



Compliance ja hankintojen johtaminen

Case: Suomen Pankki

Jari Pessi

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Compliance ja hankintojen johtaminen
Case: Suomen Pankki

Jari Pessi
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Joulukuu 2020

Laurea-ammattikorkeakoulu

Tiivistelmä

Liiketalouden koulutusohjelma

Oikeudellinen osaaminen

Tradenomi (AMK)

Jari Pessi

Compliance ja hankintojen johtaminen - case Suomen Pankki

Vuosi

2020

Sivumäärä

57

Opinnäytetyön tavoitteena on toimia aloituksena compliance-toiminnon käynnistämiseksi Suomen Pankin hankintatoimessa compliance-toiminnon uudelleenorganisoinnin myötä. Compliance-toiminto on pitkälti oikeudellisten riskien tunnistamista ja keinojen luomista riskien toteutumisen välttämiseksi.

Opinnäytetyön keskeisenä tehtävänä ja tavoitteena on Suomen Pankin oikeudellisen aseman ja perustan määrittäminen suhteessa hankintoihin liittyvään lainsäädäntöön. Oikeudellisen aseman määrittelyn jälkeen voidaan arvioida Suomen Pankin mahdollisuuksia käyttää hankintalain mukaisia sidosyksikköhankintoja, yhteishankintayksiköiden kilpailuttamia palvelusopimuksia tai tehdä muita yhteishankintoja.

Tämän tutkimuksen jälkeen compliance-toimintoa käynnistäessä on syytä arvioida myös Suomen Pankin hankintojen johtamisen kehittämistarve, jotta toiminnasta tulee systemaattista. Kehittämisen tarve on ilmeinen koska hankintoihin liittyvä sääntely on monimutkaista ja julkisten hankintojen strategiset mahdollisuudet ohjata kansallisia ja kansainvälisiä tavoitteita esimerkiksi ympäristönsuojelun alalla on tunnistettu. Tämä tulee jatkossakin luomaan paineita ja vaatimuksia julkisten hankintojen lainsäädännön kehittämiseksi.

Compliance-toiminnan osalta on keskeistä tunnistaa toimintaan liittyvä lainsäädäntö ja muu sääädösperusta. Tämä tutkimus on tietoperustan ja tutkimusmenetelmien osalta puhtaasti oikeudellinen tutkimus, joka perustuu oikeudellisiin lähteisiin. Compliance-toiminnon ja johtamisen osalta tutkimustyö perustuu myös alan kirjallisuuteen.

Tutkimuksen keskeisenä tuloksena määriteltiin Suomen Pankin oikeudellinen asema suhteessa nyt voimassa olevaan hankintalainsäädäntöön. Tutkimuksen lopputuloksesta voi nostaa esiin sen päätelmän, että Suomen Pankilla ei ole sellaista sidosyksikköasemaa valtiohallintoon, jotta Suomen Pankki voisi tehdä hankintasopimuksia valtion keskushallintoviranomaisten kanssa voimassa olevan hankintalainsäädännön perusteella sidosyksikköasemaan vedoten. Toinen päätelmä on, että Suomen Pankki ei voi käyttää Valtion IT-palvelukeskuksen Valtorin palveluita ilman hankintalain mukaista kilpailuttamista tai suorahankintaperusteen olemassaoloa, vaikka Valtorista tehdyn lain perusteluissa todetaankin, että Suomen Pankki voi olla Valtorin asiakas.

Compliance-toiminnon ja hankintojen johtamisen osalta tutkimuksen tuotoksena voidaan mainita tutkimuksen liitteinä oleva luettelo julkisia hankintoja koskevista kansainvälisistä sopimuksista, EU-sääntelystä ja kansallisesta lainsäädännöstä. Lisäksi luetteloon on koottu osio Suomen Pankin sisäisistä säännöistä, hankinnoissa yleisesti käytettävistä yleisistä sopimusehdoista, yleisistä suosituksista ja kaupan toimituslausekkeista. Toisena tuotoksena voidaan mainita compliance-toiminnan kehityskartta, jonka mukaan compliance toimintoa on tarkoitus lähteä kehittämään Suomen Pankin hankintatoimessa. Liitteet muodostavat hyvän pohjan compliance-toiminnon jatkokehittämiseksi.

Asiasanat: Julkiset hankinnat, compliance, hankintojen johtaminen, hankintalaki

Laurea University of Applied Sciences

Abstract

Degree Programme in Business Administration

Bachelor's Thesis

Jari Pessi

Compliance and Procurement management - case: Bank of Finland

Year

2020

Pages

57

The purpose of this thesis was to act as a start to the development of Bank of Finland's procurement department's compliance function as a result of reorganization. The compliance function is mostly about identifying legal risks and developing controls to avoid the risks becoming reality. The development task and objective of this thesis was to determine the legal position of the Bank of Finland in relation to the procurement legislation. After that it is possible to evaluate the possibilities of the Bank of Finland utilizing in-house awards, service agreements put out for tender by the central purchasing bodies or executing other joint procurements.

After this research when starting the compliance function the possible need to develop the Bank of Finland's procurement function leadership needs to be assessed in order for the compliance function to become systematic. The need to develop is evident because the procurement legislation is complex and the public procurement's strategic possibilities to control national and international goals related to the protection of environment have also been identified for the future. With the compliance function it is important to identify the legislation and other legal base regarding the function. On the theoretical framework's and methods' behalf this research is strictly a juridical research that is based on legal sources. The research regarding the compliance function and leadership is also based on literature regarding these topics.

As a main research outcome the legal position of Bank of Finland was assessed and determined according to the current procurement legislation. The conclusion is that the Bank of Finland doesn't have such an in-house position related to the state administration, so that the Bank of Finland could contract with central state administration based on the current legislation appealing to the in-house status, can be pointed out from the outcome. Another conclusion is that the Bank of Finland can't use the Government ICT Centre's, Valtori's, services without the procurement process required by the procurement law or without the existence of a direct award based on the procurement law. This is even though in the underlying law working as a basis for Valtori's operations it is said that Bank of Finland can be a customer of Valtori's. A list of international agreements related to the public procurement, EU legislation and national legislation attached to this thesis can be considered as evidence of the research regarding the compliance function and leadership. A section has been added to the list regarding the internal rules and regulations in the Bank of Finland, general terms and conditions used in public procurement, public administration recommendations and transport conditions and standards. There is also attachment two which describes the roadmap according to which the compliance function will be developed in the procurement function at the Bank of Finland. Both attachments establish an excellent base for developing the compliance function further.

Keywords: public procurement, compliance, leadership of procurement, procurement law

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Tavoitteet, rajaukset ja metodit	2
3	Suomen Pankki.....	4
3.1	Suomen Pankin asema valtiohallinnossa	6
3.2	Finanssivalvonta	7
3.3	Euroopan keskuspankki ja Euroopan Keskuspankkijärjestelmä	8
4	Julkisiin hankintoihin liittyvä lainsäädäntö	9
5	Hankintalainsäädännön soveltaminen Suomen Pankin hankintoihin	12
5.1	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.....	15
5.2	Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista	16
6	Mahdollisuus käyttää yhteishankintayksiköiden sopimuksia.....	17
6.1	Sidosyksikköasema	18
6.2	Valtion yhteishankintayksikkö - Hansel Oy	19
6.3	Senaatti kiinteistöt	20
6.4	Valtion palvelukeskusten käyttö	21
6.4.1	Palkeet	21
6.4.2	Valtori.....	22
6.5	EU-maiden yhteishankintayksiköt ja hankintayksiköiden väliset yhteishankinnat	24
6.6	Euroopan keskuspankin yhteishankintayksikkö - EPCO.....	25
7	Hankintoihin liittyvät sisäiset ohjeistukset	27
8	Compliance-toiminto Suomen Pankissa	30
8.1	Compliance Suomen Pankin hankintatoimessa	32
8.2	Compliance ja hyvän hallinnon periaatteet	33
8.3	Compliance-toiminnon yhteys riskienhallintaan	34
9	Compliance hankintojen johtamisessa	36
9.1	Suomen Pankin hankintatoimen organisointi.....	38
9.2	Ostopalvelu - hankintakonsultointi	39
10	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	40
	LÄHTEET	43
	Liitteet	49

Kansainväliset sopimukset

GPA Government Procurement Agreement

SEU Sopimus Euroopan Unionista (EUVL, N:o C 83, 30.3.2010)

SEUT Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL, N:o C 83, 30.3.2010)

SEUT Pöytäkirja 4 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä

EU-Lainsäädäntö

Direktiivi 2014/25/EU, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta.

Direktiivi 2014/24/EU Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

Direktiivi 2014/23/EU Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä.

Direktiivi 2009/81/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta.

Direktiivi 2004/18/EY. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 2004/17/EY Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2004/17/EY,, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004,, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 93/38/EY Neuvoston direktiivi 93/38/ETY, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1993, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 93/37/ETY annettu 14 päivänä kesäkuuta 1993, julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 93/36/ETY annettu 14 päivänä kesäkuuta 1993, julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 92/50/ETY annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Direktiivi 71/305/EEC of 26 July 1971 Council Directive concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts.

Kansallinen lainsäädäntö

Laki Hansel Oy -nimisestä yhtiöstä annetun lain muuttamisesta (352/2020)

Laki valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019)

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnosta (10/2015)

Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014)

Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013)

Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013)

Valmiuslaki (1551/2011)

Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008)

Laki Finanssivalvonnasta (878/2008)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007)

Hallintolaki (434/2003)

Laki Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Laki Suomen Pankin virkamiehistä (1166/1998)

Laki Suomen Pankista (214/1998)

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Laki valtion liikelaitoksista (627/1987)

Kauppalaki (355/1987)

Valuuttalaki (954/1985)

Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)

1 Johdanto

Opinnäytetyön aiheena on compliance¹ ja hankintojen johtaminen Suomen Pankissa. Tässä opinnäytetyössä käytetään ilmaisua compliance-toiminto, jolla tarkoitetaan niitä menettelytapoja ja keinoja joiden avulla pyritään varmistamaan se, että Suomen Pankin hankintojen toteutuksessa, huomioidaan hankintojen toteuttamisen keinojen ja hankinnan kohteena olevien hankintasopimusten olevan niille asetettujen vaatimuksien mukaisia². Tämän lisäksi compliance-toiminto pitää tässä opinnäytetyössä sisällään myös ajatuksellisesti sen, että joku henkilö on vastuussa compliance-mukaisen toiminnan valvonnasta ja kehittämisestä hankintojen osalta.

Opinnäytetyö keskittyy Suomen Pankin hankintatoimeen perustettavaan compliance-toimintoon. Opinnäytetyö ajoittuu tilanteeseen ja ajankohtaan, jossa Suomen Pankki organisoi kokonaisuudessaan uudelleen compliance-toimintonsa. Aiemmin Suomen Pankin compliance-toiminnosta vastasi koko organisaation osalta lakiasiayksikkö yksin. Uudessa Suomen Pankin toimintamallissa compliance-tehtävät on organisoitu keskitetyn ja hajautetun toiminnon yhdistelmänä. Tässä mallissa Suomen Pankin lakiasiayksikkö hoitaa keskitetysti Suomen Pankin toimintoja ja virkamiehiä koskevat compliance-tehtävät ja sen lisäksi kukin Pankin osasto- tai toiminto vastaa omaa liiketoimintaansa koskevista erityisistä compliance-tehtävistä.³ Tässä tilanteessa compliance-toiminto on Suomen Pankin hankintojen osalta uusi määrämuotoisesti järjestettävä toiminto. Compliance-toiminnon lisäksi Suomen Pankin hankintatoimessa aloittaa kaksi uutta henkilöä ja toimintaa joudutaan organisoimaan uudelleen myös uudessa resurssitilanteessa. Opinnäytetyötä voidaan hyödyntää myös tässä resurssitilanteen muuttumiseen liittyvässä toiminnan uudelleen organisointityössä hankintojen johtamisen kautta. Opinnäytetyön avulla on tarkoitus tuoda näkyväksi hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä ja sitä kautta mahdollisia compliance-riskejä, sekä antaa keinoja kehittää hankintojen johtamista niin, että compliance-riskien toteutumista voidaan pyrkiä välttämään muun muassa yhtenäisten toimintamallien avulla.

Suomen Pankki on Suomen keskuspankki ja itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka toimii osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää.⁴ Suomen Pankin hankintoihin sovelletaan julkisiin

¹ Compliance-termillä tarkoitetaan tässä yhteydessä vaatimuksenmukaisuutta. Ks. Lisää Niemi 2018, 356. Niemi määrittelee vaatimuksen mukaisuuden seuraavasti: organisaatiota koskevien lakien, säädösten ja standardien noudattamista sekä organisaation arvojen, liiketapaperiaatteiden ja organisaation muiden sisäisten toimintaohjeiden noudattamista.

² vrt. englanniksi compliant.

³ Suomen Pankin jokaiselle osastolle on nimetty compliance-vastaava. Osastosta riippuen compliance vastaavia voi olla myös useampi loogisten ja toiminnallisten kokonaisuuksien rakentamiseksi.

⁴ Suomen Pankin asema määritellään laissa Suomen Pankista (214/1998, LSP).

hankintoihin sovellettavaa lainsäädäntöä ja muuta julkisiin hankintoihin liittyvää sääntelyä. Julkisten hankintojen sopimusmuodot on määritelty julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 4 §:n 1 mom kohdissa 1–7. Hankintalain 5 §:ssä on määritelty ne hankintayksiköt, joiden hankintoihin hankintalakia sovelletaan. Hankintalaissa oleva julkisten hankintojen määritelmä on hyvin laaja. Hankinnaksi voidaan määrittelyn mukaan käsittää mikä tahansa vastikkeellinen hyödykkeen hankinta. Vastikkeen ei tarvitse olla rahaa, vaan vastike voidaan suorittaa myös muulla tavalla, esimerkiksi tuen muodossa⁵. Ratkaisevaa tulkinnassa on menettelyn tarkoitus ja sen vaikutukset.⁶

Compliance-toiminnon määrämuotoistaminen ja huomioiminen Suomen Pankin hankinnoissa on perusteltua, koska julkisiin hankintoihin liittyy erittäin paljon sääntelyä. Julkisia hankintoja on säännelty paljon muun muassa siksi, että julkisten hankintojen merkitys on jo kansantalouden kannalta erittäin suuri. Euroopan Unionin tilastotoimiston Eurostat:n julkaiseman Public Procurement Indicators 2015 tilaston mukaan Suomen julkisten rakennus-, tavara- ja palveluhankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2015 arviolta n. 38 Mrd. euroa.⁷ Julkisen hallinnon organisaatioissa suurin osa ulos maksettavista rahoista maksetaan erilaisten hankintasopimusten perusteella.

2 Tavoitteet, rajaukset ja metodit

Opinnäytetyön tavoitteena on toimia alkusysäyksenä compliance-toiminnon käynnistämiseksi Suomen Pankin hankintatoimessa. Toisena tavoitteena opinnäytetyölle on selvittää lähtökohtia siihen, miten hankintojen johtamista voidaan kehittää niin, että johtaminen tukee hankintojen toteuttamista compliance-näkökulmasta. Opinnäytetyön tavoite ei ole tuottaa valmiita ohjeita tai materiaaleja, vaan tarkoitus on, että opinnäytetyön yhteydessä tehtävä oikeudellinen tutkimus luo hyvän kuvan Suomen Pankin oikeudellisesta asemasta ja normipohjasta, jonka perusteella Suomen Pankin hankintoja tehdään. Lisäksi selvitetään normipohjaisesti niitä perusteita,

⁵ Hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp.) todetaan: Hankintasopimukseen kuuluu keskeisenä elementtinä sopimussuoritusten taloudellinen arvo. Hallituksen esityksessä viitataan Unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-399/98, La Scala (EU:C:2001:401): *"katsottiin, että toimittajien osallistumista tarjouskilpailuun motivoi nimenomaan mahdollisuus hankkia taloudellista etua siitä, että niiden tarjous hyväksytään. Ratkaisussa katsottiin, että hankintasopimuksesta voidaan puhua silloinkin, kun julkisyhteisö tai muu hankintayksikkö alentaa muutoin toimittajan kannettavaksi tulevien hallinnollisten tai muiden maksujen määrää toimittajan sopimussuoritusten johdosta. Myös vaihtokaupoissa voi kyseessä olla hankintasopimus. Se, että tarjouskilpailussa jotain tiettyä palvelua tarjotaan hankintayksikölle veloitusetta, ei vielä tarkoita sitä, ettei sopimuksella olisi taloudellista arvoa."* Ks. lisää HE 108/2016 vp., 75–76.

⁶ Kuoppamäki 2012, 357.

⁷ Eurostat, Public Procurement Indicators 2015, DG GROW G4 - innovative and e-Procurement, 8 Table 1.

joilla Suomen Pankki voi käyttää hyväkseen olemassa olevia yhteishankintayksiköitä ja niiden kilpailuttamia puitesopimuksia. Opinnäytetyön tavoite on luoda tukeva perusta Suomen Pankin hankintatoimen compliance-toiminnon aloittamiselle ja jatkokehittämiseksi tämän työn pohjalta. Opinnäytetyössä otetaan kantaa Suomen Pankin hankintojen johtamiseen lähinnä siitä näkökulmasta, että jatkossa, kun compliance-toiminto on saanut muotonsa, hankintojen johtaminen on keskeisessä asemassa compliance-toiminnon toteuttamisessa ja jatkokehitystyössä.

Opinnäytetyön tavoitteena ei ole tehdä konkreettista kirjallista opasta compliance-riskien välttämiseen, vaan auttaa tunnistamaan Suomen Pankin julkisiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä ja muuta normipohjaa. Opinnäytetyön tavoitteena on myös tukea Suomen Pankin hankintatoimen compliance-toiminnan kehittämistä uuden toimintamallin mukaiseksi. Lisäksi tavoitteena on luonnollisesti myös tukea koko Suomen Pankin compliance-toiminnon uudelleen järjestelyä uuden toimintamallin mukaiseksi. Hankintatoimen osalta tavoitteena on tunnistaa julkisten hankintojen toteuttamiseen liittyvää relevanttia sääntelyä ja koota siitä alustava listaus compliance-toiminnan jatkokehittämistä varten. Lisäksi tavoitteena on luoda kehityspolku compliance-toiminnan jatkokehittämistä varten ja mahdollisuuksien mukaan tunnistaa hankintojen johtamisen osalta niitä vaiheita, joissa compliance-riskkejä ilmenee ja sitä kautta antaa keinoja riskien vähentämiseen ja hallitsemiseen hankintojen johtamisen kautta.

Opinnäytetyössä keskitytään julkisiin hankintoihin liittyvään lainsäädäntöön ja rajataan pois sellainen lainsäädäntö, joka liittyy pelkästään hankinnan kohteena olevaan substanssiin⁸. Substanssiin liittyvän lainsäädännön ja sääntelyn tunnistaminen ja tunnistamisen menettelyt ovat kuitenkin oleellinen osa julkisiin hankintoihin liittyvää hankinnan valmisteluprosessia ja compliance-toiminnon osalta niiden tunnistamiseen joudutaan ottamaan kantaa compliance-toiminnon jatkokehittämistyössä. Ne eivät kuitenkaan nyt kuulu tämän opinnäytetyön piiriin.

Hankintojen johtamisen osalta opinnäytetyössä ei ole tarkoitus perehtyä varsinaisesti johtamiseen itsessään tai johtamisen teorioihin tai malleihin. Toisin sanoen johtamiseen sinällään ei oteta kantaa, vaan tavoite on tunnistaa miten hankintojen johtamista voidaan kehittää siten, että compliance-toiminto ja sen asettamat vaatimukset toimintatavoille tulee huomioiduksi hankintojen johtamisessa.

Opinnäytetyö on menetelmällisesti oikeudellista tutkimusta. Tutkimusmenetelmänä käytetään lainoppia. Lainoppi on oikeustieteellinen tutkimusmenetelmä, jonka avulla tulkitaan oikeudel-

⁸ Substanssin liittyvällä lainsäädännöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että jos esimerkiksi hankinnan kohteena on polttoöljysäiliö, niin polttoöljysäiliön rakenteisiin, sijoituspaikan maa-perään tai säiliön käyttöön liittyvää lainsäädäntöä mm. ympäristölainsäädäntöä ei huomioida tässä työssä.

lisiä tekstejä ja pyritään selvittämään oikeusnormien merkityssisältöä niiden kirjoitetusta muodosta.⁹ Opinnäytetyön ensimmäisessä osassa käydään läpi Suomen Pankin lainsäädännöllinen asema Suomessa sekä osana Euroopan Unionin Keskuspankkia (EKP). Toisessa osassa käydään läpi julkisiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä. Kolmannessa osassa selvitetään Suomen Pankkiin sovellettavaa hankintalainsäädäntöä. Sen jälkeen neljännessä osassa tutkitaan Suomen Pankin mahdollisuutta käyttää ja hyödyntää olemassa olevia yhteishankintayksiköitä. Tämän jälkeen tutkitaan viidennessä osassa perusteita Suomen Pankin sisäisille ohjeille, joiden merkitys korostuu, kun puhutaan hankintalainsäädännössä määriteltyjen kansallisten kynnysarvojen alittavista hankinnoista¹⁰. Kuudennessa osassa tutkitaan compliance-toiminnon merkitystä hankintojen näkökulmasta ja sen jälkeen siirrytään seitsemänteen osaan tutkimaan, mitä compliance-toiminto tarkoittaa hankintojen johtamisen näkökulmasta. Lopuksi tehdään yhteenveto ja johdopäätökset. Opinnäytetyön osana syntyy luettelo opinnäytetyön aikana tunnistetuista laeista ja säädöksistä, jotka liittyvät julkisten hankintojen tekemiseen. Luettelo on opinnäytetyön liitteenä (liite 1). Toisena liitteenä (liite 2) syntyy compliance-toiminnon kehityspolku-liite. Liitteet toimivat pohjana, kun compliance-toimintoa ruvetaan kehittämään edelleen Suomen Pankin hankintatoimessa.

