

Opinnäytetyö (YAMK)

Koulutus Ympäristötekniikan koulutusohjelma

Opinnäytetyön valmistumisvuosi 2019

Minna Isotalo

JÄRJESTELMÄHANKINTA PALVELUKESKUS- YMPÄRISTÖSSÄ – CASE TAITOA TALOUSHALLINTA

– Opas hankintojen parissa työskentelyyn

Minna Isotalo

JÄRJESTELMÄHANKINTA PALVELUKESKUS- YMPÄRISTÖSSÄ – CASE TAITOA TALOUSHALLINTA

- Opas hankintojen parissa työskentelyyn

Julkisten tahojen hankinnat ovat tarkoin lailla säädeltyä toimintaa ja näiden säädösten tarkoitus on turvata julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö. Kuten muukin julkisen tahon toiminta on kansalaisille julkista tietoa, myös hankinnat kuuluvat kansalaisille avoimen tiedon piiriin. Näillä menettelyillä taataan, että julkisen tahon toiminta on läpinäkyvää ja nähdään mihin veron maksajien varoja käytetään. Tässä opinnäytetyössä on tarkoitus kuvata julkinen hankintaprosessi kaikkine elementteineen ja esimerkin kautta kertoa miten käytännössä hankintaprojekti viedään läpi. Työssä on tarkoitus myös analysoida julkisten hankintojen haasteita yhden tyyppisessä julkisessa organisaatiossa – palvelukeskuksessa. Työn on tarkoitus toimia opaskirjan muodossa julkisessa organisaatiossa hankintaprojekteissa mukana oleville henkilöille, antaen tietoa hankintalain pykälistä sekä mallia kuinka hankintaprojektin voisi viedä läpi.

Tämän opinnäytetyön rakentuminen alkoi tutustumalla lakiin julkisista hankinnoista ja työn niin sanotussa taustaosuudessa kuvataan hankintalain asettamia vaatimuksia kaikkine vaihtoehtoineen. Tarkemmin hankintaprosessin vaiheita ja lain soveltamista kuvataan esimerkitapauksen avulla. Esimerkiksi valikoitui palvelukeskusympäristössä projektina toteutettu taloushallinnon järjestelmän hankinta, jonka lopputuloksena oli tarkoitus hankkia palvelukeskuksen käyttöön kirjanpidon järjestelmä. Esimerkin kautta kuvataan myös millaisia haasteita hankintaprojekti voi matkan aikana kohdata ja miten ne esimerkitapauksessa ratkaistaan. Haasteisiin keskitytään lopuksi vielä tarkemmin ja nostetaan tarkasteluun esimerkitapauksen aikana nousseita haasteita.

Tämän opinnäytetyön tuloksena on tarkka kuvaus julkisten hankintojen pykälistä ja siitä, miten niitä sovelletaan. Työssä on kuvattu palvelukeskusympäristössä toteutettu järjestelmähankintaprojekti sekä analysoitu hankintalain sopivuutta palvelukeskusympäristöön. Sopivuutta analysoitiin haasteiden näkökulmasta ja analysoinnin perusteella voidaan havaita, että helposti määriteltävien kokonaisuuksien hankinta lakipykälää noudattaen on tarkoituksen mukaista, mutta haasteellisten, vaikeasti määriteltävien kokonaisuuksien hankinta voisi johtaa parempaan lopputulokseen vapaampien hankintamenetelmien avulla.

ASIASANAT:

Julkinen hallinto, julkinen sektori, julkiset hankinnat, hankintamenettely, laki julkisista hankinnoista, palvelukeskus

Minna Isotalo

SYSTEM ACQUISITION IN THE SERVICE CENTER ENVIRONMENT - CASE TAITOA IN FINANCIAL MANAGEMENT

- A guide to working with procurement

Procurement by public sector is a strictly regulated activity, and the purpose of these regulations is to ensure the proper use of public funds. Like any other public activity, it is a matter of public access to information for citizens. These procedures ensure that the activities of the public sector are transparent and see where the taxpayers' money is spent. The purpose of this thesis is to describe the public procurement process with all its elements and to give an example of how the procurement project will be implemented in practice. The work also aims to analyze the challenges of public procurement in one type of public organization - a service center. The work is also intended to serve as a guide book for those involved in procurement projects in a public organization, providing information on the provisions of the Procurement Act and a model for how to proceed with the procurement project.

The construction of this thesis began by familiarizing myself with the law on public procurement and the so-called background section of the thesis describes the requirements of the procurement law with all its alternatives. The steps of the procurement process and the application of the law are described in more detail in the case study. As an example, the acquisition of a financial management system implemented as a project in a service center environment was selected, resulting in the acquisition of an accounting system for the service center. The example also describes what challenges the procurement project may face during the trip and how they will be solved in the example case. Finally, we will focus on the challenges even more closely and highlight the challenges that emerged during the case study.

The result of this thesis is an accurate description of the public procurement process and how they are applied. The thesis also describes a system acquisition project implemented in a service center environment and analyzes the suitability of procurement law for a service center environment. Suitability was analyzed from the perspective of the challenges. The analysis shows that the acquisition of easily identifiable entities in accordance with the law is appropriate, but the acquisition of challenging, difficult to determine entities could lead to a better outcome through the use of freer procurement methods.

KEYWORDS:

Public Administration, Public Sector, Public Procurement, Procurement Procedure, Public Procurement Law, Service Center

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	1
2 HANKINTALAKI	3
2.1 Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet	4
2.1.1 Avoimuuden periaate	4
2.1.2 Tasapuolisuuden periaate	4
2.1.3 Suhteellisuusperiaate	5
2.2 Hankintayksiköt	5
2.3 Yhteistyömuotoiset hankinnat	6
2.3.1 Hankinnat yhteishankintayksiköltä	6
2.3.2 Hankintarenkaat	7
2.3.3 Sidosyksikköhankinnat	7
2.3.4 Hankintayksiköiden välinen yhteistyö	8
2.3.5 Kumppanuusjärjestelyt	8
2.4 Hankintojen jaottelu	8
2.4.1 EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat	8
2.4.2 Kansalliset hankinnat	10
2.4.3 Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat	11
2.5 Hankinnan ennakoitu arvo	11
2.6 Hankinnoista ilmoittaminen	12
2.7 Hankintojen määräajat	13
3 HANKINTAMENETTELYT	16
3.1 Avoin menettely	16
3.2 Rajoitettu menettely	17
3.3 Neuvottelumenettely	17
3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely	18
3.5 Innovaatiokumppanuus	18
3.6 Puitejärjestely	19
3.7 Suunnittelukilpailu	19
3.8 Dynaaminen hankintajärjestelmä	19
3.9 Sähköinen huutokauppa	20
3.10 Sähköinen luettelo	20

