillä vaikka hankinnat kilpailutetaan ja vertaillaan avoimesti ja tasapuolisesti, vaikuttaa yrityksen kotimaan muiden toimittajien voittamat kilpailut sekä asianomaisen maan tekemät hankinnat vertailupisteisiin.

NSPA ilmoittaa, että NSPA:n tekemät hankinnat suoritetaan avoimesti ja tulevista tarjouskilpailuista ilmoitetaan mahdollisuuksien mukaan julkisesti ennen kilpailun aloittamista. Avoimuuden nostaa kyseenalaiseksi se seikka, että NSPA:lla on olemassa täysin julkisia hankintoja, hankintaportaaliin rekisteröityneille toimittajille julkisia hankintoja sekä mahdollisesti asiakkaan pyynnöstä salattavia hankintoja.

Tehokkuuden osalta kirjallisuus antaa paljon viitteitä siitä, kuinka koottujen ja yhteisten hankintojen käyttäminen tuo säästöjä hallinnossa jopa 15–20 %. NSPA perii vuosittaisen jäsenmaksun lisäksi jokaisesta suoritetusta tilauksesta prosentuaalisen komissio-maksun, jolla se rahoittaa oman toimintansa pyörittämisen. Voittoa tuottamattomana järjestönä se kuitenkin palauttaa mahdollisen ylijäämän tehtyjen hankintojen suhteessa takaisin jäsenmaille. Viime vuosina ylijäämäpalautus on ollut kiinteätä jäsenmaksua suurempi, jolloin yksittäisen hankinnan hallinnolliset kustannukset jäävät käytännössä hieman sovittua komissiota pienemmäksi. NSPA:lla on hieman väljemmät kilpailutussäännöt kuin EU-valtioilla, joten NSPA:n on mahdollista keventää byrokratiaa ja osittain julkisyhteisö raskasta kilpailutusmenettelyä, joten hallinnon tuoma tehokkuus lienee kiistaton. Tämän lisäksi tehokkuuden osalta eCat1-verkkokaupassa toimii suuruuden ekonomia; kun NSPA kilpailuttaa toimittajia, on yksikköhinta periaatteessa halvempi kuin se olisi pienemmän yksikön kilpailuttaessa, lisäksi NSPA:n on kokonsa vuoksi helpompi saada toimittajat vastaamaan esimerkiksi testauskustannuksista. Toimittajien liiketoiminnan ja nettovoiton kannalta on kannattavampaa sopia hieman itselleen kalliimpi sopimus, mikäli se takaa pääsyn suuremmille markkinoille ja suuremmalle liikevaihdolle.

### **9.3 Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat**

Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa (HankL 30 000,00 euroa ja PutuL 100 000,00 euroa) ei sovelleta kyseiseen hankintaan liittyvää hankintalainsäädäntöä vaan niissä noudatetaan hankintayksikön omia määräyksiä ja julkisten hankintojen yleisiä periaatteita. Hankintamääräyksen mukaisesti pienhankintoja toteutetaan joko tarjouskilpailulla, hintatiedustelulla tai suoraankintana, mikäli tuotetta ei ole saatavilla Hansel Oy:n kautta. Tarjouskilpailu on järjestettävä, mikäli ei ole varmuutta vallitsevasta hintatasosta tai tarjonnasta. Suoraankintaa voi käyttää, mikäli hankinnan arvo on vähäinen tai tarjouskilpailun kustannukset ylittävät saatavat hyödyt, mikäli hankinnalla on hankintayksiköstä johtumaton kiire, hintataso on selvillä tai muita potentiaalisia toimittajia ei ole tiedossa. Hankintamääräyksen mukaisesti pienhankintojenkin valintaperuste tulisi kirjata ylös vaikka varsinaista hankintapäätös -asiakirjaa ei pienhankinnoista laadita. Pääsääntöisesti pienhankinnat on perusteltu hankinnan edullisuudella, yhdessä tapauksessa hankinnan perusteena oli myös tuotteiden toimitusaika. Sekä edullisuus että hankintayksiköstä johtumaton kiire olisivat mahdollisesti olleet myös hankintamääräyksen mukainen peruste suoraankinnalle. Puolustusmateriaalin kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa oli maininta siitä, että NSPA:lla on parhaat mahdollisuudet kilpailuttaa hankinta kansainvälisesti.