3 Suomen Pankki

Suomen Pankki on Suomen keskuspankki ja rahaviranomainen. Suomen Pankista säädetään lailla Suomen Pankista (214/1998, LSP). LSP 1 §:n mukaan Suomen Pankki on Suomen keskuspankki ja se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa¹¹ sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja Euroopan keskuspankin (EKP) perussäännössä¹², määrättyllä tavalla osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä, Suomen Pankki toimii Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.

Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 2 §:ssä on Suomen Pankin ensisijaiseksi tavoitteeksi kirjattu perustamissopimuksen mukaisesti ylläpitää hintavakautta. Lain esitöissä todetaan, että Suomen Pankin on myös tuettava muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista, sekä

⁹ Lainopilla pyritään tulkitsemaan oikeusnormilausekkeista niiden ajatussisältöjä ja merkityksiä. Ks. Lisää Hirvonen 2011, 36–53.

¹⁰ Ks. Kansalliset kynnysarvot hankintalaki (1397/2016) 25 § ja Laki julkisista turvallisuus- ja puolustushankinnoista (1531/2011) 13 §.

¹¹ Perustamissopimuksella viitataan Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (EY-sopimus), jonka nimi muutettiin Lissabonin sopimuksella muotoon Sopimus Euroopan unionista (SEU) ks. Euroopan unionin virallinen lehti 2016/C 202/01, 47.

¹² EKP:n perussäännöllä viitataan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liitteeseen: EUVL (2016/C 202/230) Pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan Keskuspankin perussäännöstä.

edistettävä rahoitusjärjestelmän vakautta, mutta tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa ensisijaista tavoitetta.¹³

Suomen Pankin tehtävistä on säädetty LSP:n 3 §:ssä, jonka mukaan Suomen Pankin tehtävänä on toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston¹⁴ määrittelemää rahapolitiikkaa¹⁵. Rahapolitiikan lisäksi pykälässä luetellaan Suomen Pankin tehtäviksi huolehtia osaltaan rahahuollosta ja setelien liikkeeseen laskemisesta, huolehtia valuuttavarannon hallussapidosta ja hoidosta, huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta, tehokkuudesta ja osallistua sen kehittämiseen sekä huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta.

LSP:n 9 §:n mukaan Suomen Pankin toimielimiä ovat pankkivaltuusto ja johtokunta. Pankkivaltuuston asemaa käsitellään seuraavassa kappaleessa 3.1 tarkemmin. Suomen Pankin johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Johtokunnan puheenjohtaja on Suomen Pankin pääjohtaja. Johtokunnan puheenjohtajan nimittää tasavallan presidentti ja puheenjohtajan toimikausi on seitsemän vuotta. Johtokunnan muut jäsenet nimittää pankkivaltuusto.¹⁶ Johtokunnan jäsenen toimikausi on viisi vuotta. Suomen Pankin johtokunta huolehtii Suomen Pankille kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta. Johtokunta tekee päätökset äänestämällä. Johtokunnan puheenjohtaja osallistuu Euroopan Keskuspankin neuvoston¹⁷ ja Yleisneuvoston¹⁸ kokouksiin.

¹³ HE 6/1998 vp., 7.

¹⁴ SEUT 283 artiklan mukaan Euroopan keskuspankin neuvoston muodostavat Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenet, sekä niiden jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat, joiden rahayksikkö on euro.

¹⁵ HE 261/1996 vp., 61. "*Rahapolitiikalla tarkoitetaan kaikkien niiden päätösten ja toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla Suomen Pankki pyrkii sille 2 §:ssä asetettuihin tavoitteisiin. Rahapolitiikan keskeisiä osia ovat päättäminen peruskorosta, keskuspankkiluottojen koroista ja muista ehdoista sekä markkinaoperaatioista raha- ja valuuttamarkkinoilla. Näihin lukeutuvat myös päätökset luottolaitoksille LSP:n 7 §:n nojalla asetettavista vähimmäisvarantovelvoitteista.*"

¹⁶ LSP:n 13 §:ssä säädetään, että johtokuntaan kuuluu enintään viisi jäsentä. Johtokunnan jäsenten vähimmäismääräksi on kuitenkin säädetty kolme jäsentä, koska LSP:n 15 §:n mukaan johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä. Tällä hetkellä Suomen Pankin johtokunnassa on kolme jäsentä.

¹⁷ Euroopan keskuspankin neuvosto on Euroopan Keskuspankin ylin päättävä elin. EKP:n neuvostoon kuuluu EKP:n 6 johtokunnan jäsentä ja euroalueeseen kuuluvien 19 maan kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. ks. SEUT 128 artikla.

¹⁸ Euroopan Keskuspankin yleisneuvoston muodostavat EKP:n pääjohtaja, EKP:n varapääjohtaja ja kaikkien 27 EU jäsenvaltion kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. Yleisneuvostossa on edustettuna kaikki euroalueen (19) ja euroalueeseen kuulumattomat (8) EU:n jäsenmaat. EKP:n Yleisneuvoston rooli on ollut siirtymäajan päätöksentekoelein, kun yhteisvaluutan käyttöönottoa valmisteltiin. EKP:n ja EKP:n perussäännön mukaan yleisneuvosto lakkautetaan, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ottaneet yhteisvaluutan käyttöön. Yleisneuvosto ja sen lakkauttaminen sisältyivät ns. Delorsin raporttiin: "Report on Economic and Monetary Union in the European Community" - jossa rahaliittoon eteneminen esitettiin kolmessa vaiheessa.

3.1 Suomen Pankin asema valtiohallinnossa

Suomen Pankin asemasta valtiohallinnossa säädetään Suomen Perustuslaissa (731/1999, PL). Perustuslain 91.1 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään.¹⁹ Edelleen PL 91.2 § mukaan eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 9 §:n mukaan Pankkivaltuusto on Suomen Pankin toimielin. Pankkivaltuuston koko ja tehtävät määritellään laissa Suomen Pankista. Pankkivaltuuston tehtävänä on toimia Suomen Pankin toimintaa valvovana elimenä. Pankkivaltuusto päättää Suomen Pankin eduskunnan nimittämien tilintarkastajien lausunnon perusteella, Suomen Pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä Suomen Pankin johtokunnalle. Tämän lisäksi Pankkivaltuusto antaa vuosittain kertomuksen eduskunnalle Suomen Pankin toiminnasta ja hallinnosta.²⁰ LSP:n 12 §:n mukaan Suomen Pankin johtokunnan jäsenillä on oikeus olla läsnä ja käyttää puheoikeutta pankkivaltuuston kokouksissa.

LSP:n 1 §:n mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos²¹. Hallituksen esityksessä laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 261/1996 vp. todetaan, että Suomen pankilla ei ole lakisäateistä velvollisuutta neuvotella keskeisistä rahapoliittisista päätöksistä hallituksen kanssa, eikä myöskään mitään velvollisuutta pyytää tai ottaa vastaan määräyksiä hallitukselta. Valtioneuvosto voi kuitenkin valuuttalain (954/1985) ja valmiuslain (1552/2011) mukaisissa erityisolioissa antaa määräyksiä Suomen Pankin tehtävistä ja toimivaltuuksista.²² Suomen Pankin riippumattomuutta on korostettu LSP:n 2 §:ssä määriteltyjen tavoit-

¹⁹ HE 1/1998 vp., 142. Perustuslain sanamuodon "eduskunnan takuulla" on tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista. Ilmaisun "eduskunnan hoidossa" on puolestaan katsottu merkitsevän Suomen Pankin riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja sen erillisyyttä säännönmukaisesta valtiohallinnosta sekä viittaavan eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen harjoittamaan päätöksentekoon.

Kts. myös. HE 261/1996 vp., 7 Jossa todetaan, että "*Eduskunnan hoidossa on katsottu merkitsevän sitä, ettei Suomen Pankki kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon ja ettei se ole siellä vallitsevien ohjaus- ja valvontasuhteiden alainen.*"

²⁰ Laki Suomen Pankista (214/1998) 10.1 §:n mukaan pankkivaltuustoon kuuluu 9 eduskunnan valitsemaa pankkivaltuutettua ja valtuutetut valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Pankkivaltuuston tehtävät määritellään lain 11 §:ssä

²¹ Direktiivissä 2014/24/EU johdanto-osan 10 kohdassa todetaan, että julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä on tarkasteltu useaan otteeseen Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöissä. Saman direktiivin 2 artiklassa määritellään julkisoikeudellinen laitos laitokseksi, jolla on kaikki seuraavat ominaisuudet: *a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta. b) ne ovat oikeushenkilöitä c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.*

²² HE 261/1996 vp., 7.

teiden ja LSP 3 §:n määriteltyjen tehtävien osalta lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteissa²³. LSP 4 §:ssä säädetään Suomen Pankin riippumattomuudesta ja toiminnasta muiden viranomaisten kanssa. Lainkohdan mukaan Suomen Pankki ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muualta kuin Euroopan keskuspankilta, hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä. Lainkohdan tavoitteena on tukea keskuspankin mahdollisuutta hoitaa toimintaansa siten, että ulkopuolisilla määräyksillä ei ole vaikutusta Suomen Pankissa tehtyihin ratkaisuihin ja toisaalta tukea keskuspankin riippumattomuutta ja uskottavuutta.²⁴

3.2 Finanssivalvonta

Suomen Pankin yhteydessä toimii Finanssivalvonta. Finanssivalvonta on rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, joka valvoo pankkeja, vakuutuslaitoksia ja eläkeyhtiöitä, sekä sijoitus- ja rahastoyhtiöitä sekä pörssiä. Finanssivalvonnan toimintaa säännellään laissa Finanssivalvonnasta (878/2008). Finanssivalvonnasta annetun lain 1 §:n mukaan Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on: "finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan". Finanssivalvonnan tehtäviksi laissa finanssivalvonnasta on annettu mm. valvoa finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa ja edistää hyvien menettelytapojen noudattamista finanssimarkkinoilla sekä lisätä yleisön tietämystä finanssimarkkinoista.²⁵

Finanssivalvonta toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä ja finanssivalvonnan hallintoon sovelletaan Finanssivalvonnasta annetun lain lisäksi LSP:tä, sekä lakia Suomen Pankin virkamiehistä (1166/1998). Finanssivalvontaa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu valtiovarainministeriölle. Kun Finanssivalvonnan liittämistä Suomen Pankin yhteyteen perusteltiin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2008 vp.) esityksessä todettiin Finanssivalvonnan sijoittaminen hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen, tukisi hyvin kansainvälisten ja hyväksytyjen valvontaperiaatteiden mukaista valvonnan riippumattomuutta, koska EU perustamissopimus (SEU) takaa keskuspankin taloudellisen ja poliittisen riippumattomuuden. Lisäksi Finanssivalvonta hyötyisi omassa päätöksenteossään keskuspankillla asemansa vuoksi olevasta rahamarkkinoiden tilasta ja likviditeetistä.²⁶

²³ HE 261/1996 vp., 60–62.

²⁴ HE 261/1996 vp., 63.

²⁵ Muita tehtäviä ovat mm. finanssimarkkinoilla toimiville toimilupien myöntäminen, toimijoiden rekisteröinti, valvoa finanssimarkkinoilla sovellettavien sääntöjen noudattamista, valvoa rahoitusvälineiden liikkeelle laskua ja niillä tehtävää kaupankäyntiä, valvoa kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamista, sekä rahanpesusäännösten noudattamista ja lisäksi antaa lain soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä. Ks. lisää laki Finanssivalvonnasta (878/2008) 3 §.

²⁶ HE 66/2008 vp., 67.

Vaikka Finanssivalvonta kuuluu hallinnollisesti Suomen Pankin yhteyteen ja Suomen Pankilla ja Finanssivalvonnalla on tätä kautta yksi yhteinen Suomen Pankin Y-tunnus, on Finanssivalvonta kuitenkin omassa viranomaistoiminnassaan ja päätöksenteossään itsenäinen. Finanssivalvonnan yleinen toiminnan valvonta kuuluu eduskunnan pankkivaltuustolle. Finanssivalvonnalla on oma johtokunta²⁷, jonka vastuulle kuuluu toiminnan yleinen järjestäminen ja ohjaaminen. Lisäksi Finanssivalvonnalla on johtaja²⁸, joka vastaa yksin Finanssivalvonnan valvontavaltuuksien käytämisestä. Johtaja ei ole johtokunnan jäsen, mutta hänellä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa. Finanssivalvonnan johtajan nimittää pankkivaltuusto.²⁹

Finanssivalvonnan hallinnolliset palvelut ja muut toiminnan tukemiseen liittyvät palvelut tuotetaan pääosin Suomen Pankista. Suomen Pankin tuottamiin palveluihin kuuluvat kiinteistöihin liittyvät palvelut, turvallisuus- henkilöstö- sekä IT-palvelut. Myös Finanssivalvonnan hankintoihin liittyvä neuvonta-, ohjaus- ja tukipalvelut tuotetaan Suomen Pankista.

3.3 Euroopan keskuspankki ja Euroopan Keskuspankkijärjestelmä

Euroopan keskuspankki (EKP) on perustettu 1.6.1998 Maastrichtin sopimuksen pohjalta, jossa sovittiin talous- ja rahaliiton (EMU) perustamisesta. EMU sisälsi kolme vaihetta, joista toisen vaiheen lopussa perustettiin EKP. Kolmas vaihe käsitti rahaliiton³⁰ ja yhteisen rahapolitiikan. EKP on oikeushenkilö³¹ ja Euroopan Unionin toimielin ja se toimii keskuspankkina niille EU:n jäsenvaltioille, jotka ovat ottaneet käyttöön yhteisvaluutta euron. EKP:n tehtävänä on ylläpitää hintavakautta, hallinnoida euroa ja hoitaa EU:n talous- ja rahapolitiikkaa.³²

EKP:n toimintaa säännellään SEUT 127 ja 282–284 artikloissa, sekä EKP:n perussäännössä³³. SEUT 282 artiklan 3. kohdan mukaan EKP on itsenäinen ja riippumaton Unionin muista toimielimistä ja muista ulkoisista vaikutteista. EKP:n ylin päätöksentekuelin on EKP:n Neuvosto, johon kuuluvat EKP:n johtokunta ja kaikkien euromaiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. EKP:n johtokunnassa on kuusi jäsentä ja jäsenen toimikausi on kahdeksan vuotta. Johtokunnan

²⁷ Johtokunnan toimikausi on kolme vuotta. Johtokuntaan kuuluu viisi pankkivaltuuston nimitettävää jäsentä. Johtokunnan jäsenistä yksi nimitetään valtiovarainministeriön, yksi sosiaali- ja terveysministeriön ja yksi Suomen Pankin ehdotuksesta ja kaksi ilman muodollista nimitysehdo-tusta. Ks. lisää HE 66/2008 vp., 71–72.

²⁸ Finanssivalvonnan johtajan toimikausi on määräaikainen ja on pituudeltaan 5 vuotta.

²⁹ HE 66/2008 vp., 72

³⁰ Rahaliittoon osallistuivat kaikki sen ajan EU-jäsenmaat paitsi Iso-Britannia, Ruotsi ja Tanska.

³¹ Ks. SEUT 282 artiklan kohta 3.

³² Raitio 2020, 150–153.

³³ Ks. lisää Pöytäkirja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussään-nöstä, EUVL (2016/C 202/230).

jäsenet nimittää Eurooppa-neuvosto.³⁴ EKP neuvoston ja johtokunnan lisäksi EKP:n päätöksentekuelimiin kuuluu yleisneuvosto. EKP:n yleisneuvostoon kuuluvat EKP:n pää- ja varapääjohtajat, sekä kaikkien EU-jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat. EKP:n yleisneuvostossa on siten edustettuina myös euroalueeseen kuulumattomat maat. Yleisneuvosto on perustettu EMU:n kolmannen vaiheen tilapäiseksi päätöksentekuelimeksi ja se on tarkoitus lakauttaa, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön yhteisen valuutan.³⁵

Euroopan keskuspankkijärjestelmä on myös perustettu Maastrichtin sopimuksen pohjalta, jossa sovittiin talous- ja rahaliiton (EMU) perustamisesta. EKPJ on EKP:n ja kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien muodostama kokonaisuus.³⁶ EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintatason vakautta. EKPJ:tä johtavat EKP:n päätöksentekuelimet. EKPJ:n toimintaa ohjaa SEUT 282 artikla ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntö.

4 Julkisiin hankintoihin liittyvä lainsäädäntö

Julkisiin hankintoihin liittyy paljon kotimaista lainsäädäntöä. Kotimainen hankintalainsäädäntö perustuu nykyisin EU-tasoiseen sääntelyyn. EU-sääntelyn taustalla puolestaan on kansainvälinen Maailman kauppajärjestön (WTO)³⁷ alainen julkisia hankintoja koskeva Government Procurement Agreement (GPA) -sopimus³⁸. GPA-sopimuksen ratifioineet maat ovat sitoutuneet sopimuksella avaamaan tietyn kynnysarvon ylittävät³⁹ julkiset hankinnat, toisista sopimuksen osapuolina olevista maista tuleville yrityksille. Sopimuksen osapuolet sopivat GPA-sopimuksella yhtenäisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen voimaansaattamisesta siten, että sopimuksen osapuolena olevasta maasta tuleville yrityksille, taataan tasapuoliset ja syrjimättömät edellytykset osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Suomessa ensimmäinen kaikkia julkisia hankintoja koskeva laki - laki julkisista hankinnoista (1505/1992) tuli voimaan 1.1.1994. Tällä lailla saatettiin voimaan Euroopan talousalueesta

³⁴ Eurooppa-neuvosto on yksi EU:n seitsemästä virallisesta elimestä. Eurooppa-neuvosto määrittää Euroopan unionin poliittiset linjaukset ja painopistealueet sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvoston jäseniä ovat EU-maiden tai hallitusten päämiehet.

³⁵ Raitio-Tuominen 2020, 124–126.

³⁶ SEUT 282 artikla 1. kohta.

³⁷ The World Trade Organization on maailmanlaajuinen ja kansainvälinen organisaatio, jonka tehtävänä on edistää ja kehittää kansainvälisen kaupan sääntöjä ja poistaa kaupankäynnin esteitä. WTO:hon on liittynyt 164 jäsenvaltiota. ks. World Trade Organization, kohta "The WTO".

³⁸ GPA sopimus on allekirjoitettu ensimmäisen kerran vuonna 1979 ja se on uudistettu viimeksi 6.4.2014. Suomi on ollut mukana GPA-sopimuksessa alusta lähtien. GPA sopimuksen on ratifioinut 48 WTO:n jäsenmaata ja lisäksi 36 WTO:n jäsenmaata on GPA sopimuksessa tarkkailijajäseninä. Ks. WTO kohta "agreement on government procurement".

³⁹ Kynnysarvo on sama kuin hankintalainsäädännössä käytettävä julkisiin hankintoihin sovellettava EU-kynnysarvo.

(ETA) tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus)⁴⁰ mukaiset velvoitteet. ETA-sopimus sisälsi yksityiskoh-
taisia määräyksiä valtion, kuntien ja kuntaliittojen ja eräiden muiden hankintayksiköiden han-
kinnoista.⁴¹ Ennen ensimmäistä hankintalakiä julkishallinnon tekemistä hankinnoista ei ole ollut
voimassa yhtenäisiä eri viranomaisia koskevia säännöksiä, vaan säännöt ovat olleet hajanaisia,
hankintayksiköiden oman harkinnan ja omien sääntöjen ja hallinnon yleisten periaatteiden va-
raisia.⁴² Vain valtion hankintoja ohjattiin sääntelyllä⁴³.

Suomen ensimmäinen hankintalaki (1505/1992) sisälsi 18 pykälää ja lain päätavoitteiksi oli kir-
jattu kustannusten säästö ja että hankintayksiköt kilpailuttaisivat hankintansa laajemmin.⁴⁴
Vaikka hankintalainsäädännön kehittymisen alussa, julkisten hankintojen merkitys nähtiin
enemmänkin kansallisena intressinä ja kansallisen varainkäytön tehostamisena, eikä julkisten
hankintojen merkitystä nähty niinkään keskeisenä tekijänä tavaroiden ja palveluiden vapaan
liikkuvuuden edistäjänä, on sittemmin havahduttu huomaamaan, millainen merkitys julkisilla
hankinnoilla on koko EU:n tärkeimpien haasteiden ratkaisemisessa. Euroopan komission julkai-
semassa julkisten hankintojen tietokoosteessa todetaan, että "*Tehokkaat julkiset hankinnat
ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n tärkeimpien haasteiden ratkaisemisessa. Niitä ovat kasvu ja
työllisyys, budjettikuri, julkishallinnon nykyaikaistaminen, korruption ja kilpailunvastaisen
yhteistyön torjuminen, pk-yritysten markkinoille pääsy, kansalaisten luottamus viranomaisiin
ja demokratiaan, innovointi sekä ympäristön kannalta ja sosiaalisesti kestävä kasvu.*"⁴⁵

Nykyisin julkisten hankintojen kansallisen sääntelyn taustalla onkin paljon EU-tasoisia säänte-
lyä ja ohjausta ja hankinnoilla nähdäänkin olevan suurta strategista merkitystä EU:n tavoittei-
den saavuttamisessa.⁴⁶ Julkisten hankintojen EU-tasoinen sääntely on lähtenyt vahvasti nykyi-
selle kehityspolulle 18.6.1992 julkisista palveluhankinnoista⁴⁷ ja 14.6.1993 julkisista tavara-
hankinnoista⁴⁸ sekä 14.6.1993 Julkisista rakennusurakoista⁴⁹ annettujen direktiivien pohjalta.
Mainitut kolme direktiiviä yhdistettiin 31.4.2004 annetussa direktiivissä 2004/18/EY yhdeksi

⁴⁰ ETA eli Euroopan talousalue muodostuu EU:n jäsenmaista ja Efta-maista, lukuun ottamatta Sveitsiä. ETA-sopimus on tehty vuonna 1994.

⁴¹ HE 154/1992 vp., 1.

⁴² HE 154/1992 vp., 3.

⁴³ HE 154/1992 vp., 4. "*Valtion tavara- ja palveluhankintoja koskevat valtion hankinnoista an-
nettu asetus (1 070179) ja sen nojalla annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (1
071179) sekä valtion yleiset hankintaehdot (VYHE 1989). Näitä säännöksiä ja määräyksiä ei
sovelleta valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) mukaisten liikelaitosten hankintoihin.*"

⁴⁴ HE 154/1992 vp., 1

⁴⁵ Euroopan komissio tietokooste Julkiset hankinnat, 1.