3.11 Suorahankinta	21
4 HANKINTAPROSESSI	23
4.1 Hankintaan valmistautuminen	23
4.2 Hankintamenettelyn valinta	23
4.3 Vaatimusmäärittely	24
4.4 Tarjouspyyntö	24
4.5 Hankintailmoituksen julkaisu	25
4.6 Tarjoajien valinta	25
4.7 Tarjousten vertailu ja toimittajan valinta	26
4.8 Hankintasopimus	26
4.9 Hankinnan toteutus ja ylläpito	27
5 CASE – TAITOAN TALOUSHALLINNON RATKAISUN HANKINTA	28
5.1 Taitoan strategian kytkeytyminen hankintaan	28
5.2 Projektin käynnistäminen	29
5.3 Taitoa hankintayksikkönä	30
5.4 Markkinoiden kartoitusta	30
5.5 Hankintamenettelyn valinta	31
5.6 Vaatimusmäärittelyn rakentuminen	31
5.7 Hankinnan käynnistäminen	32
5.8 Toimittajien valinta	33
5.8.1 Toinen yritys	34
5.8.2 Kolmas kerta toden sanoo	34
5.9 Neuvottelut	35
5.9.1 Ensimmäinen kierros	35
5.9.2 Toinen kierros	37
5.9.3 Kolmas kierros	37
5.10 Viivästys hankinnan etenemisessä	38
5.11 Lopullinen tarjouspyyntö	38
5.12 Tarjoukset	40
5.13 Demo	40
5.14 Hankintapäätös ja sopimus	40
6 HANKINTALAIN HAASTEET PALVELUKESKUSYMPÄRISTÖSSÄ	41
6.1 Hankintayksikkönäkökulma	41
6.2 Kohteen määrittelyn näkökulma	42

6.3 Sopimuksen voimassaolon näkökulma	42
6.4 Tietojärjestelmän näkökulma	43
YHTEENVETO	44
LÄHTEET	46

TAULUKOT

Taulukko 1. EU-kynnysarvot (HILMA, kynnysarvot)	9
Taulukko 2. Hankintasääntelyn kategoriat (Pekkala ym. 2017, 130)	9
Taulukko 3. Kansalliset kynnysarvot (HILMA, kynnysarvot)	11
Taulukko 4. HILMAN hankintailmoitukset	12
Taulukko 5. EU-hankintojen ilmoittamisen vähimmäismääräajat (HILMA, ilmoitusmenettely).	14

1 JOHDANTO

Julkisten tahojen hankinnat ovat tarkoin lailla säädeltyä toimintaa ja näiden säädösten tarkoitus on turvata julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö. Kuten muukin julkisen tahon toiminta on kansalaisille julkista tietoa, myös hankinnat kuuluvat kansalaisille avoimen tiedon piiriin. Näillä menettelyillä taataan, että julkisen tahon toiminta on läpinäkyvää ja nähdään mihin veron maksajien varoja käytetään. Julkisia hankintoja suoritetaan Suomessa ”pitkälti yli 20 miljardin euron” (Tapola. 2012.11), joten on syytäkin ohjata näitä veron maksajien varoilla tehtäviä hankintoja lakipykälien avulla. Lakipykälien avulla määräytyy niin hankintamenettelyn muoto kuin tavat, joilla ehdokkaita kohdellaan. Laki julkisista hankinnoista ohjaa myös hankintamenettelyn ilmoittamistavoista, joiden tarkoitus on taata se, että myös hankinnat tulevat kansalaisten tietoon samoin kuin muutkin julkisen hallinnon päätökset. Julkinen ilmoittaminen mahdollistaa myös päätöksen kyseenalaistaminen valitusaikana.

Tämän opinnäytetyön on tarkoitus toimia opaskirjana sellaisessa julkisen hallinnon organisaatiossa, jossa hankintoja tehdään. Erityisesti avuksi hankintaprojekteihin, joissa ei kaikilla osallistujilla välttämättä ole hankintalain osaamista entuudestaan. Jotta tämä työ voisi toimia opaskirjana, työssä on tarkoitus kuvata julkinen hankintaprosessi kaikkine elementteineen ja esimerkin kautta kertoa miten käytännössä hankintaprojekti viedään läpi. Näiden kuvausten avulla kirjaa käyttävälle organisaatiolle syntyy käsitys siitä, millaisia erilaisia vaihtoehtoja hankintamenettelyyn on valittavissa ja toisaalta antaa välineet siihen mihin kaikkeen voi itse hankintaprosessissa vaikuttaa ja mitkä tulevat lain mukaisesti annettuna, ilman oman harkinnan käyttöoikeutta.

Työssä on tarkoitus kuvata yhden esimerkiprojektin kautta, millaisia vaiheita hankintaprojektissa on ja millaisia päätöksiä matkan varrella tehtiin. Esimerkiksi valikoitui palvelukeskusympäristössä projektina toteutettu taloushallinnon järjestelmän hankinta, jonka lopputuloksena oli tarkoitus hankkia palvelukeskuksen käyttöön kirjanpidon järjestelmä. Työssä kuvataan kaikki projektin vaiheet projektin perustamisesta hankintasopimuksen allekirjoittamiseen saakka. Työssä ei oteta kantaa sopimuksen sisällön muotoon eikä varsinaiseen järjestelmän käyttöönottoprojektiin vaan keskitytään puhtaasti hankintaprosessin eri vaiheisiin.

Esimerkin kautta kuvataan myös millaisia haasteita hankintaprojekti voi matkan aikana kohdata ja miten ne esimerkkitapauksessa ratkaistaan. Työssä käsitellään vain niitä

haasteita, joita kyseessä olevan projektin aikana havaittiin, vaikka haasteita ja käänteitä voi ilmetä hyvin monenlaisia erilaisia hankintoja tehdessä. Työssä keskitytäänkin hyvin marginaaliseen määrään mahdollisia haasteita ja erityisesti palvelukeskuksen näkökulmasta.

Tätä opinnäytetyötä laadittaessa on tutustuttu sekä lakiin julkisista hankinnoista ja EU-hankintadirektiiviin että useaan teokseen, joissa on sovellettu lain pykälää erilaisissa tapauksissa tai pureuduttu syvällisesti johonkin tiettyyn lakipykälän kohtaan. Näistä saadun opin pohjalta on koottu tiivis, selkeä opas, jossa kuvataan selkeästi hankintamenettelyn vaiheet tarkkuudella, joka riittää antamaan ymmärryksen julkisten hankintojen läpiviennistä.

2 HANKINTALAKI

Julkisten tahojen hankinnat ovat tarkoin lailla säädeltyä toimintaa ja näiden säädösten tarkoitus on turvata julkisten varojen tarkoituksenmukainen käyttö. Kuten muukin julkisen tahon toiminta on kansalaisille julkista tietoa, myös hankinnat kuuluvat kansalaisille avoimen tiedon piiriin. Näillä menettelyillä taataan, että julkisen tahon toiminta on läpinäkyvää ja nähdään mihin veron maksajien varoja käytetään.

Julkisia hankintoja tekevissä organisaatioissa on usein organisaation osa, joka hoitaa varsinaisen kilpailutuksen, mutta muilla hankintaprojektiin osallistuvilla tahoilla ei välttämättä ole lainkaan ymmärrystä siitä, mitä julkiset hankinnat ovat ja millaisia lainalaisuuksia niihin kuuluu. Tämän opinnäytetyön on tarkoitus toimia oppaana niille organisaation osille, joilla ei entuudestaan ole hankintaosaamista. Tämän oppaan avulla organisaatiot saavat käsityksen siitä, mitkä ovat julkiset hankinnat, millaisia asioita pitää ottaa huomioon hankintoja tehdessä sekä esimerkkiprojektin kautta hankintaprojektin etenemisen vaiheet ja lopuksi vielä vinkkiä haasteista, jotka voivat vaikuttaa tehtävän hankinnan lopputulokseen.

”Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa Suomessa vuodesta 1994 lukien ensimmäisen hankintalain (1505/1992) tultua voimaan 1.1.1994. Aikaisemmin valtion ja kuntien hankinnat tehtiin erityisesti kotimaisilta ja paikallisilta toimittajilta. Taloudellisen yhdentymisen vuoksi hankintojen sääntelyyn tuli 1990-luvulta lähtien suuria muutoksia. Pääsäännöksi muodostui eurooppalaisten direktiivien ja kotimaisten ratkaisujen johdosta laaja ja avoin kilpailutusvelvollisuus, jossa etukäteen ei voi tietää tai päätätä, kuka tulee tavarán, palvelun tai rakennusurakan toimittajaksi. Euroopan unionin lainsäädännölle yleiseen tapaan kilpailutusvelvollisuus koskee laajasti kaikkia julkisen vallan yksikköjä tai niihin verrattavia toimijoita” (Siikaviita. 2015. 5).

Julkisista hankinnoista puhutaan käytännössä lähes kaikista julkisten toimijoiden suorittamista hyödykkeiden vaihtamisista. Julkisten hankintojen lainsäädännön tavoitteena on ennen kaikkea julkisten varojen tehokas käyttö sekä laadukkaiden hankintojen suorittaminen. Lainsäädännöllä pyritään myös edesauttamaan mahdollisimman suuren yritysjoukon pääsy hankintoihin mukaan. (Siikaviita. 2015. 11)

2.1 Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet

Julkisten hankintojen lainsäädännössä säädetään yltäosan periaatteista, joiden tulee täyttyä jokaisessa hankinnassa ja kaikissa hankinnan vaiheissa. Näiden periaatteiden avulla pyritään rajoittamaan hankintayksiköiden harkintavaltaa, keneltä hankinta suoritetaan. Niihin hankintoihin, jotka jäävät hankintalain ulkopuolelle asettaa hallintolaki oikeusperiaatteet, jotka käytännössä ovat yhtenevät julkisen hankintalain asettamien periaatteiden kanssa menettelytapasäännöksiä lukuun ottamatta. Näitä periaatteita ovat avoimuuden periaate, tasapuolisuuden periaate sekä suhteellisuuden periaate. Hankintalain säätämät menettelytapojen periaatteet esitellään myöhemmin tässä työssä. (Määttä ym. 2017, 112).

2.1.1 Avoimuuden periaate

Julkishallinnon yleinen päätöksenteon julkisuuden periaate kohdistuu myös hankintoihin. Avoimuuden periaate hankinnoissa tarkoittaa sitä, että kaikki hankintaan liittyvä toiminta on julkista ja mitään tietoja ei salata. Kaikilla hankintalaissa määritellyillä hankintayksiköillä on ilmoitusvelvollisuus hankinnoista ja virallinen tarjouskilpailu alkaakin hankintailmoituksen julkaisemisella. Hankintailmoituksella annetaan samansisältöistä tietoa tarjouskilpailusta kaikille markkinoilla toimiville yrityksille saman aikaisesti. Hankintailmoituksen tietojen perusteella yritykset arvioivat mahdollisuutensa osallistua tarjouskilpailuun ja rehellisen kilpailutilanteen takaamiseksi onkin huomioitava lainsäädännön asettamat vaatimukset hankintailmoituksen sisällölle. Avoimuuden periaate edellyttää ilmoitusvelvollisuuden lisäksi myös, että esimerkiksi hankintaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia sekä tarjouskilpailun tuloksista tiedotetaan kaikille tarjouskilpailuun osallistuville. Avoimuuden periaatteen noudattamiseksi on Euroopan komission hankintadirektiivin liitteissä säädetty hankintaan liittyvien ilmoitusten vakiolomakkeiden tietosisällöstä. (Lähde ym. 2017, 13).

2.1.2 Tasapuolisuuden periaate

Tasapuolisuuden periaatteella taataan tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintalain mukaan hankintayksikkö ei saa suosia ketään yksittäistä tarjoajaa asettamalla tätä parempaan asemaan muihin nähden. Tämä

tarkoittaa käytännössä sitä, että tarjouspyyntöä laadittaessa ei aseteta sellaisia vaatimuksia kohteelle tai tarjoajalle, jotka voivat johtaa syrjivään kohteluun toisia tarjoajia kohtaan. Myöskään tarjousten vertailua ei tule rakentaa siten, että sen voidaan olettaa suosivan yksittäistä tarjoajaa. (Määttä ym. 2017, 124.)

2.1.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteella haetaan kohtuullisuuden huomioimista julkisissa hankinnoissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankinnan vaatimusten niin hankinnan kohteen kuin tarjoajienkin kohdalla on oltava järkevässä suhteessa hankinnan kohteeseen. Kohteelle ei tule asettaa sellaisia kriteereitä, jotka eivät siihen oleellisesti liity eikä liian suurta painoarvoa vertailukriteereille. Hankinnan luonne ja arvo on huomioitava, kun asetetaan tarjoajien kelpoisuudelle ehtoja, ettei pääse syntymään vaatimusta, joka esimerkiksi referenssien osalta on suhteeton hankintaan nähden ja mahdollisesti näin asettaa yksittäisen tarjoajan parempaan asemaan muihin nähden. (Määttä ym. 2017, 132.)

2.2 Hankintayksiköt

Hankintalaissa määritellään tarkkaan mitkä julkiset instanssit toimivat hankintayksiköinä, vaikka ohjenuorana voidaankin ajatella, että kaikki vero varoin tehtävät hankinnat tulevat jonkun hankintayksikön kautta kilpailutuksen piiriin. Hankintalain 5§ määrittelee hankintalain alaiset hankintayksiköt, joita ovat:

- ”1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;
- 2) evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset;
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä” (Laki julkisista hankinnoista 2017).

Hankintayksikkö on se taho, joka vastaa hankinnan suorittamisen lainmukaisuudesta. Jokaisen hankintamenettelyn aikana jokin hankintayksikön organisaatioon kuuluvista toimijoista toimii hankintayksikön edustajana koko hankintamenettelyn ajan ja solmii sopimuksen hankintamenettelyn voittaneen tahon kanssa. Se, joka toimii edustajan roolissa, on hankintayksikön sisäisen toimivallan jaon alaista ja hankintasopimusta solmivan toimijan tulee voida luottaa edustajan toimivaltaan ja asiantuntemukseen hankintamenettelyn ja hankintasopimuksen aikana. (Hyvönen ym. 2007, 38)

2.3 Yhteistyömuotoiset hankinnat

Tehostaakseen hankintatoimea ja välttääkseen jokaisen yksittäisen hankinnan kilpailutuksen voi hankintayksikkö suorittaa hankintoja myös erilaisten yhteistyömuotoisten hankintojen kautta. Tällöin hankintayksiköllä on mahdollisuus hyötyä volyymieduista sekä suorittaa hankintoja nopeammassa aikataulussa kuin hankintamenettelyyn lähdeittäessä. Yhteistyömuotoisia hankintoja voidaan suorittaa yhteishankintayksiköiltä, hankintarenkaan kautta, sidosyksikköhankintoina, hankintayksiköiden yhteistyönä sekä erilaisina kumppanuusjärjestelyinä.

2.3.1 Hankinnat yhteishankintayksiköltä

Jotta yhteishankintayksiköltä voidaan suorittaa hankintoja, tulee yhteishankintayksikön ensinnäkin olla itse hankintalain määrittelemä hankintayksikkö. ”Yhteishankintayksikön määritelmä edellyttää, että yhteishankintayksikön toiminnan perusteena on yhteishankintatoimintojen ja mahdollisesti niin sanottujen hankintojen tukitoimintojen tekeminen” (Pekkala ym. 2017, 140).