Pienhankinnoista ei tarvitse hankintalainsäädännön mukaan ilmoittaa ja hankinnoista ei voi valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankintojen osalta hankintalainsäädännön hankintaoikaisu on kuitenkin käytettävissä. Vaikka NSPA:n periaatteena on avoimuus ja hankinnoista ilmoitetaan julkisesti, on NSPA:n tekemän ilmoituksen ja varsinaisen Puolustusvoimien tekemän hankinnan välillä saattanut kulua runsaasti aikaa. Tällöin varsinaisesta hankintatapahtumasta eivät tiedä muut kuin Puolustusvoimat, NSPA sekä toimittaja. Normaalisissa pienhankinnan hankintamääräyksen mukaisessa kilpailutustilanteessa hankinnan lopputulos ilmoitettaisiin myös muille tarjouksen jättäneille yrityksille.

Tehokkuuden kannalta pienhankinnoissa sallittu hintavertailu ilman tarjouspyyntöjä yhdistettynä NSPA:n kilpailuttamiin edullisiin sopimuksiin on varmasti kustannustehokkain vaihtoehto.

Peilaten NSPA-hankintojen toteutusta Puolustusvoimien sisäisiin määräyksiin normaalista pienhankinnasta voidaan todeta, että NSPA:n kilpailuttamien puitejärjestelyiden kautta tehtävät hankinnat ovat ilman muuta tehokkaita, mutta eivät yhtä avoimia kuin normaalit pienhankinnat. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden kannalta hankinnat ovat EU:n mittakaavassa tasapuolisempia ja syrjimättömämpiä, sillä normaalissa pienhankinnassa tarjouspyyntö tai hintatiedustelu olisi luultavasti suomenkielinen ja se luultavasti olisi jätetty tietyille tunnetuille toimittajille.

#### **9.4 Kansalliset hankinnat**

Kansallisen kynnsarvon ylittävissä, mutta EU-kynnsarvon alittavissa hankinnoissa on noudatettava joko hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankintalain kansallisten menettelyiden säännöksiä. Hankinnoissa on huomioitava muun muassa kansallinen ilmoitusvelvollisuus sekä vertailuperusteiden tärkeysjärjestys. Hankinnoissa on harkinnanvarainen odotusaika sekä valituskelpoisuus markkinaoikeuteen. Hankinnoista laaditaan aina erillinen hankintapäätös perusteluineen. Kansallisen kynnsarvon ylittävistä hankinnoista tehdään normaalisti ilmoitus työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään HILMA-portaaliin, virallisen ilmoituksen jälkeen hankintayksikkö voi halutessaan ilmoittaa hankinnasta myös muissa medioissa.

Kansallisen kynnsarvon ylittävistä NSPA-hankinnoista ei laadita hankintalainsäädännön mukaista hankintailmoitusta, suorahankintailmoitusta tai jälki-ilmoitusta. NSPA:sta tehtävät hankinnat jäävät siis väistämättä pimentoon elleivät mahdolliset kilpailevat toimittajat pyydä tehtyjä hankintapäätöksiä nähtäväkseen. Tämä tosin edellyttää, että kilpaileva toimittaja olisi muuta kautta kuullut tapahtuneesta hankinnasta. NSPA:n kilpailuihin osallistuneet toimittajat saavat puitejärjestelyitä solmiessaan tiedon kilpailun kulusta.

Hankintapäätöksiä ja – esityksiä tarkastellessa havaittiin, että osassa hankinnoista oli suoritettu hintavertailua NSPA:n ja ulkopuolisten toimittajien välillä. Osassa oli edellisiä vertailukelpoisia hankintoja suoritettu joko NSPA:sta tai ulkopuoliselta toimittajalta. Osassa hankintapäätöksistä oli todettu, että NSPA:lla on parhaat mahdollisuudet kilpailuttaa hankinta kansainvälisesti.

Peilaten hankintalainsäädännön vaatimuksiin ja kilpailutusmenettelyihin voidaan todeta, että yksittäisten NSPA-hankintojen suorittaminen ei ole kovin avointa. Vaikka NSPA olisi julkisesti ilmoittanut etukäteen tulevasta kilpailutuksesta, on ilmoituksesta saattanut kulua jopa vuosia ennen kuin Puolustusvoimien tekemä hankinta on tullut ajankohtaiseksi.

Osassa hankintapäätöksistä tai – esityksistä oli vertailtu ulkopuolisten toimittajien tarjoamia tuotteita, josta voidaan päätellä, että hankintaa suorittavilla tahoilla on käsitys markkinoilla olevista realistisista toimittajista. Toisaalta hankinnan julkisella ilmoittamisella normaalissa hankinnassa varmistutaan, että myös sellaisilla yrityksillä, joita hankintayksikkö ei tunne, on tasapuolinen mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Tuntematta varsinaista substanssialaa, on mahdoton sanoa, onko dokumentoimaton, mahdollisten toimittajien arviointi, esiselvitys tai muu markkinoiden kartoitus sekä sen perusteella tehdyt johtopäätökset NSPA-hankinnan toteuttamisesta ollut riittävän tasapuolista ja syrjimätöntä.