⁴⁶ Euroopan komissio COM(2017) 572 final.

⁴⁷ Direktiivi 92/50/ETY julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yh-
teensovittamisesta.

⁴⁸ Direktiivi 93/36/ETY julkisia tavarahankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yh-
teensovittamisesta.

⁴⁹ Direktiivi 93/37/ETY julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yh-
teensovittamisesta.

julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetuksi direktiiviksi⁵⁰. Uusi direktiivi perustui vahvasti EU-tuomioistuinten hankintasopimusten tekemisten perusteita koskeviin oikeuskäytäntöihin. Direktiiviä 2004/18/EY uudistettiin ja nykyaikaistettiin korvaamalla se uudella julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annetulla direktiivillä 2014/24/EU.

Suomen kansallinen julkisin hankintoihin liittyvä lainsäädäntö on seurannut EU-direktiivien mukaista kehitystä ja viimeisin, Direktiivin 2014/24/EU perusteella uudistettu Suomen kansallinen laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki), astui voimaan 1.1.2017. Julkisiin hankintoihin liittyvän sääntelyn monimutkaistumista ajan saatossa kuvastaa hyvin se, että nykyisin hankintalaissa on 1.1.1994 voimaantulleeseen julkisista hankinnoista annettuun lakiin 1505/1992 verrattuna 18 pykälän sijasta 174 pykälää. Myös hallituksen esityksessä uudeksi hankintalaksi HE 108/2016 vp todetaan, että julkisiin hankintoihin liittyvät soveltamistilanteet ja hankintoihin liittyvät oikeuskysymykset ovat muuttuneet monimutkaisemmiksi.⁵¹ Suomessa hankintalakiin sisällytettiin myös käyttöoikeussopimusten⁵² tekemisestä annettu EU-direktiivi 2014/23/EU.⁵³

Edellä kuvatun ns. klassisen hankintadirektiivin kehityksen rinnalla on kulkenut käytännössä samaa tahtia niin sanottu erityisalojen hankintadirektiivi. Erityisalojen hankintadirektiivillä tarkoitetaan vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annettu direktiiviä 2014/25/EU, joka on uudistettu samalla, kun hankintadirektiivi uudistettiin. Erityisalojen hankintadirektiivin osalta direktiivin nykymuodon kehityksen voidaan katsoa lähteneen liikkeelle 14.6.1993 annetusta vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetusta direktiivistä 93/38/EY. Tällöin direktiivin johdanto-osan perusteluosassa on todettu, että keskeisinä syinä sille, että näillä aloilla toimivat yksiköt eivät kilpailuta hankintojaan, on markkinoiden suljettu luonne, kansallisten viranomaisten myöntämät erityis- tai yksinoikeudet ja se, että kansalliset viranomaiset voivat vaikuttaa näillä aloilla toimivien yksiköiden toimintaan eritavoin, esimerkiksi omistussuhteilla tai olemalla edustettuina niiden johto- ja hallintoelimissä.

⁵⁰ Direktiiviä 2004/18/EY ja sen korvannutta Direktiiviä 2014/24/EU kutsutaan usein ns. klassiseksi tai klassisen sektorin hankintadirektiiviksi. Tyypillisesti myös puhuttaessa "hankintadirektiivistä" viitataan kyseiseen direktiiviin (2014/24/EU).

⁵¹ HE 108/2016 vp., 15.

⁵² Käyttöoikeussopimus määritellään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeuksista annetun lain (1397/2016) 4 §:n 1 mom 5–7 kohdissa.

⁵³ Käyttöoikeussopimuksissa erona muihin hankintasopimuksiin on se, että kuka maksaa palvelun tuottajalle vastikkeen. EU komission vuonna 2000 tekemän tiedonannon mukaan mm. tapa, jolla palvelun tuottaja saa korvauksensa ja se kenellä on kohteen käyttämiseen liittyvä riski, ovat määrääviä tekijöitä pääteltäessä, onko kyseessä ns. tavallinen hankintasopimus vai käyttöoikeussopimus. Ks. lisää Kuusniemi–Laine–Lähde–Lehtonen 2020, 667–669.

Suomessa erityisalojen hankintoihin sovelletaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016, erityisalojen hankintalaki). Lain soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt on määritelty erityisalojen hankintalain 5 §:ssä ja lain soveltamisalaan kuuluvat toiminnot on määritelty lain 6–12 §:ssä.

Julkisiin hankintoihin liittyvässä lainsäädännössä säädetään myös julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista⁵⁴ niistä annetulla lailla (1531/2011, PUTU-laki). PUTU-lakiin liittyvä EU-direktiivi 2009/81/EY⁵⁵ annettiin 20.8.2009. Direktiivin tarkoituksena on määritellä jäsenvaltioiden puolustus- ja turvallisuussektorin hankintojen erityispiirteisiin soveltuvat kilpailuttamisen menettelysäännöt ja turvata avoimet ja tehokkaat rajat ylittävät kilpailutukset myös tällä sektorilla EU:ssa. Tarve erillisen direktiivin säätämiseksi puolustus- ja turvallisuushankintoihin perustuu siihen, että näihin hankintoihin liittyy usein ns. siviilihankintoihin⁵⁶ nähden poikkeavia piirteitä ja tarvetta suojata turvallisuusluokiteltua tietoa tai muuten asettaa vaatimuksia esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyen.⁵⁷

5 Hankintalainsäädännön soveltaminen Suomen Pankin hankintoihin

Hankintalain 1 §:n 1 mom todetaan: *"Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään."* Hankintalain 5 §:ssä on määritelty ne hankintayksiköt, joiden on sovellettava toiminnassaan hankintalakia. Hankintalain 5 §:n 2 mom mukaisia hankintayksiköitä ovat: 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko, sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; 3) valtion liikelaitokset;

⁵⁴ Puolustus- ja turvallisuushankinnat liittyvät oleellisesti valtion ulkoisen suvereniteetin turvaamiseen, sekä sisäisen turvallisuuden varmistamiseen. Puolustushankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joiden kohde soveltuu pääasiassa sotilaalliseen käyttöön. Turvallisuushankinnoiksi on katsottu hankinnat, joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä tai hankintoihin muutoin liittyy valtion keskeisiä turvallisuusetuja.

⁵⁵ Direktiivi 2009/81/EY hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta.

⁵⁶ Puhuttaessa puolustus- ja turvallisuushankinnoista, liittyvät ne yleensä oleellisesti valtion ulkoisen suvereniteetin turvaamiseen, sekä sisäisen turvallisuuden varmistamiseen. Tästä syystä esimerkiksi puolustusvoimat on merkittävä puolustus- ja turvallisuushankintojen tekijä. Toisaalta puolustusvoimat tekee myös paljon sellaisia hankintoja, joilla ei ole suoraa yhteyttä puolustukselliseen käyttöön. Tällaisia hankintoja ovat esimerkiksi elintarvikkeet, siviilikäyttöön tarkoitettut ajoneuvot. Lisäksi on erotettava ns. kaksikäyttötuotteet vrt. KHO:2010:47, jossa KHO arvioi, että puolustusvoimien hankinnan kohteena olleet jalkineet, jotka oli tarkoitettu loma-, palvelus- ja maastokäyttöön, oli katsottu kuuluvan julkisista hankinnoista säädetyn lain soveltamisalaan.

⁵⁷ HE 76/2011 vp., 4.

4) julkisoikeudelliset laitokset; 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta kohdassa 1–4 tarkoitetulta hankintayksiköltä.⁵⁸ LSP:n 1 §:n 1 mom todetaan, että Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

Julkisoikeudellisista laitoksista ei ole laadittu sellaista listaa tai luetteloa, jossa kaikki julkisoikeudelliset hankintayksiköt olisi lueteltu tyhjentävästi. Julkisoikeudellisen laitoksen tai yksikön asema hankintayksikkönä on ratkaistava aina tapauskohtaisesti⁵⁹. Aiempien hankintalakien perusteluissa on nimetty esimerkinomaisesti joitakin hankintayksiköitä julkisoikeudellisina laitoksina. Jos julkisoikeudellinen laitos ei itse pidä itseään hankintayksikkönä, niin Suomessa ei ole sellaista viranomaista, joka voisi antaa oikeudellisesti sitovan lausunnon julkisoikeudellisen laitoksen hankintayksikkö-asemasta. Tällainen tapaus pitäisi ratkaista siten, että joku valittaisi kyseessä olevan yksikön toiminnasta markkinaoikeuteen, jolloin markkinaoikeus voisi arvioida onko kyseinen laitos tai yksikkö hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. Viimekädessä asian ratkaisisi Korkein hallinto oikeus.⁶⁰

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp.), yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään julkisoikeudellinen laitos seuraavasti: *"Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan 2 momentissa missä tahansa juridisessa muodossa toimivaa oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Edellytyksenä lisäksi on, että 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö pääasiallisesti rahoittaa laitosta tai, että laitos on 1–4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnassa taikka jonka johto-, valvonta- tai hallintoelimen jäsenistä edellä mainittu hankintayksikkö nimittää yli puolet."*⁶¹ Kyseisen lainkohdan osalta todetaan lisäksi, että ensimmäisen kohdan molempien vaatimusten on täyttyvä samanaikaisesti.

Suomen Pankkia arvioitaessa, edellä esitetyn kahden ensimmäisen kohdan osalta voidaan todeta, että LSP:n 3 §:ssä määriteltyjen Suomen Pankin tehtävien ei voi katsoa sisältävän kaupallista luonnetta ja että tehtävien luonne on yleisen edun mukaisista tarpeista huolehtimista. Toisen kohdan vaatimusten osalta voidaan todeta, että Suomen Pankin toimintaa ei rahoita kyseisen lainkohdan 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö. Suomen Pankin johtokunnan pu-

⁵⁸ Uudessa hankintadirektiivissä (2014/24/EU) on aiempaa direktiiviä täsmällisemmin annettu informaatiota hankintayksikön tunnusmerkeistä. ks. Ukkola 2015, 157.

⁵⁹ EU tuomioistuimen ratkaisussa C-526/11 *Ärtzekammer*, on tuomioistuimen päätöksessä todettu, että tietyn ammattiyhdistyksen mainitseminen hankintadirektiivin liitteessä olevassa luettelossa, julkisoikeudellisena laitoksena, ei muodosta kumoamatonta oletusta siitä, että kyseinen ammattiyhdistys olisi tosiasiallisesti direktiivissä tarkoitettu hankintayksikkö.

⁶⁰ Eskola ym. 2017, 53.

⁶¹ HE 108/2018 vp., 84.

heenjohtajan nimittää tasavallan presidentti, eduskunnan nimittämän pankkivaltuuston esityksestä ja muun Suomen Pankin johtokunnan nimittää pankkivaltuusto. Pankkivaltuuston tehtävänä on myös valvoa Suomen Pankin toimintaa. Toinen toiminnallinen yhteys eduskuntaan on eduskunnan nimittämät tilintarkastajat. Lisäksi PL 91 §:n säännös Suomen Pankin toiminnasta eduskunnan takuulla ja hoidossa on katsottu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viimekädessä Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista, jos Suomen Pankki ei pysty niistä itse suoriutumaan.⁶²

Lisäperusteluita Suomen Pankin hankintayksikköasemasta voi hakea aiemmin voimassa olleiden hankintalakien mukaisista hankintayksiköiden määritelmistä ja niihin liittyvistä hallituksen esityksistä. HE 108/2016 vp. yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan hankintalain 5 §:n osalta, että säännös vastaisi eräitä tarkistuksia lukuun ottamatta, silloin voimassa olleen hankintalain (348/2007) 6 §:n voimassaolevia säännöksiä hankintayksiköistä. Hallituksen esityksessä HE 50/2006 vp.⁶³ todetaan vastaavalla tavalla, että tämänkään hallituksen esityksen perusteella ei ole tarkoitus muuttaa eräitä tarkistuksia lukuun ottamatta, silloin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) 2 §:ssä määriteltyjä hankintayksiköitä. Hallituksen esityksessä HE 154/92 vp.⁶⁴ yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) 2 §:n hankintayksiköiden määrittelyjen osalta, että: *"Myös itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja eläketurvakeskus, kuuluvat julkiseen hallintoon ja ovat siten laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä."* Suomen Pankin hankintayksikköasemaan on otettu kantaa jo aiempien hankintalakien säätämisen yhteydessä, lainsäätäjän toimesta. Edellä kuvatuilla perusteilla voidaan todeta, että Suomen Pankki on hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö.

⁶² PeVL 5/1997 vp. – HE 261/1996 vp., 2. *"Suomen Pankin toimimisen "eduskunnan takuulla" on vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä pankin taloudellisista velvoitteista, jos pankki ei itse niistä kykene suoriutumaan. Esitys ei vaikuta tähän seikkaan, joten selvitettäväksi jäävät esityksen vaikutukset siihen, että Suomen Pankki toimii "eduskunnan hoidossa". Eduskunnan hoidossa toimimisen selkeä muodollinen merkitys on siinä, että Suomen Pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtionhallinnosta. Eduskunnan valitsema pankkivaltuusto muodostaa tärkeimmän pysyväisluonteisen toiminnallisen kytkennän eduskunnan ja Suomen Pankin välillä. Tässä yhteydessä on syytä mainita lisäksi eduskunnan valitsevat tilintarkastajat."*

⁶³ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Kyseinen hallituksen esitys liittyy edelliseen voimassaolleeseen hankintalakiin; laki julkisista hankinnoista (348/2007).

⁶⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta. Kyseinen hallituksen esitys liittyy vanhaan lakiin julkisista hankinnoista (1505/1992).

5.1 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Suomen Pankki on edellä todetun mukaisesti hankintalainsäädännössä tarkoitettu hankintayksikkö ja Suomen Pankin on kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisin menettelyin. Hankintalaissa säädetään rakennusurakoiden, tavaranhankinta-, palveluhankinta- ja käyttöoikeussopimusten tekomenettelyistä. Hankintalain 2 §:n 2 mom todetaan, että hankintayksikön on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Hankintalaki velvoittaa hankintayksiköitä toimimaan suunnitelmallisesti ja taloudellisesti siten, että hankinnoissa huomioidaan myös hankintoihin liittyvät ympäristö- ja sosiaaliset vaikutuksia. Hankintojen valmistelu vaatii hankintayksiköiltä huolellista valmistautumista ja ennakointia tarpeidensa osalta. Hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp. todetaan hankintalain 2 §:n 2 mom osalta, että hankintatoimen järjestämisellä tarkoitetaan hankintayksikön strategista suunnittelua, joka voi kohdistua hankintatoimen organisointiin ja hankintojen toteuttamiseen. Hankintojen taloudellisella toteuttamisella viitataan puolestaan siihen, että hankintayksiköiden tulisi pyrkiä minimoimaan hankinnoista aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia ja että hankintoja tehtäessä otettaisiin huomioon kestävän kehityksen periaatteet.⁶⁵

Suunnitelmallisella toiminnalla ja ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisella viitataan myös siihen, että hankintayksikön on pyrittävä myös ennakoimaan hankinnan yhteiskunnallisia vaikutuksia ennen hankinnan toteuttamista. Toisin sanoen hankintojen suunnittelussa on otettava huomioon myös hankintayksikköön kohdistuvat yhteiskunnalliset veloitteet, sekä hankinnan kohteeseen liittyvä lainsäädäntö ja muu säännöstö, sekä niistä mahdollisesti aiheutuvat veloitteet.⁶⁶

Hankintalain 3 §:ssä säädetään julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista. Hankintalain 3 § 1 mom todetaan, että hankintayksiköiden on kohdeltava hankintamenettelyyn osallistuvia tahoja tasapuolisesti ja syrjimättömästi, sekä toimittava avoimesti suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että kaikki tarjoajat saavat hankintamenettelyyn liittyvät tiedot samaan aikaan ja että hankintamenettelystä ei tarkoituksellisesti rajata ketään pois. Avoimella ja suhteellisuuden vaatimuksella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että hankintamenettelyssä tehdyt päätökset perustellaan ja että hankintamenettelyssä tehdyt ratkaisut, esimerkiksi hankinnan kohteelle tai tarjoajille asetetut vaatimukset, ovat oikeasuhteisia tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Näiden hankintalain keskeisten periaatteiden ymmärtäminen on erittäin tärkeässä roolissa, kun

⁶⁵ HE 108/2016 vp., 71.

⁶⁶ Eskola ym. 2017, 24–28.

hankintalakia sovelletaan käytännön tilanteissa, kaikissa hankintamenettelyiden aikana vastaan tulevista tilanteista. Hankintamenettelyissä tehtyihin ratkaisuihin ja päätöksiin voi hakea muu-
tosta⁶⁷ valittamalla siitä markkinaoikeuteen⁶⁸. Markkinaoikeus käyttää lähes poikkeuksetta
näitä hankintalain mukaisia keskeisiä periaatteita, perustellessaan tekemiänsä ratkaisuja han-
kintoihin liittyvissä valituksissa.

Hankintalain 12 §:n 1 mom säädetään, että hankintalakia ei sovelleta julkisista puolustus- ja
turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011, PUTU-laki) 5 §:ssä tarkoitettuihin hankintoi-
hin, eikä sellaisiin hankintoihin, jotka ovat PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja,
mutta jäävät PUTU-lain ulkopuolelle lain 6 §:n 2 mom, 7 §:n 1 mom, 8 §:n tai 13 §:n nojalla.

5.2 Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista

PUTU-laissa säädetään julkisissa puolustus- ja turvallisuushankinnoissa noudatettavista periaat-
teista ja lain soveltamisalasta, sekä hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa puolustus-
ja turvallisuushankintansa. Suomen Pankki on PUTU-lain 4 §:n 1 mom. 3 kohdassa määritelty
julkisoikeudellinen laitos. PUTU-lain 5 §:n 2 mom 1–3 kohdissa määritellään lain soveltamisalan
mukaiset puolustushankinnat⁶⁹ ja 5 §:n 3 mom kohdissa 1–3. määritellään lain soveltamisalan

⁶⁷ Ks. lisää laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) oikeussuojakei-
not 145–169 §.

⁶⁸ HE 124/2010 vp., 37. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee ja ratkaisee kil-
pailu- ja valvonta-asioita, hankinta-asioita, markkinaoikeudellisia asioita sekä teollis- ja teki-
jänoikeudellisia riita-, hakemus- ja valitusasioita. Ks. myös Laki oikeudenkäynnistä markkina-
oikeudessa (100/2013).

⁶⁹ Puolustushankinnoilla tarkoitettaisiin puolustustarvikkeiden, niiden osien tai osakokonaisuuk-
sien hankintoja ja sellaisten rakennusurakoiden, palveluiden ja tavaroiden hankintoja, jotka
liittyvät suoraan johonkin puolustustarvikkeiden, niiden osien tai osakokonaisuuksien elinkaar-
ren vaiheeseen. Puolustushankinnaksi katsotaan myös erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin tu-
levat rakennusurakoiden ja palveluiden hankinnat. Puolustustarvikkeella tarkoitetaan tavaraa,
joka on erityisesti suunniteltu tai sovitettu sotilaallisiin tarkoituksiin ja tarkoitettu käytettä-
väksi aseena, ammuksena tai puolustusmateriaalina puolustusvoimien tai muun sotilaallisen or-
ganisaation toimesta. Ks. HE 76/2011 vp., 45. Ks. myös Euroopan unionin yhteinen puolustus-
tarvikeluettelo EUVL (2018/C 098/01).

mukaiset turvallisuushankinnat⁷⁰. Suomen Pankin PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat voivat olla turvallisuushankintoja, jotka liittyvät esimerkiksi rahahuollon järjestelyihin⁷¹ ja poikkeusoloihin varautumiseen⁷².

6 Mahdollisuus käyttää yhteishankintayksiköiden sopimuksia

Hankintalain 2 §:n 2 mom säädetään, että hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Tämän tavoitteena on vähentää hankintayksiköiden hallinnollisia töitä hankintoihin liittyen siten, että hyödynnetään yhteishankintayksiköiden valmiiksi kilpailuttamia puitesopimuksia tai siten, että kaksi tai useampi hankintayksikkö toteuttaa kilpailutuksen yhteistyössä.

Valtioviraston yhteishankintoja ja tiettyjä palveluita varten valtiovirastoon on perustettu yhteishankintayksiköitä ja palvelukeskuksia. Yhteishankintayksiköinä toimivat Hansel Oy sekä Senaatti Oy ja palvelukeskuksina Palkeet sekä Valtori. Näiden yhteishankintayksiköiden ja palvelukeskusten toiminnasta on säädetty omat lait, joissa säädetään mm. mitkä organisaatiot voivat olla näiden yhteishankintayksiköiden ja palvelukeskusten asiakkaita ja toisaalta mitkä organisaatiot voivat käyttää näiden palveluita. Tämän lisäksi valtioviraston yhteishankintayksiköiden käytöstä on säädetty laissa valtion talousarviosta (423/1988, talousarviolaki). Talousarviolain 22a §:n 1 mom mukaan: "*Valtiovirastossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.*" ja

⁷⁰ Turvallisuushankinnalla tarkoitetaan turvallisuustarkoituksiin käytettäväksi tarkoitettujen tavaroiden, näiden osien ja osakokonaisuuksien hankintaa. Turvallisuushankinnan määrittelyssä itse hankittavalle tuotteelle ei aseteta vaatimuksia, vaan edellytyksenä on, että tuotteiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muutoin käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Turvallisuushankinnan määrittelyn kannalta ratkaisevaa on hankinnan kohteena olevan tuotteen käyttötarkoitus ja se, että kyseisen tuotteen hankitaan liittyä turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Hankittava tuote voi olla esimerkiksi laajasti yksityisen sektorin käytössä oleva tavanomainen siviilituote tai kaksikäyttötuote tai tietojärjestelmä. Ks. HE 76/2011 vp., 49.