Yhteishankintayksikkönä toimiva taho suorittaa kilpailutuksen ja vastaa kilpailutuksen lainmukaisesta suorittamisesta. Kun hankintayksikkö sitten suorittaa hankinnan yhteishankintayksiköltä hankintayksikkö vastaa vain omasta menettelystään ja voidaan katsoa, että suorittaessaan hankinnan yhteishankintayksiköltä hankintayksikkö on toiminut lain velvoittamalla tavalla. Hankintayksikkö näin ollen ei vastaa yhteishankintayksikön mahdollisista hankintalain vastaisista toimista. Yhteishankintayksikkö usein suorittaa hankinnan puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän, eli valitsee tarjoajat ja määrittelee hankinnan kohteen karkealla tasolla. Tämän jälkeen hankintayksikkö hoitaa

itsenäisesti yksittäiset hankinnat puitejärjestelyn tai dynaamisen järjestelmän sisällä kevennetyllä kilpailutuksella. (Pekkala ym. 2017, 144).

2.3.2 Hankintarenkaat

Hankintarengas syntyy, kun useampi hankintayksikkö yhdessä suorittaa hankintoja ilman yhteishankintayksikköä. Tällöin hankintayksiköt sopivat keskenään kuka hankintayksiköistä suorittaa varsinaisen hankinnan kaikkien puolesta. Hankintarenkaana tehdyissä hankinnoissa tulee olla hankintailmoituksessa yksilöitynä kaikki hankinnasta hyötyvät hankintayksiköt, vaikka varsinaisen hankintamenettelyn suorittaa yksi hankintayksiköistä. (Pekkala ym. 2017, 145)

2.3.3 Sidosyksikköhankinnat

Lähtökohtana hankinnoissa on, että hankintayksikkö kilpailuttaa kaikki oman organisaation ulkopuoliset hankinnat. Mikäli hankinta suoritetaan omaan organisaatioon, konserniin kuuluvalta erilliseltä päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, voidaan hankinta suorittaa sidosyksikköhankintana eli ns. in-house hankintana. (Laki julkisista hankinnoista, 2017). Tällaiset erilliset yksiköt voi olla esimerkiksi valtion tai kuntien omistamia osakeyhtiöitä, kuten myöhemmin tässä työssä kuvattu Kunnan Taitoa oy.

Hankintalain määrittellään, että sidosyksikön tulee olla hankintayksiköstä muodollisesti ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö ja että ”samaan oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden tekemää hankintaa ei pidetä laissa tarkoitettuna hankintasopimuksena, vaan hankintayksikön oikeushenkilön sisällä tehtynä järjestelynä” (Pekkala ym. 2017, 152). Sidosyksikön määritelmän täyttymisen edellytyksenä ovat myös seuraavat seikat; hankintayksikkö tai yksiköt käyttävät omistamaansa tai yhdessä omistamaansa sidosyksiköön määräysvaltaa omistamiensa osakkeiden kautta, sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin on päätäväältä sekä sidosyksikkö toimii omistajiensa hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Tämän määrittelyn perusteella voidaan valtion ja kuntien toiminnassa osoittaa sidosyksiköitä, mutta vielä tässä vaiheessa hankintalaki ei ota kantaa maakuntiin ja niiden mahdollisiin sidosyksiköihin. (Pekkala ym. 2017, 152).

2.3.4 Hankintayksiköiden välinen yhteistyö

Hankintalain ulkopuolelle jää myös sellainen järjestely, jossa hankintayksiköt tekevät keskenään yhteistyötä ja toimivat seuraavien edellytysten vallitessa:

1. yhteistyö perustuu sellaisten julkisyhteisöjen välille, jotka suorittavat yhteistä julkista palvelua.
2. yhteistyötä säätelevät vain yleisen edun mukaiset vaatimukset
3. sopimuksella toimitetaan palvelua pääosin sopimuksen osapuolille ja vain rajattu määrä voidaan tuottaa sopimuksen ulkopuolisille
(Pekkala ym. 2017, 172)

2.3.5 Kumppanuusjärjestelyt

Muuttuvan ja monimuotoisemman markkinan vuoksi hankintalakiin on laadittu asetuksia myös julkisen ja yksityisen tahon välisistä kumppanuusjärjestelyistä. Kumppanuusjärjestelyt astuvat kuvaan erityisesti silloin kun kyseessä on monipuolinen ja pitkäkestoinen hanke, jonka rahoituksessa käytetään ainakin osittain yksityistä rahoitusta.

2.4 Hankintojen jaottelu

Hankintalaissa säädetään euromääräisten kynnysarvojen kautta, miten hankintalakia hankintaan tulee soveltaa. Euromääräisten kynnysarvojen avulla hankinnat jaetaan EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin, EU-kynnysarvon alittaviin hankintoihin eli kansallisiin hankintoihin sekä kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin. Se, minkä suuruinen hankinnan arvioidaan olevan ja minkä tyyppinen hankinta on kyseessä, määrittelee hankintaan sovellettavat säädökset. Kynnysarvot ovat aina arvonlisäverottomia arvoja.

2.4.1 EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat

EU-kynnysarvot määritellään hankintalain 26§:ssä ja ne on koottu hankintalajeittain taulukkoon 1.

Taulukko 1. EU-kynnysarvot (HILMA, kynnysarvot)

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)	
	1.1.2018 alkaen	
	Valtion keskushallintoveranomaisen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	144000	221000
Rakennusurakat	5548000	5548000
Suunnittelukilpailut	144000	221000

Hankinnat jotka ylittävät EU-kynnysarvot, sovelletaan tiukempia menettelysääntöjä kuin kansallisiin hankintoihin ja taulukossa 2 on kuvattu hankintasääntelyn kategoriat. EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen kohdalla muun muassa ilmoittamisen laajuudessa, oikeussuojakeinoissa ja hankinnan ilmoittamisen määräajoissa (taulukko 3) sovelletaan tiukempia sääntöjä.

Taulukko 2. Hankintasääntelyn kategoriat (Pekkala ym. 2017, 130)

Hankintojen kategoria	Sovellettavat säännöt	Ilmoittamisen laajuus	Oikeussuojakeinot
EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat	Hankintalain osat 1, 2 ja 4	EU-laajuinen ilmoittaminen, HILMAN EU-ilmoituspohja	Valitusoikeus markkinaoikeuteen ja hankintaoikaisu. Markkinaoikeudella käytettävissään laajat seuraamuskeinot
EU-kynnysarvon alittavat mutta kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat (pl. 12 ja 13)	Hankintalain osat 1 ja 4 sekä luku 11	Kansallinen ilmoittamislaajuus, HILMAN kansallisten hankintojen ilmoituspohja	Valitusoikeus markkinaoikeuteen ja hankintaoikaisu. Markkinaoikeudella käytettävissään

luvun hankinnat ja käyttöoikeussopimukset)			rajoitetummat seuraamuskeinot
Kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat (ns. pienhankinnat)	Hankintalakia ei sovelleta. Sen sijaan hallinnon yleislait soveltuvat (hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan laajuudesta). Hankintayksikön omat hankintaohjeet voivat myös edellyttää kilpailuttamista pienhankinnoissa.	Ei ilmoittamisvelvoitetta lain mukaan	Ei valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Hankintaoikaisu sen sijaan käytössä. Mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen kuntalain nojalla (KHO 2014:189)
Sote-palveluja sekä muita erityisiä palveluja koskevat hankinnat sekä käyttöoikeussopimukset	Hankintalain 12 luku (sote- ja muut palvelut) ja 13 luku (käyttöoikeussopimukset)	EU-laajuinen ilmoittaminen, jos kynnyksarvot ylittyvät.	Valitus markkinaoikeuteen ja hankintaoikaisu. Markkinaoikeudella käytävissään laajat seuraamuskeinot

Erityisaloille asetetut kynnyksarvot eroavat näistä taulukossa 1 esitetyistä kynnyksarvoista, mutta tässä työssä ei ole tarvetta käsitellä erityisaloihin kohdistuvia lain pykälää sen tarkemmin. Tässä työssä tarkastellaan erityisesti EU-kynnyksarvon ylittävien hankintojen suorittamista.