Hankintalainsäädännön mukainen hankintailmoitus on perustapauksessa suomen- tai ruotsinkielinen, joka osaltaan rajaisi useat ulkomaiset toimittajat pois normaalista tarjouskilpailuista. Tällöin käytännössä kilpailutusmenettelystä rajautuisi NSPA:n syrjimien maiden lisäksi myös NSPA:han kuuluvat maat. Kansallisen kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa on siis hyvin mahdollista, että NSPA:lla on paremmat mahdollisuudet kilpailuttaa hankinta kansainvälisesti ja näin ollen luoda parempi kilpailutilanne.

## **9.5 EU-kynnyksarvon ylittävät hankinnat**

EU-kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa menettelysäännökset perustuvat direktiiveistä implementoituun kansalliseen lainsäädäntöön. Hankinnoissa on hankintalainsäädännön mukaiset EU:n laajuiset ilmoitusvelvollisuudet sekä hankintamenettelyt. Hankinnoissa on valitusoikeus markkinaoikeuteen. Sopimuksen solmimisen jälkeen hankintayksikön on vielä julkaistava EU:n laajuinen jälki-ilmoitus. Suorahankintojen osalta hankinnoista voi julkaista suorahankintailmoituksen.

EU-kynnyksarvot ylittävistä NSPA-hankinnoista ei laadita hankintalainsäädännön mukaista hankintailmoitusta, suorahankintailmoitusta tai jälki-ilmoitusta, jolloin ne jäävät kansallisten

kynnysarvojen ylittävien hankintojen lailla pimentoon. Mikäli kilpailevat toimittajat eivät tiedä tapahtuneesta hankinnasta eivätkä ole päässeet mukaan NSPA:n kilpailuun, eivät ne pysty arvioimaan toteutuneen hankinnan asianmukaisuutta. Aivan kuten kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa, NSPA:n järjestämän tarjouskilpailun ja varsinaisen hankinnan välillä on saattanut kulua vuosia, jolloin NSPA:n julkaisemat ilmoitukset ja varsinainen hankinta eivät ole ulkopuolisen silmin yhdistettävissä ja seurattavissa. Tältä osin NSPA-hankintoja ei siis voida pitää avoimena.

Tutkimuksen lähempään tarkasteluun valittujen hankintojen osalta Ilmavoimien materiaalilaitoksen ohjelmayhteistyöhön liittyvässä hankinnassa hankintapäätöksessä on mainittu, että hankinta on kilpailutettu julkisesti ja että NSPA sai vain yhden tarjouksen. Tällaisessa tapauksessa toisaalta rauhankumppanuusmaan yrityksen voittaminen tarkoittaa aidompaa kilpailua, mutta toisaalta ainoa ehdokas viittäisi siihen, että Nato-maista ei löytynyt sopivaa osallistujaehdokasta. Koska Nato-maat ostavat tällaista tietynlaista Nato-yhteensopivaa tavaraa NSPA:n kautta muilta Nato-mailta, voisi toimialaa tuntematta arvioida, että tällaisia suuren kokoluokan yrityksiä ei välttämättä Naton ulkopuolisissa maissa juuri ole.

Sotilaslääketieteen keskuksen tekemissä hankinnoissa osa hankituista tuotteista on hankittu kotimaiselta toimittajalta, joten voitaneen päätellä, että NSPA:n kilpailutus on ollut ainakin kohtuullisen avointa. Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnan tekemä siviilihankinta puolestaan ei ole ollut avointa. Hankintapäätöksessä ja –esityksessä ei ole mainintaa, keneltä tuote oikeasti hankitaan ja kuinka kilpailutus NSPA:ssa on järjestetty.

Puolustusmateriaalihankintojen osalta kaikissa tarkastelluissa hankinnoissa on ollut kyse halvimman hinnan lisäksi sellaisista tuotteista, joiden suuren kokoluokan valmistajia tai potentiaalisia toimittajia ei välttämättä ole koko maailmassa kourallista enempää. Tarkastelun perusteella tällaisten teknisesti hyvin vaativien tuotteiden osalta NSPA:lla voi hyvin olla hankintapäätöksessä mainittu paras mahdollisuus kilpailuttaa tuote kansainvälisesti.