⁷¹ Puolustusministeriö 2010, 34. "*Rahoitus ja vakuutusmarkkinoiden vakaa toiminta ja keskeiset palvelut varmistetaan asianomaisten viranomaisten sekä yritysten yhteistyön avulla. Rahahuollon, maksujenvälityksen ja rahoituspalveluiden toimivuus pystytään varmistamaan soveltuvilla järjestelyillä. Rahoitusmarkkinoiden vakavat kriisit ja poikkeusolot hoidetaan eurojärjestelmän yhteisillä toimenpiteillä, mutta myös kansallisilla järjestelyillä on merkitystä.*"

⁷² Valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädetään varautumisvelvollisuudesta. Sen mukaan: "*Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitaminen myös poikkeusoloissa.*" Ks. myös valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (539/2008).

edelleen 22a §:n 2 mom mukaan *"Viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta."* 22a §:n 3 mom mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään pykälän 1 mom mukaisten yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista.

Valtioneuvoston asetuksessa valtioshallinnon yhteishankinnoista (765/2006) 1 §:ssä on säädetty niistä tuotteista, joita voidaan hankkia yhteishankintoina. asetuksen 2 §:n 1 mom säädetään, että valtiovarainministeriö määrää päätöksellään, mitkä 1 §:ssä tarkoitetuista tuotteista ja palveluista kuuluvat kulloiseenkin valtioshallinnan yhteishankintaan. Suomen Pankki ei kuulu talousarviolain soveltamisalaan, eikä talousarviolain 22a § velvoita Suomen Pankkia käyttämään valtioshallinnon yhteishankintasopimuksia. Suomen Pankin mahdollisuuksia käyttää valtioshallinnon yhteishankintayksiköiden tai palvelukeskusten sopimuksia on arvioita erikseen, näistä säädettyjen erityislakien pohjalta. Talousarviolain 22a §:llä ja sen perusteella annetulla valtioneuvoston asetuksella valtioshallinnon yhteishankinnoista (765/2006) on merkitystä Suomen Pankille sitä kautta, että näissä säädöksissä säädetään tarjolla olevista yhteishankintojen kautta saatavana olevista tavaroista ja palveluista. Valtioshallinnon Yhteishankintayksiköiltä ja palvelukeskuksilta hankittaviin palveluihin liittyvä kilpailuttamisen tarve riippuu aina yhteishankintayksikön tekemästä sopimuksesta tai kyseessä olevan palvelukeskuksen tarjoamasta palvelusta.

6.1 Sidosyksikköasema

Lähtökohtana hankintalainsäädännössä on, että silloin, kun hankintayksikkö tekee hankinnan oman yksikkönsä ulkopuolelta, ovat tällaiset hankinnat kilpailutettava. Edellisessä kappaleessa kuvattujen yhteishankintayksiköiden ja palvelukeskusten lisäksi hankintayksiköt voivat joissain tilanteissa tehdä hankintoja toisiltaan tai täysin itse omistamiltaan erillisiltä yksiköiltä⁷³ ilman kilpailuttamisveloitetta ja hankintalain soveltamista, hankintalain 15 §:n mukaiseen sidosyksikköasemaan perustuen. Hankintalain 15 §:n mukaan hankintoihin sidosyksiköltä ei sovelleta hankintalakia. Sidosyksiköllä⁷⁴ tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö voi harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa,

⁷³ Vrt. kunnan täysin omistama osakeyhtiömuotoinen yritys. Esim. kunta ostaa jätehuoltopalveluita tai sairaankuljetuspalveluita itse omistamaltaan yhtiöltä.

⁷⁴ Sidosyksiköistä käytetään usein myös englannin kielestä tulevaa nimitystä in-house -yksikkö. Oikeuskäytännössä in-house -termistä on käytetty suomennosta "lähes talonsisäinen hankinta" tai "lähes talonsisäinen sopimus". Ks. asia C-340/04 ja asia C-26/03.

joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Tämä sidosyksikkö asemaan ja sidosyksikköihin liittyvä poikkeus hankintalain soveltamisesta on muodostunut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.⁷⁵

Hankintalain 15 §:n 5 mom mukaan hankintayksiköiden katsotaan käyttävän yhdessä määräysvaltaa sidosyksikköön silloin, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp. todetaan, että "*Valtio on perinteisesti katsottu yhdeksi oikeushenkilöksi, joka muodostuu toimielinten kokonaisuudesta. Valtioneuvosto puolestaan on ministeriöiden muodostama kokonaisuus, jonka sisäisestä toimivallan jaosta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtion keskushallintoon katsotaan ministeriöiden lisäksi kuuluvan valtion virastot sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet. Näiden yksiköiden voidaan siten katsoa kuuluvan samaan oikeushenkilöön, jolloin niiden välisissä suhteissa ei olisi yleensä kysymys hankintalainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista, vaan rakenteellisista syistä erillisiksi organisoitujen, valtion kokonaan rahoittamien toimintojen järjestelyistä*".⁷⁶

Kuten aiemmin on todettu, Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka ei voida katsoa kuuluvan valtio-oikeushenkilöön⁷⁷. Toisin sanoen Suomen Pankilla ei ole sidosyksikköasemaa valtiohallinnon muihin organisaatioihin siten, että Suomen Pankin hankintoihin muilta valtio-oikeushenkilöön kuuluvilta yksiköiltä, voisi soveltaa hankintalain 15 §:n mukaista hankintalain soveltamisalan poikkeusta sidosyksikköasemaan vedoten.

6.2 Valtion yhteishankintayksikkö - Hansel Oy

Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:stä säädetään laissa Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008, Hansel-laki). Hansel Oy toimii valtion yhteishankintayksikkönä ja kilpailuttaa asiakkailleen sellaisia tavara- ja palveluhankintoja, joita valtiohallinnossa käytetään laajasti. Lisäksi Hansel Oy on kilpailuttanut asiakkaidensa omia hankintoja, sekä tarjonnut asiakkailleen hankintoihin liittyviä asiantuntijapalveluita.⁷⁸ Hansel Oy:n tehtävät määritellään Hansel-lain 2 §:ssä ja sen mukaan Hansel Oy on hankintalain 4 §:n 12 kohdassa, PUTU-lain 10 §:n 2 mom ja vesi- ja energianhuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinoista

⁷⁵ Pekkala ym. 2019, 161.

⁷⁶ HE 108/2016 vp., 100.

⁷⁷ Valtio-oikeushenkilön organisatorisen ulottuvuuden katsotaan rajautuvan lähinnä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) soveltamisalan mukaisesti. Ks. lisää Laurikkala 2020, 16.

⁷⁸ HE 47/2019 vp., 3.

ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, Erityisalojen hankintalaki) 4 §:n 12 kohdassa tarkoitettu yhteishankintayksikkö. Hansel-lain 2 §:n mukaan Hansel Oy tuottaa kilpailuttamis- ja asiantuntijapalveluiden lisäksi hankintatiedon käsittely- ja analysointipalveluja ja niihin liittyviä teknisiä ratkaisuja.⁷⁹

Hansel Oy:n asiakkaat on määritelty Hansel-lain 3 §:ssä. Lainkohdan 1 mom mukaan Hansel Oy:n asiakkaita olisivat valtionhallinnon virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot. Hansel Oy:n asiakkaita olisivat näiden lisäksi myös eduskunta sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Lisäksi asiakkaina voisivat olla kunnat, kuntayhtymät, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä näiden seurakunnat. Lainkohdan mukaan Suomen Pankki on Hansel Oy:n asiakas⁸⁰ ja voi näin ollen hyödyntää yhteishankintayksikön kilpailuttamia sopimuksia ja käyttää sen tarjoamia hankintojen konsultointi- ja kilpailuttamispalveluja hyväkseen.⁸¹ Yhteishankintayksikköjen tekemien puitesopimusten hyödyt on nähty laajasti koko EU:n alueella

6.3 Senaatti kiinteistöt

Valtiovallinnon toisena yhteishankintayksikkönä mainitaan yleisesti Senaatti kiinteistöt. Senaattikiinteistöt on kuitenkin teknisesti valtion liikelaitos, eikä varsinainen yhteishankintayksikkö. Senaatti kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa ja kehittää valtiovallinnon tilapalveluja ja niihin läheisesti liittyviä palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Senaatti kiinteistön toiminnasta säädetään laissa Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003).⁸² Suomen Pankilla ei ole Senaatti

⁷⁹ Nämä tehtävät on lisätty Hansel-lakiin lailla Hansel Oy -nimisestä yhtiöstä annetun lain muuttamisesta (352/2020). Hankintatiedon ja käsittelyn analysointipalvelut liittyvät Valtion hankintojen digitalisointiohjelmaan, joka on käynnistetty 23.5.2016 valtiovarainministeriön kehittämishankkeena (VM047:00/2016). Ks. myös HE 47/2019 vp., 9. "Hankintatiedon käsittelyllä tarkoitettaisiin hankintayksiköiden hankintoihin liittyvien tietojen, kuten tarjousten ja tarjonneiden yritysten määrä, laskutus- ja tilaustietojen, toimittaja- ja tuotetietojen, hankintamäärien ja hintojen sekä hankintasuunnitelmien ja hankintailmoitusten tietojen käsittelyä. Näiden tietojen analysoimisen tuloksena saadaan tietoja esimerkiksi hankintayksikön varainkäytöstä, hankintojen sisällöstä, toimittajista sekä laskujen ja tilausten lukumääristä. Tietoja voidaan hyödyntää hankintayksiköiden sekä konsernitason hankintatoimen organisoimisessa ja johtamisessa, hankintojen kategorisoimisessa, suunnittelussa, seurannassa sekä ennustamisessa. Hankintatiedon käsittely on siten välttämätöntä hankintatoimen kehittämiseen liittyvien palvelujen tuottamisessa".

⁸⁰ Ks. HE 194/2008 vp., 10., jossa todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa erikseen: "Valtiovallintoon kuuluvien virastojen ja laitosten lisäksi Hansel Oy:n asiakkaina olisivat eduskunta, sekä sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivat yksiköt. Näitä ovat valtiovallinnon tarkastusvirasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, eduskunnan takuulla ja hoidossa toimiva Suomen Pankki sekä eduskunnan valvonnassa olevat Kansaneläkelaitos ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra."

⁸¹ Puitejärjestelyjä voivat hyödyntää vain sellaiset hankintayksiköt, jotka on selvästi yksilöity puitesopimuksen tarjouskilpailuvaiheessa. Kts. Lisää KHO ratkaisu asiassa KHO 2020:2436

⁸² HE 108/2003 vp., 1. todetaan, että Senaatti kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa toimitilapalveluja ensisijaisesti valtion budjettitalouden piirissä oleville valtion virastoille ja laitoksille.

kiinteistöistä annetun lain (1196/2003) perusteella lakiin perustuvaa oikeutta toteuttaa hankintoja suorahankintana Senaatti kiinteistöiltä, ellei peruste suorahankintaan löydy hankintalaista.

6.4 Valtion palvelukeskusten käyttö

Valtion Palvelukeskukset on perustettu tarjoamaan jonkin tietyn sektorin valmiita palveluja tai ratkaisuja asiakkaidensa käyttöön. Palvelukeskusten tarjoamat palvelut ovat tyypillisesti sellaisia palveluita, joita palvelukeskusten asiakkaat voivat ottaa suoraan käyttöön ilman kilpailuttamista. Palvelukeskukset tarjoavat palvelun, joko omana työnään, tai ne ovat valmiiksi kilpailuttaneet palvelun asiakkaidensa käyttöön. Palvelukeskusten tarjoamat palvelut eroavat yhteishankintayksikkö Hanselin tarjoamista palveluista yleensä siten, että asiakkaan ei tarvitse erikseen kilpailuttaa näitä palveluita, vaan palvelukeskus on jo tehnyt kilpailutuksen jostain kokonaisratkaisusta. Palvelukeskus voi myös tarjota palvelun palvelukeskuksen omana työnä.

6.4.1 Palkeet

Palkeet on valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva vuonna 2010 perustettu virasto, joka tuottaa talous-, ja henkilöstöhallinnon palveluita valtiohallinnon virastoille ja muille organisaatioille. Palkeet-viraston toiminnasta säädetään lailla valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019, Palkeet-laki)⁸³. Palkeet-lain 1 §:n mukaan Palkeet tuottaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä ja talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita sekä muita vastaavia hallinnon tuki- ja asiantuntijapalveluita. Tämän lisäksi Palkeet-virastolla voi olla myös muita erikseen säädettäviä tehtäviä. Palkeet-viraston asiakkaista voi palkeet-lain 2 §:n mukaan olla *"valtion virastot, laitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot. Asiakkaita voivat lisäksi olla eduskunta ja sen yhteydessä toimivat virastot kansliatoimikunnan päätöksen mukaisesti, eduskunnan alaisuudessa ja valvonnassa toimivat yksiköt, valtion liikelaitokset sekä valtioneemistöiset osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla."* Hallituksen esityksessä HE 281/2018 vp. todetaan Palkeet-viraston asiakkaista mm. että: *"palvelukeskuksen asiakkaina voivat olla, ja nykyään myös ovat joltain osin, eduskunnan alaisuudessa ja valvonnassa toimivat yksiköt, kuten Suomen Pankki ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra."*⁸⁴

⁸³ Palkeet-viraston toiminnasta on Palkeet-lain voimaantuloon asti säädetty valtioneuvoston asetuksella (VNA 229/2009). Palkeet Virastosta on nyttemmin katsottu tarpeelliseksi säätää lailla, koska viraston merkitys valtiohallinnon palveluiden tuottajana on noussut tärkeään asemaan. Lain säätäminen on katsottu perustelluksi mm. perustuslakivaliokunnan hallituksen esitykseen laiksi ulkomaanedustuksen korvaamisesta antamaan lausuntoon viitaten, jossa perustuslakivaliokunta toteaa, että jos toimielimen tosiasiallinen merkitys on suuri, on toimielimestä tämän vuoksi asianmukaista säätää lailla. Ks. lisää PeVL 41/2005 vp – HE 50/2005 vp., 2.

⁸⁴ HE 281/2018 vp., 12.

Suomen Pankilla on mahdollisuus käyttää Palkeet-viraston palveluita ja Suomen Pankki käyttääkin jo tällä hetkellä Palkeet-viraston palveluita osto- ja myyntilaskujen, maksatuspalveluiden ja matkanhallintapalveluiden osalta. Lähitulevaisuudessa Suomen Pankilla on tarkoitus ottaa myös käyttöön Palkeet-viraston tarjoama Handi-palvelu⁸⁵.

6.4.2 Valtori

Valtori on valtiovarainministeriön hallinnonalaisuudessa toimiva virasto, jonka tehtävänä on tuottaa valtion virastoille ja laitoksille perustietotekniikan palveluita. Valtorin toiminnasta säädetään laissa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013, Valtorilaki). Valtorilain 3 §:n mukaan valtion virastot ja laitokset ovat velvoitettuja käyttämään Valtorin yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, ellei kyseisen lain muusta kohdasta muuta johdu.⁸⁶

Valtorilain 10 §:ssä määritellään Valtorin asiakkaita: ”*Palvelukeskuksen asiakkaita ovat valtion virastot ja laitokset. Palvelukeskuksen asiakkaina voivat olla myös valtion liikelaitokset, muut julkisen hallinnon viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta, valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ja julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavat yritykset ja yhteisöt.*”

Valtorilain hallituksen esityksen perusteluissa HE 150/2013 vp. todetaan mm. että palvelukeskuksen asiakkaita voisivat olla myös: ”*Pykälän 1 momentin mukaan palvelukeskuksen asiakkaina voisivat olla myös valtion liikelaitokset ja muut julkisen hallinnon viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta ja julkista hallinto- ja palvelutehtävää hoitavat yritykset ja yhteisöt. Säännöksen perusteella olisi mahdollista, että muun muassa kunnat ja kuntayhtymät, välillisen valtionhallinnon toimijat, kuten Suomen metsäkeskus tai työterveyslaitos, valtion ulkopuoliset rahastot ja Kela voisivat olla palvelukeskuksen asiakkaita.*” Hallituksen esityksessä kuitenkin toisaalta todetaan että: ”*tarkoitus on, että palvelukeskus toimisi pääasiassa valtion virastojen ja laitosten ja liikelaitosten perustietotekniikkapalveluiden palveluntuottajana.*” Vaikka Valtorilain 10 § mahdollistaa Valtorin asiakaspiiriksi valtiohallinnon toimijoita laajemman asiakaskunnan, todetaan Hallituksen esityksen Valtorilain 10 §:n liittyvissä lain yksityiskohtaisissa perusteluissa, että: ”*Säännöksellä ei kuitenkaan olisi vaikutusta siihen, voiko*

⁸⁵ Handi-palvelu on osa valtakunnallista hankintojen digitalisointiohjelmaa, jonka tavoitteena on mm. kasvattaa hankintatoimen automaatioastetta tarjoamalla sähköiset välineet tilauksesta-maksuun -prosessissa. Ks. lisää www.handi.fi/handi-ohjelma.

⁸⁶ Ks. HE 150/2013 vp., 12. Sen mukaan Valtorilain tarkoituksena on parantaa valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja ja parantaa palvelujen laatua, sekä saavuttaa kustannustehokkuutta kokoamalla viestintäteknisiä ratkaisuja yhteen.

*valtion ulkopuolinen taho hankkia palvelukeskuksen palveluita kilpailuttamatta.*⁸⁷ Tämä tarkoittaa mm. Suomen Pankin kannalta sitä, että Suomen Pankin pitää ratkaista Valtorin tarjoamien palveluiden käytön mahdollisuus aina tapauskohtaisesti, hankintalain tai muun lainsäädännön perusteella ja että palvelun käyttö olisi mahdollista vain, jos palvelun voisi hankkia lakiin perustuen kilpailuttamatta.⁸⁸

Esimerkkinä tällaisesta muuhun lainsäädäntöön perustuvasta oikeudesta käyttää Valtorin tarjoamia tai kilpailuttamia palveluita, toimii laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 3 §:n 39 a kohdassa määritelty viranomaisverkko.⁸⁹ Suomen Pankilla on mahdollisuus käyttää lakiin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnosta (10/2015) 1 §:n perustuvaa julkisen hallinnon turvallisuusverkkoa ja sen palveluita.⁹⁰ Kyseisen lain 8 §:n mukaan turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii valtion yhteisten viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n 1 mom tarkoitettu palvelukeskus, eli Valtori. Tällöin hankinnan lainmukaisuus perusteltaisiin hankintalain näkökulmasta hankintalain 8 §:n 1 mom yleisten soveltamisalueen rajausten kautta.⁹¹

⁸⁷ Ks. HE 150/2013 vp., 32. Esityksessä avataan asiaa lisää: "*Säännöksellä olisikin tarkoitus mahdollistaa valtion järjestämisvastuulla olevien yhteisten palvelujen tarjoaminen valtion viranomaisia laajemmalle asiakaskunnalle silloin, kun sen on tarkoituksenmukaista ja mahdollista ilman kilpailutusmenettelyä. Säännöksen perusteella palveluja voitaisiin tuottaa esimerkiksi sellaisille asiakkaille, joille palvelujen tuottamisesta on lainsäädännössä säädetty tai sen nojalla määrätty. Säännös mahdollistaisi palvelukeskuksen toimia julkisen hallinnon turvallisuusverkon palvelutuottajana ja lisäksi esimerkiksi muiden sellaisten palvelujen tuottajana, joiden tuottaminen mahdollisesti myöhemmin tehtävien päätösten mukaisesti olisi säädetty yksinoikeudella tuotettavaksi myös muille julkisen hallinnon viranomaisille. Palvelukeskus voisi kuitenkin säännöksen nojalla tarjota palvelujaan kunnallisille viranomaisille myös sellaisissa poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa vastaavia kunnallisen viranomaisten tarvitsemia palveluja ei olisi muualla tarjolla. Tällöin kunnallisella viranomaisella olisi mahdollisuus tehdä suorahankinta palvelukeskukselta.*"

⁸⁸ Lähtökohtaisesti arvioinnissa pitäisi ensin tutkia soveltuuko kyseiseen tapaukseen jokin erityislaki ja jos soveltuva erityislakia ei ole, niin silloin pitää arvioida soveltuuko jokin hankintalain mukainen poikkeus hankintalain soveltamisalasta esim. jokin hankintalain mukainen suorahankintaperuste.

⁸⁹ Viranomaisverkolla tarkoitetaan valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon, sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoimintaan, raideliikenneturvallisuuteen tai väestönsuojeluun liittyvien tehtävien vuoksi rakennettua viestintäverkkoa. Viranomaisverkko on otettu osaksi lakia sähköisen viestinnän palveluista (917/2014), jotta aiempi viranomaisten VIRVE-verkko voitiin korvata laajakaistaisella verkkopalvelulla. Ks. lisää HE 226/2018 vp., 4–5.

⁹⁰ Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) 4 §.

⁹¹ Ks. HE 108/2016., 88., jossa todetaan: "*Pykälässä säädettäisiin hankintadirektiivin mukaisesti lain soveltamisalan rajoituksista. Oikeuskäytännössä soveltamisalasta poikkeamisen edellytyksiä on tulkittu suppeasti. Hankintayksiköllä on perusteluvelvollisuus edellytyksen olemassaolosta.*" Toisin sanoen hankintayksikön on tällöin perusteltava, mihin lainsäädäntöön hankinta perustuu.