2.4.2 Kansalliset hankinnat

Kun hankinta alittaa EU-kynnyksarvon, mutta ylittää kansallisen hankinnan kynnyksarvon, on kyseessä kansallinen hankinta. Kansalliseen hankintaan sovelletaan hankintalain niitä osia, jotka mainittu taulukossa 2. Kansallisten hankintojen kynnyksarvot ovat kaikille hankintaa suorittaville hankintayksiköille samat, kuten taulukossa 3 hankintalajeittain esitetään.

Taulukko 3. Kansalliset kynnsarvot (HILMA, kynnsarvot)

Hankintalaji	Kynnsarvo 1.1.2017 alkaen
Tavara- ja palveluhankinnat	60000
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500000
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	400000
Muut erityiset palvelut	300000
Rakennusurakat	150000
Käyttöoikeusurakat	500000
Suunnittelukilpailut	60000

Mikäli hankinta ylittää hankintalajille asetetun kansallisen kynnsarvon, tulee hankinta kilpailuttaa kansalliseen hankintaan sovellettavien lain osien mukaisesti.

2.4.3 Kansallisen kynnsarvon alittavat hankinnat

Mikäli hankinnan ei oleteta ylittävän kansallista kynnsarvoa koko hankintasopimuksen voimassaoloaikana, hankintaan ei tarvitse soveltaa hankintalain menettelytapavaatimuksia. Tällöin kyseessä on ns. pienhankinta ja siihen sovelletaan muita hallinnon yleislakeja, jotka kuvattu taulukossa 2. Hankintayksiköillä voi myös olla omia ohjeistuksiaan pienhankintojen suorittamiseen. Pienhankinnasta ei pääsääntöisesti myöskään ole valitusoikeutta, paitsi siinä tapauksessa, että voidaan olettaa hankinnan ennakoitun arvon lasketun väärin ja näin ollen kyseessä ei olisikaan pienhankinta. (Eskola ym. 2017, 181).

2.5 Hankinnan ennakoitu arvo

Hankinnan arvo on aina arvioitava etukäteen. ”Ennakoidun arvon perusteella määräytyy se, sovelletaanko hankintaan hankintasäännöksiä” (Lähde ym. 2017, 34). Hankinnan ennakoidulla arvolla määräytyy, onko kyseessä EU-kynnsarvon ylittävä vai alittava hankinta vai onko kyseessä jopa pienhankinta. Tämän lisäksi ennakoidulla arvolla viestitään myös tarjoajille hankinnan laajuudesta ja voidaan asettaa suhteellisuuden periaatteen nojalla tarjoajaan kohdistuvia soveltuvuusvaatimuksia. Ennakoituun arvoon tulee laskea

mukaan kaikki ne kustannukset arvonlisäverottomina, joita arvioidaan syntyvän koko hankintasopimuksen voimassaoloaikana. Ennakoituun arvoon tulee siis laskea mukaan myös mahdolliset hankinnan optiot, mahdolliset sopimuksen aikana syntyvät ylläpitokustannukset sekä vaihtoehtoisista toteutustavoista korkein mahdollinen arvio. Mikäli hankinnassa on mukana useita hankintayksiköitä, tulee ennakoituun arvoon huomioida kaikkien hankintayksiköiden sopimuskokonaisuuden arvo. (Eskola ym. 2017, 187).

2.6 Hankinnoista ilmoittaminen

Hankintalain avoimuuden periaate ja perustuslaissa säädetty julkisuusperiaate velvoittavat hankintayksiköitä julkaisemaan hankintaan liittyvät asiakirjat. Suomessa hankintojen julkaisemiseen on perustettu työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä HILMA-ilmoitusjärjestelmä. HILMA toimii osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi ja sen kautta hankintayksiköt julkaisevat sähköisesti hankintaan liittyvien eri vaiheiden ilmoituksia. Taulukossa 4 kuvataan HILMAsta löytyvät hankintailmoitukset, niiden käyttötarkoitus ja pakollisuus. Hankintalajista ja ennakkoidusta arvosta riippuu se, miten laajasti hankinnasta ilmoitetaan. Hankintalaji määräytyy sen mukaan, onko kyseessä tavarahankinta, palveluhankinta vai suunnitteluhankinta. Tarkemmin hankintalaji määräytyy CPV-koodiston mukaan.

Taulukko 4. HILMAN hankintailmoitukset

Ilmoitus	Käyttötarkoitus	Pakollisuus
Kansalliset ilmoitukset		
Kansallinen hankintailmoitus	Ilmoitetaan kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Voidaan käyttää myös tietopyyntöön. Voidaan käyttää myös vapaaehtoisena pienhankinnoista ilmoittamiseen.	Pakollinen kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa
Kansallinen suorahankintailmoitus	Ilmoitetaan kansallisesta suorahankinnasta	Vapaaehtoinen
Yleinen avoimuusilmoitus	Ilmoitetaan sidosyksikön toiminnasta tai hankintayhteistyön olemassaolosta	Kansallinen ratkaisu

EU-ilmoitukset		
Ennakoilmoitus	Ilmoitetaan ennakkoon tulevasta hankinnasta. Ilmoituksen käyttäminen lyhentää vähimmäistarjousaikoja.	Vapaaehtoinen
EU-hankintailmoitus	Ilmoitus EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta. Voidaan käyttää myös tietopyyntöön.	Pakollinen
Jälki-ilmoitus	Ilmoitetaan EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan lopputuloksesta. Voidaan käyttää myös keskeytyksestä ilmoittamiseen. Tehtävä 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen laatimisesta.	Pakollinen
Korjausilmoitus	Korjataan jo julkaistua EU-hankintailmoitusta	Vapaaehtoinen
Suorahankintaa koskeva ilmoitus	Ilmoitetaan EU-kynnysarvon ylittävästä suorahankinnasta	Vapaaehtoinen
Muutosilmoitus	Ilmoitetaan sopimusmuutoksista sopimusaikana EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta	Pakollinen

Taulukossa 4 HILMAN hankintailmoitukset on jätetty huomioimatta erityisaloihin liittyvät hankintailmoitukset. (Lähde ym. 2017, 18)

2.7 Hankintojen määräajat

Hankintalaki määrittelee hankintamenettelyille myös määräaikoja. ”Määräaikojen tarkoituksena on turvata yrityksille riittävä aika tutustua osallistumishakemuspyyntöön tai tarjouspyyntöön ja hankintailmoituksen sisältöön ja laatia osallistumishakemus tai tarjous” (Lähde ym. 2017, 44). Määräajat ovat vähimmäismääräaikoja ja niitä sovelletaan EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Taulukossa 5 on kuvattu hankintalain määrittelemät vähimmäismääräajat. Erityisalojen määräaikoja ei ole huomioitu taulukossa.

Taulukko 5. EU-hankintojen ilmoittamisen vähimmäismääräajat (HILMA, ilmoitusmenettely).