## **10 Pohdintaa ja kehitysehdotuksia**

### **10.1 Pohdintaa**

Mikäli NSPA:n suorittamia hankintoja tarkastellaan absoluuttisen syrjimättömyyden, tasapuolisuuden ja avoimuuden kannalta, voidaan helposti todeta, että NSPA-hankinnat eivät täytä EU:n perussopimuksen periaatteita. NSPA:n hankintasääntöjen edellytykset NSPO-jäsenyydestä

luo harkitun pohjan kansalaisuuteen perustuvalla syrjinnällä, hankintojen yhdenvertaisuus häiriintyy, kun kilpailutukseen päässeiden yritysten välisiä pisteitä keinotekoisesti painotetaan saman maan yritysten ja hankintaan liittymättömien muiden hankintojen vuoksi. Periaatteessa NSPA-verkkokaupankäynti on avointa, vaikka varsinaiset kilpailutukset onkin rajattu vain rekisteröityneille toimittajille.

Puolustusvoimien tekemien hankintojen kannalta kävi ilmi, että NSPA:n verkkokaupasta tehtyjen hankintojen taustalla on hankintojen halvin hinta. Havaintojen perusteella eCat1-verkkokauppaa käytetään pääosin silloin, kun se on edullista, miettimättä sen kummemmin, täyttävätkö hankinnat EU:n perussopimuksen mukanaan tuomat vaatimukset. Pienten, kynnyksarvot alittavien hankintojen, osalta vaikuttaisi siltä, että verkkokauppaostot tuovat mukanaan tehokkuutta sekä kansainvälisesti tehokkaampaa, avoimempaa ja tasapuolisempaa kilpailutusta. Esimerkkinä näistä on muun muassa hintavertailut kotimaisten toimittajien ja NSPA:n välillä. NSPA:n hyväksyttävyyttä tällaisissa tapauksissa puoltaa myös se, että kansalliset kynnyksarvot alittavien hankintojen kilpailutus tehtäisiin normaalissakin hankinnassa kevennetysti.

Suuremmissa, peruslähtökohdiltaan hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien hankintojen osalta, verkkokauppaostojen perustelut olivat hyvin erilaisia; osassa hankinnoista oli perusteltu ja vertailtu NSPA:n edullisuutta mahdollisen kotimaisen toimittajan osalta, osassa hankinnoista oli perusteltu hankintaa sillä, että NSPA:lla on kansainvälisesti parhaat mahdollisuudet kilpailuttaa hankinta, osassa hankinnoista perusteluna oli lyhyesti halvin hinta.

Tutkimuksessa on havaittavissa Maavoimien materiaalilaitoksen rooli sekä maavoimallisten tuotteiden hankkijana että NSPA-verkkokaupankäynnin käynnistäjänä. Karkeasti yleistäen Maavoimien materiaalilaitos tekee kappalemääräisesti paljon hyvin erilaisia hankintoja, Merivoimien hankintatoimi on käytännössä pienempää johtuen pienemmästä koosta. Ilmavoimien hankintoihin kuluu Maavoimia enemmän rahaa, mutta kappalemääräisesti hankintoja tehdään vähemmän, sillä lentokalustoon liittyvät hankinnat ovat usein hinnaltaan korkeampia. Toisaalta Ilmavoimien käyttämän kaluston varaosa- ja muut hankinnat on pitkälti sidottuja kaluston toimittajamaahan. Maavoimien materiaalilaitoksen rooli NSPA-kaupan edelläkävijänä näkyy siinä, että muut puolustushaarat eivät käytä NSPA:ta läheskään niin usein kuin maavoimien hankkivat yksiköt. Toisaalta muiden puolustushaarojen tekemien hankintojen osalta perustelut olivat ehkä hieman kattavammat kuin maavoimien hankintayksiköiden.

Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnan hankinnoista oli havaittavissa, että NSPA:ta hyödynnetään hankintojen tehokkuuden nimissä melko hyvin. Esimerkiksi eräässä hankinnassa hankinnan kohdetta oli perusteltu teknisesti hyvin tarkkaan. Tällaisen hankinnan kilpailuttaminen julkisesti saattaisi johtaa pitkiin ja monimutkaisiin kilpailutuksiin, jossa haluttua tuotetta ei välttämättä voida määritellä niin tarkasti, että sopimattomat tuotteet jäisivät kilpailutuksen ulkopuolelle ja näin jouduttaisiin mahdollisesti keskeyttämään hankinta. Toisaalta samassa hankinnassa tuotetta perusteltiin sillä, että tuotteen aikaisempi versio on jo käyttäjille tuttu, jolloin mittavaa kouluttamista ei tarvittaisi. Tällaiset perustelut eivät hankintalain tai puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaan välttämättä täytä suoraan hankinnan ehtoja vaan hankinta olisi normaalitilanteessa pitänyt kilpailuttaa.