6.5 EU-maiden yhteishankintayksiköt ja hankintayksiköiden väliset yhteishankinnat

Hankintalain 22 §:ssä säädetään hankinnoista toisen Euroopan unionin jäsenvaltion yhteishankintayksiköltä ja jäsenvaltioiden hankintayksiköiden yhteisistä hankinnoista. Yhteishankintayksikköjen tekemien puitesopimusten hyödyt on nähty laajasti koko EU:n alueella ja uudessa hankintadirektiivissä 2014/24/EU onkin otettu huomioon aiempaa paremmin myös rajat ylittävät yhteishankinnat sekä yhteishankintayksiköiden että hankintayksiköiden yhteisten hankintojen osalta.⁹² Lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on yhteishankintayksikköjä, jotka toimivat hiukan erimuodoissa, mutta joiden tarkoituksena on yhteishankintojen tekeminen. Lisäksi näiden yhteishankintayksiköiden tehtävinä on mm. yhteisten hyvien hankintakäytäntöjen luomista ja hankintaosaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen. Näiden yhteishankintayksiköiden asiakkaina ja kohderyhmänä ovat usein kunkin valtion keskushallintoviranomaiset ja aluehallintoviranomaiset sekä kunnat.⁹³

Hankintadirektiivin 2014/24/EU mukaan jäsenvaltio ei saa kieltää hankintayksiköitä käyttämästä toisen valtion yhteishankintayksiköitä. Toisaalta direktiivin säännös ei myöskään velvoita yhteishankintayksikköjä tarjoamaan palveluitaan toisista maista tuleville hankintayksiköille, joten toisen maan yhteishankintayksikön käyttö on mahdollista vain, jos kyseisen jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö sallii muista maista tulevien hankintayksiköiden käyttää sopimuksia hyväkseen. Sen lisäksi, että yhteishankintayksikön sopimusten käyttö on sallittu kyseisen maan kansallisessa lainsäädännössä, on yhteishankintayksikön vielä pitänyt huomioida toisista maista tulevat hankintayksiköt sopimuksiensa käyttäjinä, jos hankintasopimuksen kilpailuttamisvaiheessa. Yhteishankintayksikköjen hankintasopimukset toteutetaan käytännössä yleensä puitesopimuksina ja hankintadirektiivin ja hankintalain mukaan puitesopimuksen käyttäjät pitää määrittellä tarkasti jo puitesopimuksen kilpailuttamisvaiheessa.⁹⁴

Hankintalain 22 §:n mukaan hankintalain alaisen hankintayksikön käytettäessä toisen jäsenvaltion yhteishankintayksikön hankintasopimusta, ei kyseiseen sopimukseen sovelleta hankintalakia, vaan sopimukseen sovelletaan yhteishankintayksikön sijoittumismaan hankintalainsäädäntöä. Hankintalain 22 §:n 1 mom kuitenkin rajataan, että toisen jäsenvaltion hankintayksikön käyttö ei ole sallittua kansallisen lainsäädännön noudattamisen välttämiseksi. Toisaalta hankintalain 22 §:n 2 mom mukaan Suomen hankintalakia sovelletaan toisesta EU jäsenvaltiosta tulevan hankintayksikön toteuttaessa hankinnan Suomessa sijaitsevalta yhteishankintayksiköltä.

⁹² Ks. Direktiivi 2014/24/EU, johdanto-osan perusteluissa kohdissa 69–73 käsitellään yhteishankintayksiköitä ja rajat ylittäviä yhteishankintoja. Huomaa erityisesti kohta 73. ks. myös direktiivin 2014/24/EU artikkelit 38 ja 39.

⁹³ HE 47/2019 vp., 4.

⁹⁴ Pekkala ym. 2019, 279–280.

Suomessa Hansel Oy tarjoaa melko kattavasti puitesopimuksia myös Suomen Pankin tarpeisiin. Suomen Pankki on tällä hetkellä liittynyt mukaan 44 eri Hansel Oy:n kilpailuttamaan puitesopimukseen. Koska Hansel Oy:n puitesopimukset kattavat melko laajasti yleisiä Suomen Pankin hankintatarpeita, joissa ei ole keskuspankki-toimintaan liittyviä erityispiirteitä, eikä Suomen Pankilla ole sellaista muun EU-jäsenvaltion alueella tapahtuvaa toimintaa, joka edellyttäisi siellä tapahtuvaa paikallista hankintaa, ei Suomen Pankilla ole ollut tarvetta tutkia muiden EU-jäsenvaltioiden yhteishankintayksiköiden käyttömahdollisuuksia.

Suomen Pankilla ja hallinnollisesti sen yhteydessä toimivalla Finanssivalvonnalla on molemmilla säännöllistä yhteistyötä organisaatioiden muissa EU-maissa toimivien vastaavien organisaatioiden kanssa. Suomen Pankki on toteuttanut yhteistyössä joidenkin muiden kansallisten keskuspankkien kanssa hankintalain 22 §:ssä tarkoitettuja jäsenvaltioiden hankintayksiköiden yhteisiä hankintoja. Nämä hankinnat ovat liittyneet rahahuoltoon. Näiden hankintojen osalta Suomen Pankki on ollut mukana yhteishankinnassa, mutta hankinta on tehty toisen jäsenmaan keskuspankin toteuttamana ja hankintaan on näin ollen sovellettu kyseisen hankinnan toteuttaneen keskuspankin kansallista hankintalainsäädäntöä. Myös Finanssivalvonta on tehnyt yhden tällaisen tietojärjestelmiin liittyvän hankinnan ja toinen hankinta on tällä hetkellä valmistelussa. Näissä molemmissa hankinnoissa toteuttajana on toisen maan finanssivalvonta organisaatio. Finanssivalvonnassa on myös kerran valmisteltu yhteishankintaa, jossa hankinnan toteutusvastuun olisi ottanut Finanssivalvonta, mutta tässä hankinnassa toisen jäsenvaltion finanssivalvonnasta vastaava organisaatio vetäytyi yhteishankinnasta viime hetkellä ja toteutti vastaavan hankinnan omana hankintanaan.

6.6 Euroopan keskuspankin yhteishankintayksikkö - EPCO

EKP-järjestelmän keskuspankit tekevät laajasti yhteistyötä monilla rintamilla. Vuonna 2008 EKP päätti perustaa eurojärjestelmän yhteishankintoja varten eurojärjestelmän hankintatoimiston (Eurosystem Procurement Coordination Office, EPCO).⁹⁵ Tällöin EKP-järjestelmän sisällä oli tunnistettu, että kansallisilla keskuspankeilla oli paljon niiden yhteisesti käyttämiä palveluita ja useita erityisesti keskuspankkitoimintaan liittyviä yhteisiä tarpeita. EKP:ssä arvioitiin, että yhdistämällä keskuspankkien hankintoja voidaan saada mittavia synergia ja mittakaava etuja sekä hallinnollisia kustannussäästöjä. Lisäksi tunnistettiin, että yhteisillä hankinnoilla voitaisiin myös edistää hyvien käytäntöjen jakamista ja yhteisten toimintatapojen luomista EKPJ tasolla. EPCO perustettiin ensin viiden vuoden määräajaksi, jonka arvioitaisiin EPCO:n toiminnan tehokkuutta ja hyödyllisyyttä. EPCO:n ensimmäisen toimikauden lopussa tehdyn toiminnan arvioinnin lopputuloksena todettiin, että EPCO:n toimintaan osallistuneet keskuspankit näkivät toiminnan

⁹⁵ Euroopan keskuspankin päätös EKP/2008/17 -virallinen lehti L 319/76 29.11.2008.

erittäin hyödyllisenä ja EPCO:n voitiin osoittaa saavuttaneen merkittäviä kustannushyötyjä, yhteisillä hankintasopimuksilla saatujen hinnanalennusten ja keskuspankkien saavuttamien hallinnollisten kustannussäästöjen muodossa. Tästä syystä EKP:n neuvosto päätti 10.4.2014 jatkaa EPCO:n toimintaa uudella viisivuotisella toimintakaudella 31.12.2019 saakka.⁹⁶

Vuonna 2014 tehtyyn EPCO:n toiminnan viiden vuoden määräaikaiseen jatkamiseen liittyvään päätökseen oli edelleen sisällytetty EPCO:n toiminnan tehokkuutta ja suorituskykyä koskeva arviointi, ennen päätetyn mukaisen toimintakauden päättymistä ja mahdollista toimintakauden edelleen jatkamista. Vuonna 2019 EPCO:n toiminnasta tehdyn arvion perusteella EPCO:n toiminnasta saadut kokemukset olivat edelleen erinomaisia, joten EKP:n neuvosto päätti 26.4.2019, että EPCO jää pysyväksi toiminnoksi siten, että sen sijaintipaikkana toimiva keskuspankki kuitenkin nimetään viiden vuoden välein keskuspankkien jättämien hakemusten perusteella.⁹⁷

EPCO:n toimintaan osallistuu tällä hetkellä EKP:n lisäksi 23 EKPJ:n kansallista keskuspankkia. EPCO:ssa mukana olevin EKP:n ja 23 kansallisen keskuspankin lisäksi EPCO:n sopimuksia voivat hyödyntää tietyt EKP:n neuvoston hyväksymät muut EU-jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset, sekä unionin toimielimet.⁹⁸ Muiden kansallisten viranomaisten ja unionin toimielinten osalta EPCO:n sopimusten hyödyntäminen on jäänyt vähäiseksi, mutta kansalliset keskuspankit käyttävät EPCO:n sopimuksia aktiivisesti. EPCO:lla on yhteensä 46 voimassa olevaa sopimusta ja lisäksi kilpailutuksen alla on viisi sopimusta. Näiden 51 sopimuksen lisäksi valmistelussa on vielä 13 erillistä sopimusta.⁹⁹ Suomen Pankki on mukana 20 eri EPCO sopimuksessa. Suomen Pankin osallistumista useampiin EPCO:n sopimuksiin on osittain rajoittanut se, että EPCO:lla on jonkin verran päällekkäisiä sopimuksia valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kanssa ja näissä tapauksissa Suomen Pankille on ollut pääsääntöisesti edullisempaa käyttää näitä Hansel Oy:n puitesopimuksia. Erityisesti silloin, jos EPCO:n sopimuksissa ei ole ollut mitään erityisesti keskuspankeille räätälöityä osuutta. Lisäksi joissain tapauksissa Suomen sijainti suhteellisen kaukana keski-Euroopasta on vaikuttanut siten, että tuotteiden päälle tulevat rahtikustannukset ovat tehneet EPCO:n sopimuksen käyttämisen Suomen Pankille taloudellisesti kannattamattomaksi.

⁹⁶ Europan keskuspankin päätös EKP/2015/51.

⁹⁷ Ks. Euroopan keskuspankin päätös EKP/2020/27 "EKP:n neuvosto päätti 26 päivänä huhtikuuta 2019 tavaroiden ja palveluiden yhteishankinnasta saatujen myönteisten kokemusten pohjalta, että eurojärjestelmän hankintatoimisto (Eurosystem Procurement Coordination Office, EPCO) jää pysyväksi ja että EPCO:n sijaintipaikkana toimiva keskuspankki nimitetään viiden vuoden välein. Banque Centrale du Luxembourg on EPCO:n tämänhetkinen sijaintipaikka 1 päivän tammikuuta 2020 ja 31 päivän joulukuuta 2024 välisen ajan."

⁹⁸ EKP/2015/51, 5 artikla. Ks. ajantasainen lista muista mahdollista organisaatioista: <http://www.epco.lu/links.php>

⁹⁹ Tarkka luettelo voimassaolevista sopimuksista löytyy osoitteesta: <http://www.epco.lu/joint-procedures.php>.

EPCO:n toiminta rahoitetaan jakamalla sen kustannukset EPCO:oon liittyneiden keskuspankkien kesken, EKPJ:n päättämällä kustannusten jakokaavalla. EPCO:n sopimuksia käyttäville muille instituutioille on määritelty kiinteä sopimuskohtainen maksu, jonka instituutiot maksavat EPCO:lle voidakseen hyödyntää sopimusta. Suomen Pankin vuosimaksun osuus EPCO:n kustannuksista on EKP:n päättämän jakokaavan mukaan vuodelta 2019 yhteensä 57 700 euroa. Suomen Pankin saamaksi hyödyksi EPCO:n sopimuksista on arvioitu vuositasolla olevan n. 200 000 €¹⁰⁰. Suoraan sopimusten hinnoista saatavien säästöjen lisäksi, tulee ottaa säästöinä huomioon myös EPCO:n puitesopimusten käytön ansiosta saavutettavat hallinnolliset säästöt, kilpailuttamistyöhön käytettävän resurssin säästymisestä. Näiden euromääräisten ja hallinnollisten resursseihin liittyvien kustannusten lisäksi säästöjä saadaan myös edullisemmista sopimusehdoista¹⁰¹.

Suomen Pankin mahdollisuudesta käyttää EPCO:n hankintasopimuksia säädetään hankintalain 22 §:ssä, jossa säädetään jäsenvaltioiden hankintayksiköiden yhteishankinnoista. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. että kyseisessä lainkohdassa säädettäisiin eri Euroopan unionin jäsenvaltioista olevien hankintayksiköiden perustamista yhteisistä yksiköistä.¹⁰² EPCO:n perustamisesta ja sen hankintoihin noudatettavista menettelyistä on päätetty EKP neuvoston tekemissä EPCO:n perustamiseen liittyvissä päätöksissä.

7 Hankintoihin liittyvät sisäiset ohjeistukset

Hankintalaki on lähtökohtaisesti menettelytapalaki, jolla ohjataan julkisten hankintojen tekemisen prosessia ja hankintaprosessiin liittyviä menettelyitä ja käytänteitä. Hankintalaissa (ja PUTU-laissa) on kuitenkin säädetty kansalliset kynnsarvot¹⁰³, joiden alle jääviin hankintoihin

¹⁰⁰ Arviointi on suoritettu laskemalla Suomen Pankin aiemmin itse tekemiensä sopimusten hintojen muutoksista siihen, kun sopimukset on tehty EPCO:n kautta. Esimerkiksi suurten kansainvälisten tietopalveluja tarjoavien toimijoiden (Esim. Bloomberg, Reuters, Fitch, jne.) sopimuksista saavutetut hinnanalennukset ovat olleet useita kymmeniä tuhansia euroja. Näiden suoraan laskettavien kustannusten lisäksi EPCO:n kilpailuttamista sopimuksista saadaan huomattavia hallinnollisia säästöjä, kun Suomen Pankin ei tarvitse itse tehdä kilpailutuksia näistä sopimuksista.

¹⁰¹ EPCO:n tuoma neuvotteluvoima sopimusehtoihin on merkittävä. On eri asia, jos sopimusta neuvottelee yksi kansallinen keskuspankki kuin se, että neuvotteluissa on toisena osapuolena edustettuna valtaosa EU:n kansallisista keskuspankeista. EPCO:n neuvottelemiin sopimuksiin on saatu esimerkiksi huomattavia rajoituksia sopimuksen hinnanmuutoslausekkeisiin. Hinnan muutoksia on sopimuksissa voitu rajata sopimuskauden aikana esimerkiksi kahteen prosenttiin vuodessa.

¹⁰² HE 108/2016 vp., 112.

¹⁰³ Hankintalaissa on säädetty erilliset ja erisuuret kansalliset kynnsarvot tavara- ja palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin, rakennusurakoihin, hankintalain liitteen E -mukaisiin sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin, liitteen E mukaisiin erityisiä hankintoja koskeviin hankintoihin, sekä käyttöoikeussopimuksiin. Ks. kansalliset kynnsarvot hankintalain (1397/2016) 25 §:stä. PUTU-lain kansalliset kynnsarvot on säädetty lain 13 §:ssä ja PUTU-laissa

ei sovelleta hankintalakia. Hankintalain kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja kutsutaan vakiintuneesti pienhankinnoiksi¹⁰⁴. Pienhankintojen tekemisen prosessia tai menettelyitä ei ohjata hankintalainsäädännöllä. Myöskään kauppalaki (355/1987)¹⁰⁵ tai laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929, OikTL)¹⁰⁶ ei sisällä määräyksiä hankintaan liittyvistä menettelytavoista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat voidaan toteuttaa ilman lainsäädännöstä juontuvia menettelyitä. Pienhankintoja tehdään kuitenkin määrällisesti paljon hankintayksiköstä riippuen, jolloin hyvän hallintotavan periaatteiden mukaan tällaisten hankintojen tekemistä on tarkoituksenmukaista ohjata sisäisillä ohjeistuksilla. Pienhankintojen toteuttaminen ohjataankin pääsääntöisesti hankintayksiköiden omien sisäisten hankintaohjeiden avulla ja menettelytapojen ohjeistus on näiden sisäisten ohjeistuksien varassa. Tässä yhteydessä on huomionarvoista todeta myös, että koska pienhankintoihin ei sovelleta hankintalainsäädäntöä, ei pienhankintoihin voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen¹⁰⁷.

Kynnysarvon alittavat hankinnat jäävät organisaation sisäisten ohjeiden ja menettelytapojen varaan ja niihin liittyvät tarjoajien oikeussuojakeinot jäisivät siten hallinto-oikeudellisten muutoksenhakekeinojen varaan.¹⁰⁸ Julkisia hankintoja tekevien hankintayksiköiden pienhankintoja ohjataan pääsääntöisesti hankintayksikön omilla sisäisillä ohjeilla ja tällaiset sisäiset ohjeet liittyvät hyvän hallinnon periaatteisiin. Hyvän hallinnon periaatteet juontuvat Hallintolaista (434/2003, HL). HL 6 §:ssä säädetään hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja toiminnan on oltava puolueetonta

on omat erisuuriset kansalliset kynnysarvot tavara- ja palveluhankinnoille, sekä rakennusurakoille. Ks. kansalliset kynnysarvot PUTU-lain (1531/2011) 13 §:stä.

¹⁰⁴ Pääsääntöisesti pienhankinnoilla tarkoitetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) kansallisen kynnysarvon 60 000 € (ilman arvonlisäveroa) alittavia hankintoja. Pienhankinnan lisäksi Suomen Pankin hankintaohjeessa on määritelty erikseen vähäisen hankinnan raja 15 000 € (ilman arvonlisäveroa), jonka alittavat hankinnat saa aina tehdä suorahankintoina. Myös valtion hankintayksiköiden osalta Valtion hankintakäsikirjassa todetaan, että hankintayksikkö määrittelee omassa hankintaohjeessaan vähäisen hankinnan rajan, jonka alittavat hankinnat saa tehdä suorahankintana. Ks. lisää Suomen Pankki, Suomen Pankin hankintaohje 2017, 15–16. Ks. myös Valtiovarainministeriö. Valtion hankintakäsikirja 2017, 8.

¹⁰⁵ Kauppalaissa (355/1987) säädetään irtaimen omaisuuden kaupasta.

¹⁰⁶ OikTL:ssä säädetään sopimuksen syntymisestä.

¹⁰⁷ Laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013) 3 § 1 momentissa säädetään että markkinaoikeus käsittelee hankinta-asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluvaksi (tässä huomioitu vain kohdat 1) ja 4)) julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007) ja julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetussa laissa (1531/2011).

¹⁰⁸ Eskola-Ruohoniemi s. 97-98. ks. myös TaVM 26/2006 vp., s. 6. jossa Valiokunta toteaa, että: *"Kynnysrajat alittavien hankintojen osalta tilaaja voi itse päättää, miten hankinta suoritetaan, kunhan se tehdään syrjimättömästi ja avoimesti sekä noudattaen hankintayksikön mahdollisia omia kilpailuttamisohjeita ja -menettelyjä. Kynnysarvot alittavista hankinnoista ei olisi muiden hankintojen tapaan mahdollista valittaa markkinaoikeuteen, vaan käytössä olisivat hallinto-oikeudelliset ja kunnalliset muutoksenhakekeinot. Hankintalain mukaiset oikeussuojakeinot voisivat poikkeuksellisesti olla käytössä niissä tapauksissa, joissa hankinnan arvo on saatu jäämään kansallisen kynnysarvon alle hankintalaissa kielletyn menettelyn seurauksena."*

ja oikeasuhtaista toiminnassa tavoiteltuihin päämääriin sekä oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten mukaista.¹⁰⁹ Sisäisillä ohjeilla voidaan varmistaa organisaation toiminnan tasalaatuisuus ja käytäntöjen yhtenäisyys. Sisäisten ohjeiden on lisäksi katsottu olevan osa hyvää hallintotapaa ja ohjeilla on haluttu luoda menettelytapoja lailla sääntelemättömiin tilanteisiin.¹¹⁰

Pienhankintojen osalta on hyvä kuitenkin huomata hankintalain 2 §:n 3 mom mukainen maininta, että *"tässä laissa tarkoitettut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys"*. Lisäksi on hyvä huomata, että erityisesti hankinta-arvoltaan suurilla kansallisen kynnysarvon alittavilla hankinnoilla voi olla rajat ylittäviä intressejä. Tämän toteavat kirjassaan Pekkala ym., joiden mukaan kuitenkin tulee huomioida, että SEUT-sopimuksessa mainittujen yleisten periaatteiden, voidaan jossain tilanteessa myös arvioida soveltuvan pienhankintoihin, jos niihin liittyy rajat ylittävä intressi.¹¹¹

Suomen Pankki kuuluu HL 2 §:ssä säädettyihin viranomaisiin, joiden toimintaan sovelletaan Hallintolakia. Suomen Pankissa pienhankintoja ohjataan Suomen Pankin hankintaohjeella. Suomen Pankin hankintaohjeessa on kuvattu pienhankintojen kilpailuttamiseen liittyvät sisäiset ohjeet ja menettelytavat, sekä mahdolliset syyt poikkeamiseen pienhankintojen kilpailuttamisveloitteesta. Hankintaohjeessa on myös ohjeistettu menettelyt hankintojen käynnistämiseen ja hankintaan liittyvien päätöksien tekovaltuudet. Suomen Pankin hankintaohjeen on hyväksynyt Suomen Pankin johtokunta.¹¹²

Suomen Pankin hankintojen toteuttamiseen liittyy hankintaohjeen lisäksi useita muitakin organisaation sisäisiä ohjeita, jotka on tarkoituksenmukaista tunnistaa osana hankintaprosessin mu-

¹⁰⁹ Ks. myös HE 72/2002 vp., 54–56.

¹¹⁰ Kulla 2015, 56.