EU-hankinnat				
Menettelytapa	Ei ennakoilmoitusta		Ennakoilmoitus annettu	
	Ilmoitus tehty sähköisesti	Ilmoitus ja hankinta-asiakirjat sähköisesti	Ilmoitus tehty sähköisesti	Ilmoitus ja hankinta-asiakirjat sähköisesti
Avoin menettely (tavarat, palvelut, rakennusurakat)				
Tarjouspyyntö	35*	30*	15*	15*
Rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, dynaaminen hankintajärjestelmä				
Osallistumishakemuksen jättäminen rajoitetussa ja neuvottelumenettelyissä sekä innovaatiokumppanuudessa ja dynaamisessa hankintajärjestelmässä	30*	30*	30*	30*
Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä	30**	25**	10**	10**
Tarjousaika neuvottelumenettelyssä ja innovaatiokumppanuudessa sekä dynaamisessa hankintajärjestelmässä	30**	25**	10**	10**
Nopeutettu avoin, rajoitettu tai neuvottelumenettely				
Osallistumishakemuksen jättäminen	15*	15*	15*	15*
Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä	10**	10**	10**	10**
Tarjousaika avoimessa menettelyssä	15**	15**	15**	15**
Jälki-ilmoitus				
Hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn syntymisestä	30	30	30	30

* Hankintailmoituksen jättämispäivästä

** Tarjouspyynnön lähettämispäivästä

Kansallisiin hankintoihin hankintayksiköt itse käyttävät harkintaa määräajoista suhteutettuna hankinnan kokoon ja laatuun.

3 HANKINTAMENETTELYT

Hankintalaki velvoittaa kilpailuttamaan pääsääntöisesti kaikki julkisyhteisöjen hankinnat, mutta hankintojen luonteen kirjon ollessa kovin merkittävä, ei yhdentyypinen hankintamenettely ole soveltuva kaikille hankinnoille. Hankintalaki määrittelee useita erilaisia hankintamenettelyjä, joista jokainen soveltuu tietyn tyyppiseen hankintaan. EU-hankinnoissa suositetaan pääsääntöisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta hankinnan luonteen huomioiden voi olla tarpeen turvautua myös muihin menettelytapoihin. Seuraavassa on kuvattu hankintalain määrittelemät hankintamenettelyt, joita on mahdollista käyttää EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköt voivat vapaasti valita menettelytavan. Edellä kuvattuja hankintamenettelyjä voidaan käyttää myös kansallisissa hankinnoissa, mutta toisaalta hankintayksikkö voi myös laatia jonkun kevyemmän menettelyn, kunhan huomioidaan hankintalain pääperiaatteet: avoimuus, tasapuolisuus ja suhteellisuus.

3.1 Avoin menettely

Avoin menettely on pääasiallinen hankintamenettely ja se on suoraviivaisin hankintamenettelyistä. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen HILMA:ssa ja samalla asettaa hankintaa koskevan tarjouspyynnön kaikkien halukkaiden toimittajien saataville. Toimittajat vastaavat tarjouspyyntöön jättämällä tarjouksen ja tarjouksen jättäneistä tarjoajista tarjousten vertailuun valitaan ne tarjoajat, jotka täyttävät tarjouspyynnössä esitetyt tarjoajaan kohdistuvat soveltuvuusvaatimukset. Tarjouspyyntöön määritellään valintaperusteet, joiden perusteella tarjoukset vertaillaan. Yleensä valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta, jolloin hinnan ja laadun osuudet on painotettu ja tällöin laatupisteiden perusteet on ilmoitettu jo tarjouspyynnössä. (Pekkala ym. 2017, 194)

Avoin hankintamenettely sopii erityisen hyvin hankintaan jonka vaatimukset ovat helposti määriteltävissä ja tarjoukset helposti vertailtavissa, vaikka tarjoajia olisikin suuri määrä.

3.2 Rajoitettu menettely

Rajoitettu menettely on toinen pääasiallisista hankintamenettelyistä. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka liitteenä voidaan julkaista myös tarjouspyyntö. Toimittajat jättävät osallistumispyynnön hankintamenettelyyn, mutta eivät vielä tässä vaiheessa jätä varsinaista tarjousta. Hankintayksikkö on hankintailmoituksessaan määritellyt ne soveltuvuusvaatimukset, joiden perusteella ehdokkaat hankintamenettelyyn valitaan sekä ilmoittanut, kuinka monta ehdokasta valitaan. Ehdokkaita menettelyyn tulee valita vähintään viisi, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Ehdokkaiden valinnasta ilmoitetaan kaikille osallistumispyynnön jättäneille toimittajille ja ehdokkaiden valinnan jälkeen tarjoajat pääsevät jättämään varsinaisen tarjouksen. Varsinainen tarjouspyyntö voidaan myös lähettää vasta ehdokkaiden valinnan jälkeen tarjoajille. Tarjoukset vertaillaan samoin perustein kuin aiemmin kuvatussa avoimessa menettelyssä, tarjouspyynnössä ilmoitetuin valintaperustein. Yleensä rajoitetussa menettelyssäkin käytetään kokonaistaloudellisuuden periaatetta valintaperusteena. (Pekkala ym. 2017, 197)

Rajoitettua menettelyä voidaan käyttää silloin kun halutaan rajoittaa hankintamenettelyyn mukaan pääsevien tarjoajien määrää ja näin ollen rajoittaa myös saatavien tarjousten määrää. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tiedetään markkinoilla toimivan useita saman alan toimijoita, mutta tarjouksia ei ole mahdollista käsitellä rajattua määrää enempää, on hyvä valita hankintamenettelyksi rajoitettu menettely.

3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettely on hankintayksikön näkökulmasta joustavin, sillä siinä hankintayksikkö voi neuvotella hankinnan sisällöstä tarjoajien kanssa. Neuvottelumenettelyyn valitaan tarjoajat samalla tavoin kuin rajoitetussa menettelyssä; osallistumishakemusten perusteella soveltuvuusvaatimukset täyttävät ehdokkaat hankintailmoituksessa ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Neuvotteluihin on valittava vähintään kolme tarjoajaa, mikäli soveltuvia ehdokkaita ei ole vähemmän. Neuvottelujen pohjaksi asetetaan vähimmäisvaatimukset ja valintaperusteet, joista ei voida neuvotella ja tarjoajat toimittavat tässä vaiheessa alustavan tarjouksen. Neuvotteluissa neuvotellaan vain niistä ominaisuuksista, joita ei ole esitetty vähimmäisvaatimuksina. Neuvotteluja voidaan käydä useita kierroksia ja kierrosten päätyttyä voidaan tarjoajia tiputtaa pois. Neuvottelujen

aikana syntyy hankintayksikölle näkemys siitä, miten lopullinen tarjouspyyntö tulee laatia ja neuvottelujen jälkeen hankintayksikkö laatii lopullisen tarjouspyynnön. Lopullisista tarjouksista hankintayksikkö valitsee parhaan tarjouksen. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös silloin, jos avoimen tai rajoitetun menettelyn tuloksena ei saada soveltuvaa tarjousta. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankinnoissa, joita ei voida tehdä mukauttamatta olemassa olevaa tarjontaa. (Pekkala ym. 2017, 200)

3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Uudistuneen hankintalain myötä neuvottelumenettelyn sääntely läheni kilpailullista neuvottelumenettelyä ja näillä ei enää juurikaan ole eroavaisuuksia. Molemmat hankintamenettelyt etenevät samoin toimenpitein ja oikeastaan ainoa ero näiden kahden välillä on siinä, että neuvottelumenettelyllä haetaan neuvottelujen kautta hankinnan toteutukseen tarjouksia, kun taas kilpailullinen neuvottelu tähtää ratkaisumallin hakemiseen. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä kokonaistaloudellisen edullisuuden tulee perustua hintalaatusuhteeseen, pelkkää hintaa ei tule käyttää. Kilpailullista neuvottelumenettelyä ei voida käyttää avoimen tai rajoitetun menettelyn jatkomenettelynä, mikäli nämä menettelyt eivät johda tarjoajan valintaan. Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös silloin kun ei voida tehdä hankintaa mukauttamatta olemassa olevaa tarjontaa tai silloin kun hankintayksikkö ei kykene määrittelemään hankinnan kohdetta riittävän tarkasti ilman neuvottelujen yhteydessä saatuja lisätietoja. (Pekkala ym. 2017, 221)