NSPA-kaupankäynnin toimittajamaita ovat käytännössä kaikki Nato-maat sekä mahdollisesti rauhankumppanuusmaat. Mikäli syrjimättömyyttä ajatellaan EU-lähtöisesti, voitaisiin ajatella, että lähes kaikki EU-jäsenmaat, Kyprosta lukuun ottamatta, kuuluvat joko Natoon tai ovat sen rauhankumppanuusmaita. Tällöin kilpailutusta tapahtuu myös EU:n sisämarkkinoita ajatellen. Toisaalta hankintalain 4§:ssa mainitaan, että Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (SopS 5/1995) soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa muista sopimusvaltioista oleviin tarjoajiin ja tarjouksiin on sovellettava samoja ehtoja kuin Suomesta ja muista Euroopan unionin jäsenvaltioista oleviin tarjoajiin ja tarjouksiin. Tällöin NSPA-kaupankäyntiä voisi pitää ehdottoman syrjivänä.

NSPA-hankintoja ei voida pitää kovin avoimena, vaikka ilmoituksensa mukaan NSPA pyrkii avoimuuteen ja ilmoittamaan hankinnoista mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman julkisesti. NSPA:n tekemien puitejärjestelyiden ja Puolustusvoimien tekemien hankintojen välillä on saattanut kulua vuosia. Lisäksi Puolustusvoimien käytännön mukaan NSPA-hankinnoista ei julkaista lakisääteisten ilmoitusvelvollisuuksien puuttuessa minkäänlaisia vapaaehtoisia ilmoituksia. Toisaalta tehdessään tilauksen NSPA:n kautta, Puolustusvoimat sitoutuu sopimukseen, jolloin mahdollisten jälkikäteen tehtyjen ilmoitusten ja niiden mahdollisesti mukanaan tuomat oikaisuvaatimukset ja oikeuskäsittelyt saattaisivat johtaa viivästyksiin. Vaikka mahdollinen muu toimittaja ei voi valittaa NSPA-hankinnasta markkinaoikeuteen, voisi se periaatteessa valittaa virheellisen menettelyn valinnasta. Valituksen lopputulos on toisaalta toimittajan kannalta epävarma, joten potentiaaliset toimittajat eivät tätä mahdollisuutta ole käyttäneet.

Toisaalta hankintapäätöksistä oli havaittavissa, että NSPA-kaupankäynnin hankinta- ja oikaisu- ja korjausmahdollisuus ei ollut hankintayksiköille täysin selvää. Osassa hankintapäätöksistä



hankintaoikaisuun annettiin mahdollisuus ja osassa ei. Hankintalain 83 §:n hankintaoikaisua sovelletaan myös sellaisen hankintayksikön päätöksen tai muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei muutoin sovelleta hankintalakia. Puolustus- ja turvallisuushankintalain 85 §:n mukaan hankintaoikaisua sovelletaan myös sellaisen hankintayksikön päätöksen tai muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun korjaamiseen, johon ei tätä lakia lain soveltamisalan ulkopuolisuudesta johtuen muutoin sovelleta. Toisaalta hankintaoikaisu on tarkoitettu hankintayksikön tekemien päätösten korjaamiseen joko hankintayksikön omasta aloitteesta tai asianomaisen vaatimuksesta. Asianomaisena pidetään tarjouskilpailuun osallistuneita yrityksiä sekä sellaisia tahoja, joilla on oikeudellinen intressi hankintapäätöksen muutoksenhakuun. Tällaisia tahoja on esimerkiksi samoilla markkinoilla kilpailevat yritykset. Asianomaisena Puolustusvoimat ja NSPA tuskin haluavat muuttaa välillään tehtyä sopimusta, mutta mikäli asianomaisena pidetään sellaisia samoilla markkinoilla kilpailevia yrityksiä, jotka eivät syystä tai toisesta ole päässeet NSPA:n kilpailutuksiin mukaan, on hankintaoikaisun mahdollisuudellakin merkitystä. Toisaalta, kun hankinnasta ei tarvitse ilmoittaa, ei kilpailevilla yrityksillä välttämättä ole julkisuuslain tiedonsaantioikeuksista huolimatta realistisia mahdollisuuksia hankintaoikaisuvaatimuksiin. Yhtä lailla voitaisiin pohdiskella, onko hankintaoikaisuvaatimuksella näissä hankinnoissa merkitystä, kun Puolustusvoimat vetoaisi oikaisuvaatimuksen käsittelyssä lain poikkeuspykälään, jonka perusteella Puolustusvoimien näkökulmasta voidaan toteuttaa suorahankinnan kaltainen hankinta.