¹¹¹ Pekkala ym. 2019, 569. Ks. myös EU tuomioistuimen ratkaisu C-45/87, Dundalk. Kyseessä oli tapaus, jossa Irlannin valtion omistaman Dundalk Urban District Council:n käynnistämään Dundalkin vesijohtoverkon parantamista koskevan urakkatarjouskilpailun asiakirjoihin oli liitetty lauseke, jossa määrätään, että asbestisementtipaineputket on varustettava todistuksella siitä, että ne vastaavat Irlannin teollisen tutkimus- ja standardisoimislaitoksen Irish Standard Mark Licensing Schemen mukaista irlantilaista standardia 188-1975, ja kieltäytymällä ottamasta tarkasteltavaksi sellaista tarjousta (tai hylkäämällä sen ilman asianmukaista perustetta), jossa on edellytetty toisen, vastaavat turvallisuus-, teho- ja luotettavuustakeet antavan standardin mukaisten asbestisementtiputkien käyttöä. Kyseinen hankinta ei kuulunut silloisten hankintadirektiivien soveltamisalaan, mutta Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että ilmoittamalla virallisessa lehdessä hankinnasta, Irlanti oli saattanut itsensä vapaaehtoisesti direktiivin (71/305/EEC) soveltumisalan piriin. Tällöin sen oli myös noudatettava direktiivin säännöksiä. Näin ollen Irlanti oli rikkonut EU:n perussopimuksen mukaista tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

¹¹² LSP 14 §:n mukaan Suomen Pankin johtokunta huolehtii pankin hallinnosta ja johtokunnalla on oikeus antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien tehtävistä ja toimivallasta.

kaisia menettelyitä. Tällaisia ohjeita ovat muun muassa hankintaan liittyviin päätöksen tekomenettelyihin liittyvät sisäiset menettelytapaohjeet, hankinnassa syntyvien asiakirjojen käsittelyohjeet, tiedonohjaukseen ja tiedonhallintaan liittyvät ohjeistukset, nimenkirjoitusohjeet, eettiset ohjeet, laskujen käsittelyyn ja laskutukseen liittyvät ohjeet, sekä turvallisuuteen ja salassapitoon liittyvät ohjeet. Näiden lisäksi on pyrittävä tunnistamaan aina myös hankinnan kohteena olevaan palveluun tai tavarahankintaan liittyvät sisäiset ohjeistukset¹¹³. Sisäisten ohjeiden lisäksi on joitakin sellaisia ohjeita tai määräyksiä, jotka on tarkoituksenmukaista julkaista esimerkiksi Suomen Pankin internetsivuilla. Esimerkkinä tällaisesta määräyksestä voidaan mainita Suomen Pankin nimenkirjoittajista annettu määräys, joka löytyy Suomen Pankin verkkosivuilta¹¹⁴.

8 Compliance-toiminto Suomen Pankissa

Suomen Pankin compliance-toiminnon tarkoituksena on varmistaa, että Suomen Pankissa kaikki virkamiehet sekä muut Suomen Pankin toimeksiannosta ja Suomen Pankin puolesta ostopalveluna¹¹⁵ Suomen Pankin tehtäviä tekevät henkilöt, noudattavat lainsäädäntöä ja muita ohjeistuksia¹¹⁶ toimeksiantoja tai tehtäviä tehdessään. Lisäksi tavoitteena on, että toiminnassa otetaan huomioon myös soveltuvat hyvät käytännöt, sekä viranomaisen toimintaan kohdistuvat vastuullisuuteen liittyvät odotukset ja se, että toiminta on eettisten periaatteiden¹¹⁷ mukaista. Suomen Pankkia koskeva lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä tai vaatimuksia compliance-toiminnosta.

¹¹³ Esim. Ostopalvelujen ja vuokratyön käytön periaatteet Suomen Pankissa.

¹¹⁴ Koska Suomen Pankki ei ole kaupparekisteriin merkitty yhteisö, eikä pankilla ole yhtiöjärjestystä tai muuta julkista työjärjestystä, jossa nimenkirjoitusoikeudet voitaisiin määrittellä, on Suomen Pankin nimenkirjoittajat määritelty Suomen Pankin johtokunnan määräyksellä nimenkirjoittajista, joka on löydettävissä Suomen Pankin internetsivuilla. Ks. Suomen Pankin nimenkirjoittajat: https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/suomen_pankki/organisaatio/nimenkirjoittajat/suomen-pankki-nimenkirjoittajat.pdf.

¹¹⁵ Ostopalvelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä, erilaisilla sopimussuhteilla Suomen Pankin työtehtäviä tekeviä yksittäisiä henkilöitä ja yrityksiä, jotka eivät ole työsuhteessa Suomen Pankiin. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi Suomen Pankin ulkoistamaan laskujenkäsittelyprosessiin osallistuvat henkilöt tai henkilöstövuokrauksen tai muun vastaavan sopimuksen perusteella Suomen Pankissa työtä tekevät henkilöt.

¹¹⁶ Tällä tarkoitetaan mm. sisäisiä ja ulkoisia ohjeita, määräyksiä ja sääntöjä, voimassa olevia Suomen Pankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän määräyksiä ja ohjeita.

¹¹⁷ Suomen Pankin eettiset säännöt sisältävät ohjeistusta virkamiehen riippumattomuudesta, eturistiriitojen välttämistä, lahjoista, etuuksista ja vieraanvaraisuudesta, kutsujen hyväksymisestä sekä muusta osallistumisesta ulkopuolisten järjestämiin tilaisuuksiin, palkkion hyväksymisestä toiminasta, joka suoritetaan yksityishenkilönä sekä esteellisyydestä. Nämä säännöt koskevat kaikkia Suomen Pankin työntekijöitä. Myös sisäpiiritiedon väärinkäyttö on kielletty kaikilta työntekijöiltä ja eettiset säännöt sisältävätkin omana kohtanaan säännöt Suomen Pankin sisäpiiriläisille. Finanssivalvonnassa työskenteleviä Suomen Pankin virkamiehiä mukaan lukien Finanssivalvonnan johtajat koskevat omat Finanssivalvonnan henkilökunnan eettiset ohjeet.

Compliance-termi tulee englannin kielestä ja sillä tarkoitetaan yleisesti vaatimuksenmukaisuutta eli, että jokin toiminta täyttää kaikki sille asetetut vaatimukset ja on siihen liittyvien sääntöjen ja ohjeiden mukaista.¹¹⁸ Vaikka compliance-termille ei ole suoraa suomenkielistä käännöstä, se on terminä kuitenkin melko vakiintunut liike-elämän käytössä ja sen merkitys ymmärretään liike-elämässä yleisesti saman sisältöisenä. Compliance-termiä sovelletaan joskus liike-elämässä yleisesti käytössä olevaan toiseen termiin "code of conduct", jolla kuitenkin tarkoitetaan yrityksen tai organisaation eettisiä toimintaohjeita. Compliance ja eettisyys sisältävät osin samoja asioita, mutta näistä eettisyys on käsitteenä laajempi ja se pitää yleensä oletusarvoisesti sisällään compliance-toiminnon tavoitteet, eli toimia lakien, asetusten ja muiden säädösten ja ohjeiden mukaisesti. Eettisyys kuitenkin laajempaan käsitteenä sisältää myös kirjoitettujen lakien, asetusten ja määräysten lisäksi arvoja, joiden mukaisesti halutaan toimia.¹¹⁹

Compliance-toiminto ei ole myöskään sama asia kuin vastuullisuus¹²⁰. Vastuullisuus kuitenkin, samoin kuin eettisyys, sisältää käsitteenä compliance-toiminnon mukaisen toimintamallin toimia lakien ja säännösten mukaisesti. Eettisyys ja vastuullisuus eivät myöskään ole käsitteenä sama asia, vaan eettisyys sisältää enemmän yksilön arvoja kuin vastuullisuus. Vastuullisuus koetaan tänä päivänä jo osaksi liiketoiminnan tavoitteita ja yrityksen vastuullisuuteen liittyviä aikaansaannoksia lasketaan jo joissain yrityksissä osana yrityksen taloudellista tulosta.¹²¹

Suomen Pankissa on tunnustettu, että Compliance-toiminto on laajempi käsite kuin pelkkä lakien ja säännösten noudattaminen. Compliance-toimintoon liittyy läheisesti myös toimintamal-

¹¹⁸ Compliance-termille ei ole täysin vastaavaa suomenkieleistä käännöstä, joka kattaisi sen englannin kielessä tarkoitetun merkityksen. Ks. Sihvonen–Hautamaa 2019, 160. Kirjassa kirjoittajat toteavat, että sanaa on lähes mahdotonta kääntää suomeksi ja että hyvä suomenkielinen käännös voisi olla vaikka "reilu peli" tai "sääntöjen mukaan toimiminen". ks. myös Niemi 2018, 356., jossa Niemi määrittelee compliancen: "*Suomeksi compliance tarkoittaa vaatimustenmukaisuutta: organisaatiota koskevien lakien, säädösten ja standardien noudattamista sekä organisaation arvojen, liiketapaperiaatteiden ja organisaation muiden sisäisten toimintaohjeiden noudattamista.*"

¹¹⁹ Esimerkiksi lapsityövoimalla valmistettujen tuotteiden käytön kieltö. Lapsityövoiman käyttö on jossain maissa sallittua ja lainmukaista toimintaa, mutta se ei ole länsimaisten arvojen mukaista. Toisena esimerkkinä eettisyyden käsitteen alle menevänä voi mainita esimerkiksi yrityksen työntekijän yrityksen arvojen vastaisen nettikirjoittelun tms. mielipiteenilmaisun, joka sinällään ei ole lainvastainen, mutta on yrityksen arvojen vastaista.

¹²⁰ Vastuullisuus liitetään usein kestävä kehityksen mukaiseen toimintaan. YK:n jäsenmaat ovat sopineet vuonna 2015 kestävä kehityksen tavoitteista ja toimintaohjelmasta vuosille 2016–2030. Ohjelman tavoitteena on turvata hyvinvointi ja poistaa köyhyys ympäristölle kestävällä tavalla. Ohjelma sisältää 17 tavoitetta ja niille on määritelty 169 alatavoitetta. Ks. lisää UN Sustainable development goals: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. Edellä olevaan liittyen, voi todeta, että nykyään valtaosa suurista yrityksistä on nimennyt omissa vastuullisuusohjelmissaan ne YK:n kestävä kehityksen tavoitteet, joihin ne ovat sitoutuneet. (vrt. Alko: YK:n kestävä kehityksen tavoitteet Alkossa: (<https://www.alko.fi/vastuullisesti/yritysvastuu-alkossa/ykn-kestavan-kehityksen-tavoitteet-alkossa>).

¹²¹ Pellinen 2017, 149–150.

lit ja toiminnan käytännön organisointi niin, että toiminnoissa on järjestetty riittäviä kontroleja tukemaan toimintaa. Tästä syystä on nähty, että compliance-toiminnon pitäisi olla lähempänä varsinaisia toimintoja, joita halutaan valvoa. Kuitenkin, jotta toimintaa voitaisiin valvoa tehokkaasti, on ajateltu, että tehokkaan organisoinnin kannalta compliance-toiminnon tulisi olla selkeästi itsenäinen toiminto. Tällöin compliance-toiminto voisi valvoa tehokkaasti Suomen Pankin toiminnan kannalta riskialttiita toimintoja. Edelleen on ajateltu, että itsenäisenä toimintona compliance voisi myös paremmin tukea riskien välttämässä sellaisia Suomen Pankin toimintoja, joihin liittyy ja joissa on tunnistettu toiminnallisia riskejä. Compliance-toiminto voisi tällaisissa tapauksissa auttaa konsultoimalla ja auttamalla tulkitsemaan näihin toimintoihin liittyviä säännöksiä.¹²² Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Suomen Pankin compliance-toiminnan periaatteita on muutettu vuoden 2019 lopussa. Muutoksen myötä aiemmasta täysin lakiasiainosastolle keskitetystä toimintamallista on nyt uudistuksen myötä siirrytty keskitetyn ja pankin eri osastoille hajautetun mallin yhdistelmään. Uuden toimintamallin mukaisesti compliance-toiminnon keskitetyistä toiminnoista vastaa Suomen Pankin lakiasianyksikön päällikkö ja osastot vastaavat nykyisin oman toimintansa compliance-toiminnosta siten, että osastoille on nimitetty compliance-vastaavat henkilöt. Osastojen nimetyt henkilöt suorittavat compliance-toiminnon tehtäviään suoraan osastopäällikön alaisuudessa ja ovat compliance-tehtävistään ti-livelvollisia lakiasianpäällikölle.¹²³

Suomen Pankki on lähtenyt kehittämään ja ottanut samalla käyttöön myös oman vastuullisuusohjelman, jota tämä compliance-toiminnon organisointiin tehty muutos myös osaltaan tukee. Vastuullisuus on julkisissa hankinnoissa erittäin tärkeä arvo. Suomen Pankissa on myös tunnistettu, että hankintasopimuksilla voidaan vaikuttaa suuresti myös omien sopimusosapuolien vastuullisuuskäytäntöihin. Tämä tukee Suomen Pankin näkemystä siitä, että hankintoihin liittyvä compliance-toiminto on tärkeää toteuttaa huolellisesti.

8.1 Compliance Suomen Pankin hankintatoimessa

Compliance-toiminnan määrämuotoistaminen ja järjestelmällinen toteuttaminen Suomen Pankin hankintatoimessa on uusi toiminto ja tämä opinnäytetyö on osa toiminnan käynnistämistä. Tämän opinnäytetyön tarkoitus on nimenomaisesti toimia käytännön compliance-työn alkusykäksenä. Opinnäytetyön tarkoitus on ollut hahmottaa ja tuoda näkyviin hankintalainsäädännön soveltamisen perusteita Suomen Pankkiin. Tutkimusekonomisista syistä johtuen, tässä opinnäytetyössä ei voida analysoida tarkemmin muuta julkisiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä

¹²² Ks. Niemi 2018, 357. jossa Niemi toteaa compliance-toiminnosta mm. että: *"toiminnon olisi hyvä olla itsenäinen toiminto toisessa puolustuslinjassa. Näin compliance voi valvoa, että organisaation riskeistä vastaavat toiminnot (mukaan lukien lakiosasto) toimivat tavalla, joka huomioi organisaation kannalta olennaiset lait, säädökset ja toimintaohjeet."*

¹²³ Suomen Pankki 2019.

ja niiden soveltamisen perusteita Suomen Pankkiin. Mutta yleisenä toteamuksena voidaan kuitenkin esittää, että kun lainsäädännössä käytetään soveltamisalan yhteydessä viittausta hankintayksiköihin, niin sillä viittauksella tarkoitetaan pääsääntöisesti myös Suomen Pankin kuulamista määriteltyihin hankintayksiköihin. Tämän opinnäytetyön liitteenä (liite 1) on listauksen omaisesti lueteltu opinnäytetyön tekemisen yhteydessä tunnistettua muuta lainsäädäntöä, joka on huomioitava julkisten hankintojen valmisteluvaiheessa ja hankintoja tehtäessä. Lakilistauksen joukossa on mm. asiakirjojen julkisuuteen, kaupallisten sopimusten maksuehtoihin, sähköiseen asiointiin, sähköiseen laskutukseen sekä valtioneuvostoon liittyviä lakeja. Tehty listaus on tämän opinnäytetyön ohessa syntynyt listaus ja se toimii ensimmäisenä versiona lakiluettelosta Suomen Pankin hankintatoimen compliance-toiminnon käynnistämiseksi. Listausta on tarkoitus täydentää tarvittaessa, kun varsinainen compliance-toiminto saa varsinaisen muotonsa ja lähtee kunnolla käyntiin.

8.2 Compliance ja hyvän hallinnon periaatteet

Compliance-toimintoa tarkastellessa tulee helposti ajateltua, että kyse on puhtaasti kirjoitetun lain, säädösten ja määräysten mukaan toimimista. Mutta, kun puhutaan hankintayksiköistä ja julkisesta hankinnasta yleensä, niin asia palautuu usein nopeasti hyvän hallintotavan mukaisten periaatteiden noudattamiseen. Hyvä hallintotapa on vaikeasti määriteltävä kokonaisuus ja se perustuu hallintolain säännöksiin.¹²⁴ Kaikkiin hyvän hallintotavan mukaisiin menettelytapoihin ei kuitenkaan löydy aina vastausta hallintolaista. Tällöin ongelmaksi muodostuu se, että mistä löytää tulkintaohjeita käsillä olevaan tilanteeseen. Tulkintaohjeena pitäisi ensisijaisesti käyttää oikeustieteellisessä tutkimustyössä hyväksytyjä oikeuslähteitä, joita voi arvioida niiden sitovuuden perusteella tai niistä saatavan informaation yksityiskohtaisuuden perusteella.¹²⁵

Hyvän hallintotavan periaatteiden tunnistamisella ja niiden pohdinnalla on erityisesti merkitystä, kun compliance-toiminnon yhteydessä pyritään tunnistamaan ja kokoamaan myös työhön liittyvät sisäiset ohjeet ja määräykset. Yhtenä Suomen Pankin hankintatoimeen liittyvän compliance-toiminnon tärkeänä tavoitteena onkin sisäisten ohjeistuksien kehittäminen ja tarvittaessa uusien ohjeistustarpeiden tunnistaminen. Lisäksi tavoitteena on luoda käytänne ohjeistusten säännönmukaiselle arvioinnille ja ajantasaisena pitämiseksi, sekä sille, että työntekijät ovat niistä tietoisia ja että ohjeet ovat tarvittaessa helposti löydettävissä.

¹²⁴ Hallintolain perusta tulee perustuslain (731/1999) 21 §:stä: "*Jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*"

¹²⁵ Hautamäki 2004, 15–23.

8.3 Compliance-toiminnon yhteys riskienhallintaan

Yksi organisaation riskienhallintaan ja organisaation toimintaan liittyvä riskimuoto on oikeudellinen riski. Compliance-toiminnon voidaan sanoa olevan osa organisaation oikeudellisten riskien hallintaa. Kun puhutaan julkishallinnon organisaatioista ja viranomaisista, on oikeudellisiin riskeihin yleensä syytä kiinnittää erityistä huomiota. Oikeudellisella riskillä tarkoitetaan lain ja säädösten vastaista toimintaa. Oikeudelliset riskit aiheuttavat viranomaiselle toteutuessaan yleensä mainevahinkoja ja joissain tapauksissa seurauksena voi olla sanktioluonteisia maksuja tai korvauksia. Myös sopimusoikeudelliset korvaukset voivat tulla joissain tapauksissa kyseeseen oikeudellisten riskien toteutuessa.¹²⁶ Sisäiset ohjeistukset liittyvät näihin oikeudellisiin riskeihin hyvän hallintotavan kautta ja sisäisten ohjeiden rikkominen voi myös aiheuttaa viranomaiselle maineeseen liittyvän riskin ja vahingon toteutumisen.¹²⁷

Suomen Pankin kannalta maineriski on merkittävä, koska Suomen Pankki on viranomainen, jonka tehtävänä on rahapolitiikan hoitaminen ja hintavakauden ylläpito, sekä toimiminen osana Euroopan keskuspankkia. Suomen Pankin ulkoisen uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta on erittäin merkittävää, että Suomen Pankin mainetta ei vaaranneta oikeudellisten riskien kautta. Finanssivalvonnan kannalta asia on jopa vielä merkittävämpi, koska Finanssivalvonta toimii rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita valvovana viranomaisena, jolloin oikeudellisten riskien tunnistaminen ja välttäminen on vielä merkityksellisempää mahdollisen maineriskin välttämiseksi.

Pankkimaailmassa compliance-toiminnolla on jo melko pitkät perinteet ja toiminta on monella tapaa vakiintunutta myös sen puolesta, että pankkeja valvovat viranomaiset tarkastavat pankkien compliance ketjuja. Baselin pankkivalvontakomitea¹²⁸ on julkaissut vuonna 2005 suosituksen pankkien compliance toiminnon järjestämisestä. Sen mukaan compliance-toiminto alkaa organisaation johdosta. Compliance-toiminto on luonteeltaan sellainen toiminto, jonka tulisi olla osa organisaatio kulttuuria ja jota organisaation ylin- ja keskijohto johtavat omalla esimerkillään. Compliance-toimintoa varten pitää olla ylimmän johdon hyväksymä compliance politiikka ja compliance toiminto pitää järjestää niin, että se on itsenäinen toiminto, jotta riskejä

¹²⁶ Hoppu–Hoppu 2016, 410.

¹²⁷ Hoppu & Hoppu toteavat kirjassaan, että: "*Compliance on oikeudellisten riskien hallintakeino, mutta se edistää yhtiössä myös hallinnoinnin tavoitteita. Sen tavoitteena on välttää yhtiön ja sen henkilöstön syyllistyminen lainvastaiseen toimintaan.*" Ks. Hoppu–Hoppu 2016, 410.

¹²⁸ Baselin pankkivalvontakomitea - Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) on 28 maan keskuspankkien ja pankkivalvontaviranomaisten yhteistyöelin, joka antaa standardeja ja suosituksia kansainvälisten pankkien valvontaan ja niiden vakavaraisuusvaatimuksiin liittyen. Baselin pankkivalvontakomitean suositukset eivät ole sitovaa lainsäädäntöä, mutta komitean jäsenmaat ovat sitoutuneet viemään suositukset omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä. EU:n osalta Euroopan Unioni toteuttaa standardien täytäntöönpanon viemällä ne osaksi EU-lainsäädäntöä, jolloin niistä tulee kaikkia pankkeja sitovia.

voidaan hallita tehokkaasti. Myös organisaation keskijohto pitää olla sitoutettu mukaan compliance-toimintoon.¹²⁹

Suomen Pankissa on voimassa johtokunnan hyväksymät¹³⁰ riskienhallinnan periaatteet.¹³¹ Suomen Pankin riskienhallintaperiaatteiden mukaan Suomen Pankin riskit jaetaan strategisiin riskeihin, rahoitusriskeihin ja operatiivisiin riskeihin. Strategiset riskit liittyvät strategiavalintoihin ja niiden pohjalla oleviin oletuksiin kotimaisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä. Rahoitusriskit liittyvät rahoitusmarkkinoihin liittyviin riskeihin, luottoriskeihin ja likviditeettiriskeihin. Operatiiviset riskit¹³² liittyvät strategian toteutukseen, riittäviin voimavaroihin, järjestelmiin ja prosesseihin.¹³³

Suomen Pankissa operatiiviset riskit on kartoitettu osastoittain ja toiminnoittain. Operatiivisten riskien hallinta on osa vuosittaista toiminnan suunnitteluprosessia ja toiminnan suunnittelun yhteydessä otetaan aina huomioon operatiiviset riskit. Operatiivisten riskien hallintaa koordinoi Suomen Pankissa operatiivisten ja kyberturvallisuusriskien komitea, jonka tehtävänä on, riippumattomana toimintona, tukea Suomen Pankin johtokuntaa arvioimalla Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan operatiivisten riskien ja kyberturvallisuuden riskien hallinnan tasoa. Lisäksi operatiivisten ja kyberturvallisuusriskien komitea antaa ohjeita ja suosituksia riskienhallinnan parantamiseksi ja kehittämiseksi.¹³⁴

Suomen Pankissa on tunnistettu, että compliance-toiminta on läheisessä yhteydessä riskienhallintaan ja uudella compliance-toiminnan organisointitavalla voidaankin löytää ja kehittää läheistä yhteistyötä compliance-toiminnon ja riskienhallinta-toimintojen välille. Compliance-toimintoa käynnistettäessä riskienhallintatyössä tehdyt riskikartoitukset ja riskikuvaukset ovat erittäin hyödyllisiä ja arvokkaita toimintaan liittyvien oikeudellisten riskien hahmottamisen apuvälineitä.