3.5 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on uudistuneen hankintalain myötä tullut uusi hankintamenettely ja sitä voidaan käyttää menettelynä sellaisessa tilanteessa, jossa hankintayksikön tarpeeseen ei ole olemassa valmista ratkaisua. Menettely on neuvottelumenettelyjen tavoin kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa valitaan kumppanit tuotekehittämään haluttu kokonaisuus. Varsinainen kumppanuusvaihe käytetään kumppaneiden kanssa kehittämiseen ja mikäli tuotekehityksen tuloksena syntyy haluttu lopputulos, voidaan se hankkia suoraan kumppanilta kilpailuttamatta. (Pekkala ym. 2017)

3.6 Puitejärjestely

Puitejärjestely on myös kaksivaiheinen menettely, jossa ensimmäisessä vaiheessa valitaan tarjoajat puitejärjestelyyn esimerkiksi käyttämällä avointa tai rajoitettua menettelyä. Tarjoajien valinnan myötä syntyy yhden tai useamman toimittajan kanssa puitejärjestely, joka voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankintailmoituksessa on määriteltävä puitejärjestelyyn valittavien tarjoajien soveltuvuusvaatimusten lisäksi menettelyt, jolla puitejärjestelyn sisällä hankinnat tehdään. Puitejärjestelyn sisällä hankinnat tehdään joko nopeutetulla kilpailutuksella ns. minikilpailutuksella tai suoraankintana. Puitejärjestely voidaan määritellä hankintailmoituksessa jo niin tarkalla tasolla, että minikilpailutus perustuu pelkästään hintaan. Puitejärjestely voidaan toisaalta myös rakentaa niin väljäksi, että jokainen minikilpailutus perustuu kokonaistaloudelliseen edullisuuteen ennalta määritellyin hinta-laatusuhtein. Suoraankintana voidaan puitejärjestelyn sisällä suorittaa sellaisia hankintoja, jotka alittavat kansallisen kynnyksarvon tai jos puitejärjestely on perustettu vain yhden toimittajan kanssa.

Puitejärjestelyä käytetään usein yhteishankintayksiköiden sopimusmuotona, jolloin samaa puitesopimusta voivat hyödyntää kaikki ne hankintayksiköt, jotka on hankintailmoituksessa mainittu. Hankintailmoituksessa tulee ilmoittaa myös arvioitu hankintamäärä ja tiheys mahdollisimman tarkasti. Puitejärjestely soveltuu erityisen hyvin hankintoihin, joita tehdään säännöllisin väliajoin ja joiden hinnat kehittyvät ja muuttuvat nopeasti. Puitejärjestelyn käyttö soveltuu myös palveluhankintoihin hyvin. (Pekkala ym. 2017, 252)

3.7 Suunnittelukilpailu

Hankintoja voidaan tehdä myös suunnittelukilpailuna, kun kyseessä on johonkin julkishallinnon tarpeeseen tulevasta suunnitelmasta tai hankkeesta. Suunnittelukilpailussa voittajan valinnan suorittaa tuomaristo ja siinä voidaan myös maksaa palkkioita osallistujille. (Kontio ym. 2017, 136).

3.8 Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaaminen hankintajärjestelmä on täysin sähköinen hankintamenettely ja se on tarkoitettu käytettäväksi hankinnoissa, jotka ovat tavanomaisia ja yleisesti markkinoilla

saatavilla. Dynaaminen hankintajärjestelmä ei sovellu vaativiin ja monimutkaisiin hankintoihin, sillä vertailuperusteet tulee olla matemaattisesti arvioitavissa. Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö edellyttää sähköisen järjestelmän käyttöönottoa ja menettelyn käytössä on tiettyjä rajoituksia: rajoitettu menettely on ainoa mahdollinen käytettävissä oleva hankintamenettely, maksuja ei saa periä, ennakoidussa arvossa huomioitava koko järjestelmän käytön aikaiset hankinnat.

Dynaamisen hankintajärjestelmän voimassaololle ei ole asetettu rajoitetta, vaan järjestelmä voi olla käynnissä niin kauan kuin hankintayksikkö katsoo tarpeelliseksi. Dynaamisen hankintajärjestelmän tulee olla avoin kaikille halukkaille tarjoajille koko sen voimassaolon ajan. Halukkaat tarjoajat voivat hakeutua järjestelmään ja kaikki soveltuvuusvaatimuksen täyttävät ehdokkaat on hyväksyttävä tarjoajiksi järjestelmään.

Varsinaiset hankinnat dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on aina kilpailutettava ja tarjouksen voivat jättää kaikki järjestelmässä mukana olevat tarjoajat. (Kontio ym. 2017, 149).

3.9 Sähköinen huutokauppa

Sähköinen huutokauppa ei itsessään ole hankintamenettely, siten että pelkästään sitä käyttämällä voitaisiin hankkia jotain, vaan se on menettely, jota käytetään osana muita hankintamenettelyjä muun muassa avoimessa, rajoitetussa, puitejärjestelyn sisällä tai dynaamisessa hankintajärjestelmässä. Sähköistä huutokauppaa käytetään silloin kun hankinnan sisältö on tarkkaan määritelty ja kun varsinaisen hankintamenettelyn viimeisessä vaiheessa halutaan automaattisesti vertailla hintaa ja laatutekijöitä. (Kontio ym. 2017, 145)

3.10 Sähköinen luettelo

Sähköinen luettelo ei myöskään ole varsinainen hankintamenettely, vaan se on uusi tapa esittää tarjous sähköisen luettelon muodossa. Sähköistä luetteloa käytetään osana varsinaista hankintamenettelyä tai puitejärjestelyn ja dynaamisen hankintajärjestelmän menetelmänä suorittaa varsinainen hankinta järjestelyn sisällä. Mikäli sähköistä luetteloa käytetään tarjouksen antamiseen, tulee kohteen olla niin tarkoin määritelty, että sähköisen luettelon käyttö on mahdollista. (Pekkala ym. 2017, 294).

3.11 Suorahankinta

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintaa, joka suoritetaan järjestämättä kilpailutusta hankinnasta, vaikka hankinta kuuluisi arvonsa puolesta kilpailuttaa joko kansallisena tai EU-kynnysarvon ylittävänä hankintana. Hankintalaki määrittelee tarkoin ne tapaukset, joihin voidaan soveltaa suorahankintaa ja mikäli on vähänkään tulkinnan varaa, voidaan hankinta suorittaa suorahankintana, sitä ei tule käyttää. Mikäli suorahankinnan edellytykset täyttyvät, hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen suorahankinnasta perustellen ilmoituksessaan, minkä suorahankinnan pykälän varjolla hankinta suoritetaan. Hankintalaki sallii suorahankinnan käytön seuraavissa tilanteissa:

1. ”avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka soveltuvia osallistumishakemuksia tai tarjouksia; lisäedellytyksenä on, että alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
2. teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta;
3. hankinnan tarkoituksena on ainutkertaisen taideteoksen tai taiteellisen esityksen luominen tai hankkiminen;
4. sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
5. hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavaran valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;
6. hankinta koskee perushyödykemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;
7. tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena;
8. kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa,

tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin (Laki julkisista hankinnoista, 2017)

Näiden perusteiden lisäksi suorahankintaa voidaan käyttää myös tilanteessa, jossa tehdään alkuperäiseen hankintaan liittyvä lisähankinta, jolla laajennetaan tai osittain korvataan olemassa olevaa ratkaisua ja jolloin uudesta kilpailutuksesta olisi suhteettoman suurta haittaa hankintayksikön toiminnalle. Suorahankinta voi tulla kyseeseen myös sellaisessa tilanteessa, jossa alkuperäisessä hankinnassa on ollut tarjolla optio ja sen hankinnasta on maininta hankintailmoituksessa. (Kontio ym. 2017, 138).