## **10.2 Kehitysehdotuksia**

Tutkimuksen havaintojen perusteella hankintayksiköt noudattavat NSPA-hankinnoissa periaatetta ”oikeat tuotteet, oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa”, jolloin hankintatoiminta on niukkojen resurssien puitteissa mahdollisimman yksinkertaista ja tehokasta. Kun kansallisen lainsäädännön esitöiden myötä NSPA on selkeästi ajateltu yhdeksi vartenotettavaksi hankintakanavaksi, tulisi Puolustusvoimien sisäinen ohjeistus päivittää vastaamaan ja varmistamaan, että vaikka hankintalainsäädännön menettelyitä ei noudatetakaan, noudatettaisiin EU:n julkisten hankintojen peruseriaatteita paremmin. Koska Puolustusvoimien hankinta-alalla on tapahtumassa mittavia muutoksia, olisi nyt tilaisuus päivittää ohjeistusta riittävän selkeälle tasolle.

Puolustusvoimien NSPA-kaupankäynnin voimassaoleva ohjeistus on hyvin karkealla tasolla. Ohjeistuksen mukaan hankintaa saa käyttää, mikäli se on edullista ja hankintapäätöksissä on viitattava asianomaisen hankintalain poikkeus-kohtaan ja siihen, että Suomi rauhankumppanuusmaana noudattaa NSPA:n hankintasääntöjä.

Havaintojen perusteella NSPA-kaupankäynnin perustelut ovat vaihtelevia ja hankintayksiköstä ja sen virkamiehistä riippuen hankinnan perusteluihin on käytetty enemmän tai vähemmän aikaa. Oletettavasti jokaisella asianhoitajalla on jonkinlainen käsitys markkinoiden mahdollisuuksista, mutta niitä ei hankintapäätöksiin ja hankintaesityksiin ole juurikaan kirjattu. Avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden toteamiseksi voisi olla järkevää vaatia hankintayksiköltä jonkinlaista markkinakartoitusta tai hintatiedustelua NSPA:n ulkopuolisten toimittajien mahdollisuuksista ja ennen kaikkea tehtyjen toimenpiteiden kirjaamista joko hankintapäätökseen, hankintaesitykseen tai erilliseen perustelumuihion.

Hankintaohjeistukseen tulisi laatia NSPA-hankintapäätösmalli, jossa otettaisiin kantaa hankinta- ja valitusoikeuteen. Hankinta- ja valitusoikeuden myötä osapuolia sitova hankintasopimus kannattaisi ohjeistaa tehtäväksi hankinta- ja valitusajan päätyttyä. Tällöin voitaisiin varmistaa, että mahdolliset ulkopuoliset toimittajat eivät valittaisi markkinaoikeuteen sitovan sopimuksen tekemisen jälkeen.

Yhtenä julkisten hankintojen asianmukaisuuden valvojana toimii tehokkaasti kilpaillut markkinat. Kun hankintalainsäädännön mukaan näistä soveltamisalan ulkopuolisista hankinnoista ei ilmoiteta, ei kilpailevilla toimittajilla ole realistista mahdollisuutta todeta hankinnan asianmukaisuutta. Yhtenä kehitysehdotuksena NSPA-hankinnoissa voitaisiin käyttää jonkinlaista etukäteis-ilmoitusta, jolla hankinnan avoimuutta lisättäisiin ennen Puolustusvoimia sitovan sopimuksen tekemistä. Hankintalainsäädäntö käytännössä estää hankintalainsäädännön tarkoittamat ilmoitusmenettelyt, mutta eivät kuitenkaan tutkijan käsityksen mukaan kiellä laatimasta hankintalainsäädännön ulkopuolisia ilmoitusmenettelyitä.

Hankintapäätöksistä ja –esityksistä kävi ilmi, että erilaisia termejä käytetään sekaisin ja asiayhteydestä irroitettuna. NSPA-hankintapäätöksissä käytetään usein hankintamenettelynä suora hankintaa vaikka hankintalainsäädännön mukaan suora hankintaa käytetään hankintalain soveltamisalan hankinnoissa yhtenä hankintamenettelynä. Toisaalta osassa hankintapäätöksistä käytetään sanoja kotiinkutsutilaus ja puitejärjestely, jotka nekin viittaavat hankintalainsäädännön soveltamisalan mukaisiin hankintoihin.