¹²⁹ Basel Committee on Banking Supervision 2005, 7–11.

¹³⁰ Suomen Pankin Johtokunnalla on kokonaisvastuu riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta. Se hyväksyy kaikki keskeiset riskienhallinnan periaatteet, asettaa riskienhallinnalle tavoitteet sekä määrittelee riskinoton tason.

¹³¹ Riskienhallinta sisältyy Suomen Pankin toiminnanohjausjärjestelmään ja on osa pankin sisäistä valvontaa. Riskienhallinta on johtamista, mutta lisäksi jokainen Suomen Pankin työntekijä vastaa riskienhallinnasta oman toimenkuvansa ja tehtäviensä osalta. Riskienhallinnan tarkoituksena on jatkuvana ja järjestelmällisenä toimintana varmistaa Suomen Pankin tavoitteiden saavuttaminen.

¹³² Compliance-riskit kuuluvat osana operatiivisiin riskeihin. Suomen Pankin sisäiseen käyttöön tarkoitetun Riskienhallinnan periaatteiden -ohjeen mukaan Operatiiviset riskit liittyvät strategian toteutukseen, riittäviin voimavaroihin, järjestelmiin ja prosesseihin. Operatiivisilla riskeillä tarkoitetaan odottamattomia taloudellisia tai maineeseen kohdistuvia tappioita tai menetyksiä, jotka johtuvat toimintatavoista, henkilöistä, tietojärjestelmistä tai ulkoisista tapahtumista. Myös juridiset riskit kuuluvat tähän ryhmään.

¹³³ Suomen Pankki 2010, 1.

¹³⁴ Suomen Pankki 2019, 1.

9 Compliance hankintojen johtamisessa

Julkisten hankintojen rooli on noussut entistä tärkeämpään rooliin suomalaisessa yhteiskunnassa. Sanna Marinin hallitusohjelmassa on useassa kohdassa nostettu esiin julkisten hankintojen kehittäminen ja hankintaosaamisen lisääminen. Tämä ilmentää hyvin sitä, että julkisten hankintojen yhteiskunnallinen merkitys ja julkisten hankintojen tuomat mahdollisuudet ja potentiaali hallituksen tavoitteiden edistämiseksi ja saavuttamiseksi on tunnustettu.¹³⁵ Tämän julkisten hankintojen strategisen ulottuvuuden ja merkityksen ymmärtäminen johtaa sellaiseen päättelyyn, että julkisissa hankinnoissa tulee huomioida entistä paremmin yhteisten etujen mukaiset yhteiskunnalliset veloitteet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että hankintojen johtamisessa pitää huomioida myös muita näkökohtia, kuin pelkkien juridisten ja kilpailutusprosessiin liittyvien teknisten seikkojen johtaminen.¹³⁶

Myös EU:n komissio on 3.10.2017 julkaisemassaan "soft law-paketissaan"¹³⁷ korostanut julkisten hankintojen strategista merkitystä viranomaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU Komissio toteasi tiedonannossaan, että julkisista hankinnoista ei useinkaan ole saatavilla selkeitä ja koottuja tietoja ja että monissa jäsenvaltioissa keskusviranomaiset eivät pysty ilmoittamaan julkisiin hankintoihin käytettyä rahamäärää ja että monissa tapauksissa julkisia hankintoja pidetään vielä edelleen hallinnollisena menettelynä. Tällaisissa maissa tai viranomaisissa julkisia hankintoja ei juurikaan arvioida, jolloin hankintoja ei myöskään voida ohjata tietoon perustuen. Komission mukaan vielä ei ole EU:n laajuisesti yksimielisyyttä siitä, mitä tietoja julkisista hankinnoista pitäisi kerätä ja mitä niillä kerätyillä tiedoilla pitäisi tehdä.¹³⁸

Kuitenkin, jotta hankintoja voidaan johtaa myös strategisella tasolla, tarvitaan laajemmin tietoa hankintojen vaikuttavuuspotentiaalista. Tämä tarkoittaa sitä, että hankinnoista pitää kerätä enemmän tietoa kuin pelkkä hankintojen määrä vuositasolla. Nykyisin mm. Suomen Panikissa ei ole selkeää hankintasopimusten seurantaan soveltuvaa järjestelmää ja hankintasopimuksiini käytettyjä euroja arvioidaan taloushallinnon järjestelmien kautta, jolloin usein sopimuskohtaisten kustannusten seuraaminen vaatii manuaalista laskujen läpikäymistä ja on erittäin työlästä. Modernien johtamisoppien mukainen valmentavan johtamisen ja tiedolla johtamisen hyödyntäminen tehokkaasti hankintojen strategiseen ohjaamiseen ei ole tällaisessa ympäristössä mahdollista.¹³⁹

¹³⁵ Valtioneuvosto 2019, 109.

¹³⁶ Valtiovarainministeriö 2020, 14.

¹³⁷ COM(2017) 572 Final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle - Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi.

¹³⁸ Euroopan komissio 2017, 6.

¹³⁹ Sydänmaanlakka 2019, 143–147 ja 160.

Euroopan komission "soft law-paketissa" esitetään parannuskohteina kuusi strategista tavoitetta julkisten hankintojen tehostamiseksi ja paremmaksi hyödyntämiseksi strategisina välineinä. Käytännössä näille kaikille tavoitteille on yhteistä se, että niistä voi lukea toiminnan ammattimaistamisen olevan yksi keskeinen yhteinen tekijä, jotta hankintoihin liittyvä lainsäädännön potentiaali tulisi hyödynnetyksi kokonaisuudessaan ja että toiminta olisi korruptiovapaata, läpinäkyvää ja säännösten mukaista sekä mahdollistaisi vastuullisen toiminnan.¹⁴⁰

Vaikka nykyisin tiedostetaan melko hyvin, että julkisten organisaatioiden on kilpailutettava hankintansa, tulee usein kuitenkin vastaan, että hankintoja toteutetaan joko kokonaan ilman kilpailuttamista tai kilpailutus toteutetaan hankintalainsäädännön kannalta puutteellisesti. Usein kyse on puutteellisesta tiedosta, mutta toisinaan kyse on tarkoituksesta säästää aikaa ja resurssia kilpailuttamisesta. Käytännössä kilpailuttaminen yritetään välttää kustannussyistä. Kilpailuttaminen hankintalainsäädännön mukaan on määrämuotoinen prosessi ja se aiheuttaa kustannuksia julkisille hankijoille ja tarjouskilpailuihin osallistuville yrityksille. Sen lisäksi, että itse kilpailuttaminen aiheuttaa kustannuksia, on julkisiin hankintoihin liittyen hyvä tunnistaa, että sääntöjen ja määräysten mukaan toimiminen aiheuttaa osaltaan myös kustannuksia hankintayksiköille ja yrityssektorille. Hankintayksikön kustannukset syntyvät siitä, että hankintayksikössä pitää perehtyä hankinnan kohteeseen liittyvään lainsäädäntöön ja muuhun sääntelyyn. Yrityssektorille lainsäädäntö aiheuttaa usein kustannuksia sen vuoksi, että tyypillisesti sääntely kohdistuu juuri nimenomaisesti yrityssektoriin ja yritysten pitää aina perehtyä kulloinkin voimassa olevaan oikeustilaan ja mukauttaa toimintaansa aina muuttuvan sääntelyn mukaiseksi. Näitä kustannuksia aiheutuu erityisesti silloin, jos ala on voimakkaasti säännelty ja säännökset muuttuvat usein.¹⁴¹

Yksi lainsäädäntätyön yrityksille kustannuksia aiheuttava tekijä on se, että lain valmistelussa ja lainsäädäntätyössä lähdetään aina liikkeelle siitä oletuksesta, että lakeja noudatetaan. Lain valmistelutyössä ei kuitenkaan aina osata ottaa huomioon tai ei tehdä kunnollista analyysiä millaisia kustannuksia uudet lait mahdollisesti markkinoilla oleville toimijoille asettaa. Kotimaisessa säädösten valmistelutyössä on ohjeistettu, että mitkä tekijät edesauttavat ja mitkä taas estävät säännöksen tehokasta toteutumista ja millaisia taloudellisia vaikutuksia sillä on yritysten toimintaan.¹⁴² Selvitysten tekemistä ei kuitenkaan ole ohjeistettu sen täsmällisemmin ja joskus voidaan olla tilanteessa, että riittävää selvitystä ei ole tehty riittävän huolella, joko säädöksen laatimisessa olleen kiireen tai jonkun muun syyn takia, jolloin säädös aiheuttaakin yritysmaailmassa sellaisia yllättäviä kustannuksia, että yritykset eivät halua ottaa niitä kannettavakseen.¹⁴³ Tämä on huomionarvoinen asia myös hankintojen johtamisen kannalta sikäli, että

¹⁴⁰ Euroopan komissio 2017, 8–14.

¹⁴¹ Määttä–Tala 2015, 14–15.

¹⁴² Oikeusministeriö 2007, 18–21.

¹⁴³ Keinänen 2013, 1099–1101.

hankintojen johtaminen on syytä ulottaa myös soveltuvin osin hankintasopimusten sopimusajaiseen hallinnointiin vähintäänkin sopimusajaisen toiminnan ohjeistamisen tasolla.

Hankintojen johtaminen on tarkoituksenmukaista ulottaa myös hankintasopimusten sopimuskauden aikaiseen toimintaan. Suomen Pankissa on vireillä sopimushallintajärjestelmän käyttöönotto ja se antaa mahdollisuuden saada nykyistä parempi näkyvyys hankintasopimusten elinkaareen ja tekee hankintasopimuksista hallittavia ja auttaa hankintojen tiedolla johtamisessa, koska uuden järjestelmän myötä hankintasopimuksista saadaan entistä parempaa ja ajantasaista tietoa niiden voimassaolosta, sopimusten arvoista ja niihin käytetyistä rahamääristä.

9.1 Suomen Pankin hankintatoimen organisointi

Suomen Pankissa hankintatoimi on organisoitu siten, että hankinnan toteuttamisen vastuu on hankkivalla osastolla, mutta Suomen Pankin hankintayksikön hankinta-asiantuntija avustaa ja konsultoi osastoa aina hankinnan toteuttamisessa ja hankinta-asiakirjojen laatimisessa. Suomen Pankissa on käytössä hankintojen osalta keskitetty toimintamalli, jossa hankintojen johtamiseen voidaan vaikuttaa keskitetysti. Tämä malli mahdollistaa parhaiten hankintojen strategisen ohjaamisen ja myös compliance toiminnon ohjaamisen Suomen Pankin hankinnoissa.¹⁴⁴

Suomen Pankin hankintatoimen resursointina on viime vuosina ollut käytännössä yksi päätoiminen hankinta-asiantuntija. Hankintatoimen resursointia on nyt lisätty siten, että hankintatoimeen on tullut uusina työntekijöinä toinen hankinta-asiantuntija, sekä toinen talous-asiantuntija, joka huolehtii hankinta-asiakirjojen hallinnoinnista ja osallistuu pienhankintojen¹⁴⁵ tekemiseen. Hankintojen johtamisen kannalta uusi resurssi tilanne tarkoittaa sitä, että hankintatoimen organisointi vaatii prosessien läpikäyntiä, kuvaamista ja ohjeistuksien tarkastamista uusien roolien mukaisiksi. Hankintojen johtamisen compliance näkökulman puolesta on tärkeää, että prosessien kulut ja mahdolliset compliance-riskit prosessissa tunnistetaan ja toimintatavat yhtenäistetään. Compliance-toiminnan määrämuotoistaminen hankintojen osalta auttaa myös hankintojen johtamisessa, koska compliance-selvitystyön osana käydään läpi kaikki hankintoihin liittyvä lainsäädäntö, määräykset ja suositukset sekä sisäiset ohjeistukset. Lisäksi hankintaprosessin osalta käydään läpi ja kartoitetaan mahdolliset prosessin riskikohdat.

Suomen Pankin hankintojen organisointimalli mahdollistaa hankintojen johtamisen siten, että sillä voidaan tehokkaasti vaikuttaa compliance-riskien välttämiseen. Yhtenä hankintojen johtamiseen liittyvänä piirteenä pitää tunnistaa myös se, että hankintojen toteuttamiseen saattaa

¹⁴⁴ Ks. Lisää hankintojen organisointimalleista Valtiovarainministeriö 2020, 17.

¹⁴⁵ Pienhankinnoilla tarkoitetaan hankinta-arvoltaan hankintalain ja PUTU-lain kansallisten kynnysarvojen alittavia hankintoja, joiden toteuttamiseen ei sovelleta hankintalainsäädäntöä.

myös usein liittyä yrityssektorin puolelta tehtyjä yrityksiä vaikuttaa epäasiallisesti hankintayksikön päätöksentekoon.¹⁴⁶ Suomen Pankin hankintatoimen organisoinnin mallissa pystytään huolellisesti toimimalla ja hyvällä hankintojen johtamisella myös kontrolloimaan epäasiallisen vaikuttamisen vaikutusta hankintamenettelyyn kokonaisuudessaan, koska hankinta-asiantuntijat ovat mukana hankinnan toteutuksessa jo varhaisessa vaiheessa.

Compliance-toiminnon käyttöönottoaminen samanaikaisesti, kun hankintatoimen resurssit ovat parantuneet kahdella hengellä, antaa erinomaisen mahdollisuuden rakentaa compliance-toiminto sisään hankintojen johtamiseen niin, että siinä tarvittavat kontrollit ja menettelytavat, voidaan rakentaa tuoreeltaan uusien tekijöiden kanssa samalla, kun muut työprosessit käydään läpi ja sovitaan tekijöiden välisistä vastuista.

9.2 Ostopalvelu - hankintakonsultointi

Suomen Pankissa on käytetty oman henkilökunnan lisäksi hankintojen tekemisen tukena ja lisäresurssina hankintakonsultteja ostopalveluna. Hankintakonsulttien käytön ajatellaan monesti pienentävän hankintayksikön riskivastuuta. Mutta hankintakonsulttien käytöllä ei ole vaikutusta riskivastuun siirtämisessä hankintamenettelyyn liittyviin riskeihin.¹⁴⁷ Hankintamenettelyyn liittyvää vastuuta ei voi ulkoistaa, vaan riskin menettelyn virheistä ja vastuun menettelyn asianmukaisuudesta kantaa aina viimekädessä hankintayksikkö. Hankintakonsulttien käyttö on kuitenkin perusteltua lisäresurssina ja Suomen Pankin omien hankinta-asiantuntijoiden työkuorman tasaajina. Compliance näkökulmasta ulkopuolisen hankintakonsultin tuominen hankinnan valmisteluryhmään on omien kokemuksieni perusteella ollut omiaan vähentämään jonkun palveluntarjoajaksi halutun toimittajakandidaatin¹⁴⁸ vaikutusyrityksiä hankinnan asiakirjoihin ja hankintaprosessiin.

Ulkopuolisten hankintakonsulttien käyttö ei compliance-näkökulmasta voi toimia niin, että koko hankintaprosessin hoito annetaan ulkoiselle konsultille. Hankintasopimuksissa ja kilpailuttamisen prosessissa on aina epäselviä ja tulkinnan varaisia kohtia ja tällaisiin kohtiin liittyviä riskejä ei voi ulkoistaa ulkopuoliselle hankintakonsultille. Toisin sanoen, vaikka hankintaprosessissa käytetäänkin ulkopuolista konsulttia, täytyy jokaisessa hankinnassa olla kuitenkin Suomen Pankin oma virkamies mukana.

¹⁴⁶ Mansikka toteaa artikkelissaan, että epäasiallisen vaikuttamisen yritykset eivät ole välttämättä ongelma hankintalain soveltamiseen liittyen, mutta ne voivat olla ongelmallisia ennen hankintaprosessin käynnistämistä, jolloin yhteydenpito toimittajan ja valmistelevan virkamiehen välillä tapahtuu ennen hankintaprosessin alkamista. Ks. lisää Mansikka 2014, 33.

¹⁴⁷ Taponen 2018, 3.

¹⁴⁸ Halutulla toimittajakandidaatilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia tiedettyjä toimittajia, joiden tiedetään kykenevän toimittamaan haluttu palvelu ja joiden kanssa on mahdollisesti jo käyty teknistä vuoropuhelua hankinnan kohteesta. Tällainen voi olla myös nykyinen palveluntarjoaja, jolla on suuri intressi vaikuttaa tarjouskilpailun sisältöön.

10 Yhteenveto ja johtopäätökset

Julkisiin hankintoihin liittyy merkittävä määrä erilaista lainsäädäntöä hankintaprosessiin ja hankintasopimuksiin liittyen. Tämän lisäksi julkisissa hankinnoissa ja hankintasopimuksissa pitää huomioida aina huolellisesti myös hankinnan kohteena olevaan substanssiin liittyvä lainsäädäntö ja muu sääntely. On erittäin tärkeää, että hankintayksiköissä hankintoja hoidetaan ammattimaisesti, systemaattisesti ja että hankintojen johtamiseen panostetaan. Hankintojen kautta voidaan vaikuttaa valtaosaan organisaation hankintasopimuksista ja niissä voidaan ottaa esiin erilaisia vastuullisuuteen liittyviä teemoja ja sitä kautta vaikuttaa siihen, millaisten toimijoiden kanssa halutaan tehdä yhteistyötä ja mikä on valikoituneiden yhteistyökumppaneiden suhtautuminen compliance-asioihin. Hankinnat ovat siten yksi erittäin merkittävä kohde compliance toiminnolle.

Koska julkisiin hankintoihin liittyy paljon sääntelyä, on erittäin tärkeää, että compliance-toiminnon toteuttaminen hankintatoimessa tehdään huolella ja integroidaan osaksi hankintaprosessin menettelyitä. On myös tärkeää, että compliance toiminnon avulla rakennetaan hankintaprosessiin oikeanlaisia toimintatapoja ja riittäviä kontrolleja, jotta voidaan varmistaa compliance-riskien välttäminen. Compliance-toimintoa perustettaessa, on olemassa olevat ohjeistukset syytä käydä huolella läpi ja varmistaa, että ne ovat ajantasaiset ja tukevat toiminnan järjestämistä compliance-periaatteiden mukaisesti. Lisäksi ohjeiden ajantasaisena pitämiselle on syytä luoda kontrollit. Ohjeistuksen osalta pitää myös huolehtia, että ohjeet ovat helposti löydettävissä tarvittaessa.

Hankintojen yhteyteen on myös syytä rakentaa toimiva ja systemaattinen menettely lainsäädännön muutosten seurantaan. Julkisten hankintojen merkitys yhteiskunnallisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamisen työkaluna on nykyisin selkeästi tunnistettu ja Sanna Marinin hallitusohjelmaan onkin kirjattu useampia tavoitteita julkisten hankintojen kehittämiseksi. Julkisten hankintojen kehittäminen tapahtuu lainsäädännön muutoksin, joten lainsäädännön muutosten seurannan järjestäminen on myös sitä kautta tarpeen.

Koska hankintasopimusten kautta kulkee merkittäviä määriä rahavirtoja, on compliance-toiminnossa syytä kiinnittää huomiota myös korruption vastaiseen toimintaan ja harmaan talouden ilmiöihin. Tutkimusekonomisista syistä tässä opinnäytetyössä ei paneuduttu korruptioon ja harmaaseen talouteen syvällisemmin, vaikka niiden huomioimisen merkitystä compliance-toiminnon yhteydessä ei voi korostaa liikaa. Korruptio ja harmaa talous ansaitisivat hyvinkin oman kokonaisen kappaleen tässäkin opinnäytetyössä. Euroopan komission tekemässä tutkimuksessa

ja sen pohjalta julkaistussa EU:n korruptiotorjuntakertomuksessa¹⁴⁹ on kerrottu komission tutkimuksen pohjalta tehdyt havainnot EU:n alueella tavatuista korruption muodoista julkisissa hankinnoissa. Komission kertomuksen mukaan julkiset hankinnat ovat niissä liikkuvien rahamäärien vuoksi alttiita korruptiolle. Kertomuksen mukaan korruptoituneiden käytäntöjen¹⁵⁰ vaikutus hankintasopimusten arvoon saattaa olla jopa 20–25 % kokonaiskustannuksista.¹⁵¹ Suomessa korruptiota ei yleisesti pidetä vakavana ongelmana ja Suomi onkin sijoittunut Transparency Internationaalin korruptiovertailussa useana vuonna ensimmäiselle sijalle ja nyt tuoreimmassa vuoden 2018 tilastossa Suomi oli sijalla kolme, vähiten korruptoituneista maista.¹⁵² EU-komission tekemän tutkimuksen mukaan Suomessa korruption päämuotona pidetäänkin erilaisia ns. hyvä veli -verkostoja.¹⁵³

Hankintojen johtamisen kannalta compliance-toiminto nostaa esiin selkeitä kehittämisen paikkoja. Toimintaan liittyviä riskejä pitäisi analysoida systemaattisemmin, sekä hankintoihin liittyvään lainsäädäntöön tulevia muutoksia pitäisi myös seurata systemaattisesti. Koska hankintojen tekemiseen osallistuva henkilömäärä on kasvanut, pitää toiminnan organisointia tehostaa luomalla selkeät prosessikaaviot toiminnan tueksi, sekä käydä luotavien prosessikaavioiden avulla läpi toimintaan liittyviä mahdollisia riskikohtia. Hankintojen johtamisen näkökulmasta compliance-toiminto ja sen tehostaminen on selkeä ja hyvä työkalu kehittää toimintaa koko organisaatitasolla yhdenmukaisemmaksi ja tasalaatuisemmaksi. Johtamisen kannalta on kuitenkin myös tärkeää huomioida, että prosessia ei turhaan vaikeuteta tai tehdä siihen tarpeettomia kontrolleja, jotka ovat toiminnan kannalta ilmeisen tarpeettomia ja jotka vain hidastavat prosessia ja luovat uusia työvaiheita.