Hankintapäätöksessä ohjeistuksen mukaisesti sovellettavan lain lisäksi tulee mainita se poikkeuskohta, jonka nojalla hankinta suoritetaan. Tarkastelluissa hankinnoissa sovellettavan lainkohdan teksti vaihteli. Hankintapäätös on Puolustusvoimissa vakio muotoinen.

Hankintapäätöksen vakiomuotoilusta johtuen sovellettavan lain kohdalle riittäisi mainintana esimerkiksi ”Laki julkisista hankinnoista (348/2004), 7§2b” tai ”Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), 7§3d”. Varsinainen perustelu tulisi vasta päätöksen perustelut –osiossa, jossa kerrottaisiin, miksi nimenomainen laki ja sen poikkeuskohta on valittu sovellettavaksi lainkohdaksi.

Hankintamenettelyksi kävisi esimerkiksi maininta ”Kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla tehtävä hankinta”, joka hankintapäätöksen perusteluosiossa avattaisiin tarkemmin. Poikkeuskohdan nojalla hankintalakien menettelyitä ei sovelleta, joten hankintamenettelynä ei voi olla esimerkiksi suorahankinta. Päätöksen perusteluissa tulisi mainita PEMATOS:n ohje tai maininta siitä, että putu-soveltamisohjeen mukaisesti hankinta voidaan suorittaa ilman kilpailutusta. Tarkemmin NSPA-hankinnan kulusta, esimerkiksi suorahankintatilanteesta tai puitejärjestelyperusteesta voitaisiin avata päätöksen perusteluosiossa kohdassa valinta- ja vertailuperusteet. Samassa yhteydessä voitaisiin kertoa hankintaan liittyvästä vertailusta, kuten markkinakartoituksesta tai hintavertailusta.

### **10.3 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti**

Tämän arviointitutkimuksen lähtökohdaksi asetettiin asiakirja-aineistojen perusteella tehtävä tarkastelu, jota täydennetään tutkimuksen tekijän omalla havainnoinnilla. Tutkimuksen kohteena olevia hankintoja tutkimusajankohtana oli yhteensä 64. Näistä lähempään tarkasteluun valittiin 25 hankintaa. Tarkastellut hankinnat sisälsivät tasapuolisesti sekä pieniä että suuria hankintoja. Kaikki joukko-osastot olivat tarkastelussa hyvin edustettuina. Tutkimuksen tekijä työskentelee tutkimuksen tekohetkellä Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnassa taloushallinnon tehtävissä, joten havainnointiaineistoa on kertynyt runsaasti. Tästä syystä tutkimuksesta päätettiin jättää varsinainen haastatteluosuus pois. Haastatteluosion poisjättäminen ei kuitenkaan syö tutkimuksen luotettavuutta tai totuudenmukaisuutta. Mahdollisten virheellisten käsitysten ja tulkintojen eliminoimiseksi lähes valmis työ annettiin kommentoitavaksi Maavoimien materiaalilaitoksen esikunnan asiantuntijoille.

Vaikka tutkimuksen yksi kohde on samalla tutkimuksen tekijän työnantaja, ei tutkimukselle muodostu esteitä. Maavoimien materiaalilaitoksen kaupallinen johto suhtautuu tutkimukseen positiivisesti ja puoltaa objektiivisen tutkimuksen tekemistä. Tällöin tutkimuksen tekijälle ei muodostu intressiä vääntää tutkimuksen kulkua ja lopputulosta kumpaankaan suuntaan. Tutkimuksen kohteen läheisyys auttaa ongelmien ja asioiden hahmottamisessa, mutta koska tutkimuksen tekijä ei itse tee hankintoja, ei synny tilannetta, jossa hän joutuisi itse arvioimaan omien toimiansa lainmukaisuutta ja asiallisuutta.

Tutkimuksen kohde on oikein valittu ja tutkimuksessa kysytään lopputuloksen kannalta oikeita kysymyksiä. Tulosten luotettavuutta heikentää kuitenkin se, että kaikkia hankintapäätökseen johtavia perusteluita ei ole kirjattu. Näin ollen on mahdollista, että hankinta perustellaan lain poikkeuskohdan nojalla tai sillä, että tuotteen hankinta NSPA:n kautta on tehokasta vaikka hankinnan todelliset syyt olisivat esimerkiksi tietyn tuotteen tai toimittajan suosimisesta tai syrjimisestä. Tällaiset perustelut jäisivät mahdollisesti haastatteluissakin pimentoon, sillä se käytännössä rikkoo hallinnon yleisiä periaatteita.

NSPA:n suorittamien kilpailutusten osalta tässä tutkimuksessa on otettava heidän sääntönsä annettuna. Julkisten organisaatioiden muodostamana toimijana, jota säännöllisesti arvioidaan, on luotettava siihen, että NSPA toimii omien ilmoittamiensa sääntöjen mukaisesti. Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on kuitenkin huomioitava, että tutkimusta tehdessä NSPA:n hankinta-aineiston tarkastelu perustui puhtaasti olemassa olevien ohjeiden tarkasteluun.

## **11 Lähteet**

### **Direktiivit, asetukset, muu lainsäädäntö ja valtiolliset sopimukset**

EU:n hankintadirektiivi (2004/18/EY)

EU:n puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi (2009/81/EY)

Arvonlisäverodirektiivi (2006/112/EY)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007)

Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Laki Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).

Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006)

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007)

Memorandum of Understanding between Finland represented by the Ministry of Defence and the Nato Maintenance and Supply Organization (NAMSO) on logistic support cooperation. 2.3.2000

### **Tuomioistuinten tuomiot**

EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-243/89

EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-275/98

EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-412/04

### **Lainsäädännön valmistelut**

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista sekä eräksi siihen liityviksi laeiksi (HE 76/2011 vp)

Puolustusministeriö, Ehdotus laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista; lausuntoyhteenveto työryhmämietinnöstä. 3.5.2011

### **Naton asiakirjat**

NSPO Agency Supervisory Board. NSPO's Procurement Regulations, NSPO Regulation nro 4200. päivitetty 26.6.2013  
NSPA Interim procurement operating instructions, PP/001/2013 1st issue, päivitetty 26.6.2013  
NAMSA Procurement regulations, number 251-01. 6.1.2012

### **Puolustusvoimien asiakirjat**

Pääesikunnan kanslia. PEHSM HALLINNOLLINEN MÄÄRÄYS – PÄÄESIKUNNAN TYÖJÄRJESTYS 2012. HI650. 12.7.2012  
Pääesikunnan materiaaliosasto. PVHSM HANKINTATOIMI 001 – Puolustusvoimien hankintamääräys, PEMATOS, HG611. 10.8.2010  
Pääesikunnan materiaaliosasto. Puolustusvoimien kansainväliseltä yhteishankintayksiköltä tehtäviä hankintoja koskeva hankintaohje: Nato Maintenance and Supply Agency (NAMSA), AD34387. 20.12.2007

### **Julkishallinnon artikkelit, teokset ja tutkimukset**

Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa vuonna 2012. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto. Muistio 23.4.2013.  
Valtion hankintastrategia s16. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25/2009.  
Valtion hankintakäsikirja 2010, s19. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.  
Puolustusministeriön julkaisu. Puolustusministeriön materiaalipoliittinen strategia. Kirjapaino Keili Oy. 2007  
Eduskunta 2010. Kirjallinen kysymys 320/2010 vp.  
Directorate General Internal Market and Services. Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security. Guidance note, Defence and security specific exclusions.

### **Muut artikkelit, teokset ja tutkimukset**

Hänninen, V. Yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteet julkisissa hankinnoissa. Tampereen yliopisto. 2013.  
Nenonen, A. Syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteet hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Lakimies-lehti 1/2009, s. 83-111  
Baudouin Heuninckx. The law of collaborative defence procurement trough international organisations in the European Union. Väitöskirja, Nottinghamin yliopisto. 2011.  
Kempas, J.. NAMSA:n tarjoamat mahdollisuudet Suomelle ja niiden hyväksikäyttö. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. 2011.  
Virtanen. Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Prima Oy, 2007  
Hirsjärvi, Remes & Sajavaara. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Kariston kirjapaino Oy 2009  
Tuomi & Sarajärvi. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Gummerus kirjapaino Oy, 2003.  
Ruonala. EU-perusteos, 2. uusittu laitos. Eurooppatiedotus, 2011  
Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu. Eurooppaoikeus, 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. 2000  
Raitio. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum. 2013  
Karjalainen, K., Kivioja, T. Pellava, S.. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja B-94. 2008  
Mäkinen. Hankintojen oikeussuojauudistus. Edilex 35/2010. Edita Publishing Oy.  
Nollet, J. ja Beaulieu, M.. Should an organisation join a purchasing group? Supply Chain Management, 10(1), 11-17. 2005  
Parikka, Pöykkylä. Suorahankinta julkisissa hankinnoissa – onko se koskaan mahdollinen? Edilex 5/2011. Edita Publishing Oy.

**Internet-lähteet**

OECD Glossary of Statistical Terms. (saatavilla <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1434>, viitattu 27.2.2014)