Opinnäytetyön yhtenä lähtökysymyksenä oli, miten hankintojen johtamisella voidaan tukea compliance-toimintoa hankintojen osalta. Opinnäytetyön perusteella, on itseasiassa vaikea sanoa, että kummalla toiminnoista, hankintojen johtaminen vai compliance-toiminto, voidaan tukea enemmän toista. Opinnäytetyön perusteella näyttää nimittäin siltä, että compliance-toiminto itseasiassa tukeekin hankintojen johtamista, luomalla toimintoon kontrolleja ja systematiikkaa toiminnan tueksi. Totuus lienee kuitenkin niin, että nämä molemmat toiminnot tukevat toisiaan, eikä compliance-toiminto itsessään aiheuttaisi hankintoihin varsinaista lisätyötä.

¹⁴⁹ COM/2014/038 final - Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:n korruptiotorjuntakertomus.

¹⁵⁰ Korruptiolla ei tarkoiteta pelkästään rahana maksettavia summia tai ylilaskutusta, vaan korruption ilmenemismuotoina pidetään myös muita sopimuskomppanien tarjoamia vastikkeettomia tai alihintaisia palveluita, sekä sukulaisten ja tuttavien yritysten suosimista ja ns. hyvä veli-verkostoja.

¹⁵¹ COM/2014/038 final, 22.

¹⁵² Transparency International 2019, 4.

¹⁵³ Euroopan Komissio 2014, 7.

Opinnäytetyöllä saavutettiin hyvä kuva Suomen Pankin lainsäädännöllisestä asemasta hankintayksikkönä suhteessa hankintalainsäädäntöön. Suomen Pankki ei hankintalainsäädännön näkökulmasta kuulu valtio-organisaatioon, siten että Suomen Pankki voisi tehdä hankintoja muilta valtiohallinnon yksiköiltä kilpailuttamatta sidosyksikköasemaan vedoten. Hankintalainsäädännössä valtio-organisaatioon katsotaan pikemminkin kuuluvan sellaiset organisaatiot, joiden toiminta perustuu valtion budjettiin. Tärkeä havainto tähän liittyen on myös se, että Suomen Pankki ei voi hankkia palveluita Valtorilta ilman hankintalain mukaisen suora hankintaperusteen olemassaoloa, vaikka Suomen Pankki onkin Valtori-laissa määritelty valtorin asiakkaaksi.

Opinnäytetyön liitteenä oleva luettelo julkisiin hankintoihin liittyvistä laeista, säännöksistä ja sisäistä ohjeista, sekä toisena liitteenä oleva compliance-toiminnon kehityskartta antavat erittäin hyvän lähtökohdan kehittää compliance-toimintoa eteenpäin Suomen Pankin hankintatoimessa. Opinnäytetyö antaa hyvän tuen Suomen Pankin hankintojen johtamisen kehittämiseksi, niin, että hankintojen johtamisella voidaan tukea compliance-toiminnon toteutumista.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

- Eskola, Saila – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkko. Julkiset hankinnat 3. uudistettu painos. Alma Talent 2017.
- Eskola, Saila – Ruohoniemi, Erkko. Julkiset Hankinnat. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2011.
- European Council. Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the study of economic and monetary union: 1989.
- Hautamäki, Veli-Pekka. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. 2004.
- Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hoppu, Kari – Hoppu, Esko. Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Alma Talent. 2016.
- Keinänen, Anssi. Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? - Lakimies 6/2013.
- Kulla, Heikki. Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Alma Talent 2015.
- Kuoppamäki, Petri, Uusi kilpailuoikeus. Alma Talent Oy 2012.
- Kuusniemi-Laine, Anna – Lähde, Johanna – Lehtonen, Jenna. Palveluja koskevan käyttöoikeus-sopimuksen määritelmä julkisissa hankinnoissa – Hankalaa Rajanvetoa. Defensor Legis N:o 4/2020.
- Laurikkala, Jenna. Virkasalaisuusrikokset. Tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista. Akateeminen väitöskirja. Alma Talen 24.4.2020.
- Mansikka, Tanja. Kuka Kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottamisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex - artikkeli 13478. 6.6.2014.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki. Mitä Sääntely maksaa – Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex-artikkeli 14952. 10.3.2015
- Niemi, Paula, Sisäinen tarkastus käytännössä. Alma Talent Oy 2018
- Oikeusministeriö. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi - Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Edita Prima Oy. 2007.
- Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 8. uusittu laitos (10. painos). Tietosanoma Oy 2019.
- Pellinen, Jukka. Talusjohtaminen. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Raitio, Juha. Eurooppa oikeus ja sisämarkkinat. 3. uudistettu painos. Alma Talent 2013.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi. Euroopan unionin oikeus. 2. uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Ratsula, Nina. Yrityskulttuuri tuo Compliance-ohjelman sanoista teoiksi. Defensor Legis N:o 4/2019.

Sydänmaanlakka, Pentti. Globaali johtaminen. Alma Talent 2019.

Taponen, Suvituulia. Ulkoistetun palvelutuotannon riskien johtaminen. Edilex - artikkeli 18241. 30.1.2018.

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2018. Transparency international 2019.

Ukkola, Markus. Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä – Artikkeleita Eurooppa oikeudesta. Defensor Legis N:o 1/2015

Virallislähteet

EKP/2008/17, Euroopan keskuspankin päätös (2008/893/EY) eurojärjestelmän yhteishankintoja koskevista järjestelyistä.

EKP/2015/51, Euroopan keskuspankin päätös ((EU) 2016/21), annettu 23 päivänä joulukuuta 2015, eurojärjestelmän yhteishankintoja koskevista järjestelyistä tehdyn päätöksen EKP/2008/17 muuttamisesta.

EKP/2020/27, Euroopan keskuspankin päätös ((EU) 2020/628) eurojärjestelmän yhteishankintoja koskevista järjestelyistä tehdyn päätöksen EKP/2008/17 muuttamisesta (EKP/2020/27).

EUVL (2016/C 202/01). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot.

EUVL (2018/C 098/01) Euroopan unionin yhteinen puolustustarvikeluettelo.

HE 47/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta.

HE 281/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta ja laiksi valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 226/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 150/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 11 §:n ja 13 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta HE 194/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä.

HE 108/2013 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä.

HE 76/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 124/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 66/2008 vp, Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 6/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 261/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 154/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 41/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 50/2005 vp) Hallituksen esitys laiksi ulkomaanedustuksen korvauksista.

PeVL 5/1997 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä (HE 261/1996 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SEUT Pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä.

TaVM 26/2006 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 50/2006 vp.) laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

Valtioneuvosto. Osallistava ja osaava Suomi - Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.

VNA 229/2009 Valtioneuvoston asetus Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta.

VNA 765/2006 Valtioneuvoston asetus valtiohallinnon yhteishankinnoista.

VNP 539/2008 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista.

Muut lähteet

Basel Committee on Banking Supervision. Compliance and the compliance function in banks. April 2005.

COM/2014/38 final. Euroopan komissio. – Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:n korruptiontorjuntakertomus. 2014.

COM/2014/038 Liite 26. Euroopan komissio. Liite - Suomi, Asiakirjaan EU:n korruptiokertomus.

Euroopan Komissio. Talouspolitiikan EU-ohjausjakso - Tietokooste. Julkiset Hankinnat 22.11.2017.

COM/2017/572 final Euroopan Komissio, Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan Talous- ja Sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi. COM(2017) 572 final. Strasbourg 3.10.2017.

European Commission DG GROW, Public Procurement Indicators 2015, DG GROW G4 - innovative and e-Procurement, December 19, 2016.

Handi-hankintojen digitalisointi -ohjelman verkkosivut [<http://www.handi.fi/handi-ohjelma/>] (1.11.2020).

Puolustusministeriö. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Vammalan kirjapaino. 2011.

Suomen Pankki. Suomen Pankin hankintaohje. 4.4.2017

Suomen Pankki. Suomen Pankin nimenkirjoittajat. [https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/suomen_pankki/organisaatio/nimenkirjoittajat/suomen-pankki-nimenkirjoittajat.pdf] (5.11.2020).

United Nations. Sustainable Development Goals. Take Action for the Sustainable Development Goals. [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>] (5.11.2020).

Valtiovarainministeriö. Valtion hankintakäsikirja 2017. Valtiovarainministeriön julkaisu 29/2017.

Valtiovarainministeriö. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä. Suomen Julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2020:25. Valtiovarainministeriö 2020.

World Trade Organization. Agreement on Government Procurement. Parties, Observers and accessions. [https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm] (24.10.2020)

World Trade Organization. The WTO. [https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm]

Julkaisemattomat lähteet

Suomen Pankki. Operatiivisten ja kyberturvallisuusriskien komitean mandaatti. Muistio. 11.3.2019.

Suomen Pankki. Riskienhallinnan periaatteet. sisäinen ohje. 2.9.2010.

Suomen Pankki. Toimintaohje - Compliance-toiminnan periaatteet Suomen Pankissa. 27.11.2019 (sisäinen).

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C 45/87 Dundalk, ECLI:EU:C:1988:435.

Asia C-26/03 Stadt Halle ja RPL Recyclingpark Lochau GmbH vastaan Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, ECLI:EU:C:2005:5

Asia C-340/04 Carbotermo SpA ja Consorzio Alisei vastaan Comune di Busto Arsizio ja AGESP SpA, ECLI:EU:C:2006:308

Asia C-399/98, La Scala, ECLI:EU:C:2001:401

Asia C-526/11 IVD GmbH & Co. KG vastaan Ärztekammer Westfalen-Lippe, ECLI:EU:C:2013:543

Korkein Hallinto-oikeus

KHO 2010:47

KHO 2020:2436

Liitteet

Liite 1: Hankintoihin liittyvät säädökset	50
Liite 2: Compliance tiekartta	56

Liite 1: Hankintoihin liittyvät säädökset

Sisällysluettelo

Johdanto	51
1 Kansainvälinen sääntely	51
1.1 Kansainväliset sopimukset	51
1.2 EU asetukset	51
1.3 EU Direktiivit	52
2 Kansallinen lainsäädäntö	52
2.1 Julkisten hankintojen sääntely	52
2.2 Muu julkisiin hankintayksiköihin liittyvä lainsäädäntö	53
2.2.1 Julkisiin hankintoihin liittyvät asetukset	53
2.3 Sopimukseen sovellettava lainsäädäntö	54
3 Laskutukseen sovellettava lainsäädäntö	54
3.1 Muu sovellettava ohjeisto	54
3.1.1 Pankin sisäinen ohjeisto	54
4 Yleiset sopimusehdot	55
4.1.1 Yleiset sopimusehdot	55
4.1.2 Suositukset ja standardit	55
5 Toimituslausekkeet	55
5.1 Ulkomaankaupan toimituslausekkeet	55
5.2 Ulkomaankaupan toimituslausekkeet	55

Johdanto

Tähän asiakirjaan on kerätty Suomen Pankin hankintatoimen osalta compliance-toiminnan kar-toitusvaiheessa tunnistettu, hankintojen toteuttamiseen keskeisesti liittyvä lainsäädäntö. Tässä liitteessä lueteltu sääntely liittyy hankintayksikön hankintojen suunnitteluun, ohjaamiseen ja hankintasopimusten valmisteluun. Luettelon alkuun on kerätty kansainvälisiä sopimuksia ja EU-tason sääntelyä, joihin kansallinen hankintalainsäädäntö linkittyy. Kansallisen lainsäädännön osalta luettelo on kerätty julkisia hankintoja ohjaava sääntely, sekä julkisten hankintojen sopimukseen liittyvää lainsäädäntöä. Lainsäädännön lisäksi luettelo on kerätty sisäisiä ohjeita ja julkisissa hankinnoissa yleisesti noudatettavia yleisiä sopimusehtoja, suosituksia ja kauppasopimukseen liittyviä toimituslausekkeita.

1 Kansainvälinen sääntely

1.1 Kansainväliset sopimukset

- WTO:n GPA -sopimus Maailman kauppajärjestön Julkisten hankintojen sopimus
- EUVL (2016/C 202/230) EKP perussääntö

1.2 EU asetukset

- Komission asetus 2016/7/EU Vakiolomake asetus (ESPD), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/7, annettu 5 päivänä tammikuuta 2016, yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan vakiolomakkeen vahvistamisesta
- Komission asetus 2009/1150/EY asetuksen (EY) N:o 1564/2005 muuttamisesta neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY mukaisesti julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien ilmoitusten julkaisemisessa käytettävien vakiolomakkeiden osalta (hankintailmoituslomake-asetus)
- Komission asetus (EY) N:o 213/2008 yhteisestä hankintasanastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2195/2002 sekä julkisista hankintamenettelyistä annettujen Euroopan parlamentin ja neuvostondirektiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta ja yhteisen hankintasanaston tarkistuksesta (CPV-koodeja koskeva asetus)
- Euroopan neuvoston asetus (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (EU-Tietosuojasetus)

1.3 EU Direktiivit

- Direktiivi 2014/25/EU, **Erityisalojen hankintadirektiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta).
- Direktiivi 2014/24/EU **Hankintadirektiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta).
- Direktiivi 2014/23/EU **Käyttöoikeusdirektiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä.)
- Direktiivi 2009/81/EY **Puolustus- ja turvallisuushankintojen direktiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennus-urakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteen-sovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta).
- Direktiivi 2007/66/EY, **Oikeussuojadirektiivi** (neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhaakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi).
- Direktiivi 2014/55/EU **Sähköisen laskutuksen direktiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa)
- Direktiivi 2009/33/EY **Julkisten hankintojen ajoneuvodirektiivi** (direktiivi 2009/33/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä)
- Direktiivi 2016/943/EU **Liikesalaisuusdirektiivi** (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkaisemattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta).
- Direktiivi 2012/27/EU **Energiatehokkuusdirektiivi** (direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta).

2 Kansallinen lainsäädäntö

2.1 Julkisten hankintojen sääntely

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).
- Laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011).

- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016).
- Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011).
- Laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011).

2.2 Muu julkisiin hankintayksiköihin liittyvä lainsäädäntö

- Arkistolaki (831/1995).
- Hallintolaki (434/2003).
- Kielilaki (423/2003).
- Kilpailulaki (948/2011).
- Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993).
- Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta (241/2019).
- Laki Hansel nimisestä osakeyhtiöstä (1096/2008).
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019).
- Laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (2013/30).
- Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013).
- Laki suomen pankin virkamiehistä (116/1998).
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta (13/2003).
- laki sähköisistä allekirjoituksista (14/2003).
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) (Tilajavastuulaki).
- Laki verotusmenettelystä (1558/1995) (15b § ja 15c §).
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) (julkisuuslaki).
- Laki työntekijöiden lähettämisestä (447/2016).
- Turvallisuusselvityslaki (762/2014).
- Laki valtion talousarviosta (423/1988) (22 a §)
- Laki valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019)
- Laki valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013) (valtorilaki).
- Tietosuoja laki (1050/2018)
- Valtionavustuslaki (688/2001)

2.2.1 Julkisiin hankintoihin liittyvät asetukset

- Valtioneuvoston asetus julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1536/2011).
- Valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014).

- Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006).

2.3 Sopimuksiin sovellettava lainsäädäntö

- Laki varallisuusuoikeudellisista oikeustoimista (228/1929).
- Kauppalaki (355/1987).
- Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (1062/1993).
- Kilpailulaki (948/2011).
- Liikesalaisuuslaki (595/2018).
- tekijänoikeuslaki (404/1961).
- Korkolaki (633/1982).
- Maksupalvelulaki (290/2010).
- Velkakirjalaki (622/1947).
- Laki saatavien perinnästä (513/1999).
- Arvonlisäverolaki (1501/1993).
- Laki indeksiehdon käytön rajoittamisesta (1159/2000) (kumottu 2013 alusta).
- Työsopimuslaki (55/2001).

3 Laskutukseen sovellettava lainsäädäntö

- Laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (2013/30).
- Korkolaki (633/1982).
- Maksupalvelulaki (290/2010).
- Velkakirjalaki (622/1947).
- Laki saatavien perinnästä (513/1999).
- Arvonlisäverolaki (1501/1993).
- Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta (241/2019).

3.1 Muu sovellettava ohjeisto

3.1.1 Pankin sisäinen ohjeisto

- Suomen Pankin hankintaohje
- Ohje investointihankkeista
- Suomen Pankin nimenkirjoitusohje
- Suomenpankkilaisten eettiset säännöt ja sisäpiirisäännöt
- Ostopalvelujen ja vuokratyön käytön periaatteet Suomen Pankissa
- Arkistointisääntö
- Tiedonohjaussuunnitelma

4 Yleiset sopimusehdot

Yleiset sopimusehdot eivät ole velvoittavia ja niiden käyttämistä on arvioitava tapauskohtaisesti. Niiden sisältämiä ehtoja voidaan sopimuksessa muokata ja tarkentaa tapauskohtaisesti ja niistä voidaan tarpeen mukaan sulkea ulos joitakin kohtia. Yleisten ehtojen käyttäminen ei ole pakollista, mutta niitä on suositeltavaa käyttää julkisissa hankinnoissa.

4.1.1 Yleiset sopimusehdot

- JYSE 2014 Tavarat - Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot tavarahankinnoissa (päivitysversio huhtikuu, 2017).
- JYSE 2014 Palvelut - Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa (päivitysversio huhtikuu, 2017).
- JIT 2015 - Julkisten IT-hankintojen yleiset sopimusehdot (lisättyinä tarpeellisilla erityisehdoilla).
- YSE 1998 - Rakennusurakan yleiset sopimusehdot.
- KSE 2013 - Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot.

4.1.2 Suositukset ja standardit

- JHS suositukset
- KATAKRI

5 Toimituslausekkeet

5.1 Ulkomaankaupan toimituslausekkeet

- Incoterms 2020 - Incoterms 2020 on Kansainvälisen Kauppakamarin ylläpitämä toimituslausekekokoelma, joka sisältää yksitoista toimituslauseketta. Incoterms 2020 astui voimaan 1.1.2020.

5.2 Ulkomaankaupan toimituslausekkeet

- Finnterms 2001 - Finnterms 2001 toimituslausekkeet ovat Suomen Logistiikkayhdistys ry:n ylläpitämiä kotimaan kaupan toimituslausekkeitä.

Liite 2: Compliance tiekartta

Tämän tiekartan tarkoitus on selkeyttää compliance-toiminnan käynnistämistä ja asettaa rakenne toimintamallin käyttöönotolle ja kehittämiselle.¹⁵⁴

Toteutus kvartaali 2021	Vaihe	Kuvaus
1	Hankintoihin liittyvien vaatimusten ¹⁵⁵ tunnistaminen	Listaus lainsäädännöstä ja sisäistä ohjeistuksista
1	Vaatimuksiin perehtyminen ja niiden nykytilan arviointi	Vaatimuksia arvioidaan suhteessa nykyisiin toimintamalleihin ja ohjeisiin
1-2	Compliance riskien arviointi ja hallinnan suunnittelu sekä ohjeistus	Analysoidaan edellisen kohdan arvioinnin tuloksia ja tunnistetaan mahdollisia riskikohtia, sekä tunnistetaan tilanteet joissa tarvitaan ohjeistusta.
1-2	Olemassa olevien ohjeistuksien tarkistaminen ja mahdolliset tarkennukset	Arvioidaan olemassa olevien ohjeiden kattavuus tunnistettuihin vaatimuksiin ja riskeihin.
2	Vaatimuksiin liittyvien muutosten seurannan järjestäminen	Tehdään aikataulu tarvittaville muutoksille ja rakennetaan menettely ja kontrollit, joiden avulla seurataan vaatimusten muutoksia.
3	Vaatimusten noudattamisen valvonta	valvotaan rakennettujen kontrollien noudattamista ja kerätään havaintoja.
3	Compliance poikkeamien selvittäminen	Luodaan menettely compliance poikkeamien selvittämiseksi ja kirjaamiseksi, sekä seuranta mahdollisten kehittämistoimien kontrolloimiseksi.
3	Yhteistyö muiden osastojen compliance vastaavien kanssa	Kehitetään säännöllistä yhteistyötä muiden osastojen compliance-vastaavien kanssa ja jaetaan kokemuksia.
4	Yhteistyö riskienvalvonnan organisaation kanssa	järjestetään säännöllistä yhteistyötä riskienvalvonta komitean kanssa ja rikaste-

¹⁵⁴ Tiekartta on rakennettu tukeutuen: Suomen Pankin toimintaohje - Compliance-toiminnan periaatteet Suomen Pankissa (sisäinen) 2019, sekä Ratsula 2019, 553–554.

¹⁵⁵ Vaatimuksilla tarkoitetaan; Lainsäädäntöä, sisäisiä ohjeita ja muita sisäisiä vaatimuksia ja ohjeita.

		taan riskiraportointia compliance raportoinnilla. Kerätään myös kokemuksia riskienvalvonnalta mahdollisista riskien toteutumisesta ja uusista riskihavainnoista.
4	Toimintatapamuutosten vaikutuksen arviointi compliance näkökulmasta	Järjestetään menettelytapa sisäisten toimintatapamuutosten compliance-vaikutusten arvioinniksi.
4	Raportoinnin järjestäminen	Luodaan raportointimallit compliance riskien vuosiraportointiin, sekä mahdollisten compliance-riskien toteutumisesta raportoimiseksi.
4	Compliance osaamisen ylläpito	Hyödynnetään muiden osastojen compliance-vastaavia osaamisen kehittämisessä ja seurataan alan kehitystä. Käytetään omia verkostoja muista organisaatioista parhaiden käytäntöjen jakamiseksi ja löytämiseksi.