Suorahankinnan käyttöä tulee harkita tarkkaan ja turvallisempaa onkin tehdä hankintoja jonkun julkisen hankintamenettelyn kautta. Markkinaoikeudessa ja EU-komission päätöksistä löytyy tuhansia tapauksia, joissa käsitelty suorahankintoja ja tulkinnan tiukkuudesta löytyy hyvä esimerkki muun muassa tapauksesta C-107/92 komissio vastaan Italia. Siinä suorahankinnan kiireellisyyden perusteen ei katsottu täyttyneen maanvyöryyksen rakentamisen osalta alueella, jolla oli maanvyöryjen uhka olemassa. Kunnan olisi pitänyt osata ennakoida maanvyöryyn vaara ja kilpailuttaa esteen toimittaja ennakolta.

4 HANKINTAPROSESSI

Hankintalaki itsessään säätää vain osan hankintaprosessista. Hankintaprosessiin nivoutuu tiiviisti osioita, joihin hankintalaki ei ota kantaa vaan, joihin tulee säädökset hankintalain ulkopuolelta. Hankintayksiköllä tulisi olla laadittuna hankintastrategia, joka määrittelee hankintatoimen periaatteet. Näiden periaatteiden mukaisesti tulisi toimia jokaisessa hankinnassa ja mitä tarkemmalla tasolla strategia on laadittu, sitä helpompi sitä on noudattaa. Hankintaprosessi koostuu siis hankintalain säätämistä asioista ja hankintastrategian asettamista toimintaohjeista.

4.1 Hankintaan valmistautuminen

Hankintaan valmistautumisen aikana kartoitetaan tarve, mitä oikeastaan ollaan hankkimassa. Onko hankinnan kohde tavaraa, palvelua vai jotain muuta. Valmisteluvaiheessa tulee myös selvittää mahdolliset olemassa olevat sopimukset ja niiden voimassaolot, jotka saattavat jo itsessään asettaa hankinnalle tavoiteaikataulun. Tässä vaiheessa tulee myös selvittää, onko samankaltaista hankintaa jo vireillä muualla hankintayksikön alaisissa organisaatioissa. Valmisteluvaiheessa valitaan myös hankinnan toteuttamistapa; kilpailutetaanko itse, ostetaanko yhteishankintayksikön kautta vai ostetaanko in-house yksikön kautta. Aikataulua suunnitellessa, tulee ottaa huomioon hankintalain asettamat vähimmäisodotusajat sekä mahdolliset valitusajat.

Valmisteluvaiheen aikana on hyvä myös tutkia markkinatilannetta keräämällä tietoja saatavilla olevista ratkaisuista. Tiedon keräämistä voidaan suorittaa vapaasti eri lähteitä ja tilaisuuksia hyödyntäen. Omatoimisen tiedon keräämisen lisäksi suunnitteluvaiheessa voidaan markkinoilla olevaa tarjontaa kartoittaa myös markkinakartoituksen avulla. Markkinakartoitukseen kutsutaan toimittajia esittelemään ratkaisumalleja hankinnan kohteesta ja toimittajilta voidaan myös pyytää sitomattomia arvioita hankinnan kustannuksista.

4.2 Hankintamenettelyn valinta

Kun hankinnan suunnitteluvaiheen myötä on kirkastunut hankinnan kohde, aikataulu ja näkemys hankinnan kustannuksista on edellytykset valita hankintamenettely.

Kustannusnäemyksen myötä ratkeaa se, onko hankinta EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta vai ns. pienhankinta. Mikäli hankinta on EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, on hankintamenettely valittava aiemmin kappaleessa 3 hankintalain osoittamin vaihtoehdoin. Hankintayksikön tulee selvittää, millaisin edellytyksin hankintaan on mahdollista lähteä; voidaanko hankinnan kohde määritellä niin tarkalla tasolla, että ei ole tarvetta neuvotella vai onko kyseessä niin haastava hankinta, jonka kaikkia osia ei voida määritellä etukäteen. Hankintayksikön tulee myös ottaa huomioon hankintamenettelyä valitessa, että pitäisikö tarjoajien määrää rajoittaa tai tulisiko hankinnasta kenties järjestää useamman toimittajan välinen puitejärjestely. Näiden pohdintojen myötä tehdään hankintamenettelyn valinta ja noudatetaan valitun menettelyn säädöksiä.

4.3 Vaatimusmäärittely

Ennen hankintailmoituksen julkaisua hankintayksikön pitää tarkkaan määritellä, mitä tulevalla hankinnalla on tarkoitus hankkia. Vaatimusmäärittelyn tarkkuus ja laajuus myös riippuu siitä, mikä hankinnan kohde on. Hankittaessa tietojärjestelmää vaatimusmäärittelyn tulee olla huomattavasti tarkempi ja kattavampi kuin hankittaessa vaikkapa kyniä tai papereita. Tietojärjestelmien hankinta vaatii myös syvällistä osaamista hankintayksiköltä tietojärjestelmiltä vaadittavien ominaisuuksien määrittelyssä. Vaatimusmäärittelyn laatimisessa apuna voi käyttää myös julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) laatimia ohjeita, joita on koottu ohjeistukseen: JHS 173 ICT-palvelujen kehittäminen: Vaatimusmäärittely.

4.4 Tarjouspyyntö

Hankintalaki asettaa tarjouspyynnölle vaatimuksia, kun tähän saakka hankintaprosessin vaiheet ovat noudattaneet hankintayksikön ohjeistusta hankintojen suorittamiselle. Tarjouspyynnön tulee olla kirjallisesti ja selkeästi laadittu kokonaisuus, jossa tulee käydä ilmi seuraavat asiat:

- Hankinnan kohde ja sen ominaisuudet, tekniset vaatimukset ja laatu;
- sopimuksen sisällön keskeiset vaatimukset kuten,
 - o hinnoittelun periaatteet,
 - o sopimuskausi tai muuten sopimuksen määrä;

- tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta tarjouksen vertailuperusteet ja niiden painotukset, vaihteluväli tai tärkeysjärjestys;
- tekniset seikat tarjousten toimittamisesta, kuten määräaika, toimitusosoite ja asiakirjojen kieli ja tarjousten voimassaoloaika; sekä
- ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä kelpoisuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat ja muut vaatimukset sekä luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten toimitettava (Siikavirta. 2015. 142).

Hankintayksikkö voi määritellä hankittavan kohteen ominaisuudet haluamallaan tavalla ja asettaa niille erilaisia pakollisuusasteita. Ehdottomat vaatimukset ovat niitä, joita tarjoajan tulee ehdottomasti täyttää ja joita vastaamattomat tarjoukset hylätään. Vertailtavia ominaisuuksia käytetään silloin kun etsitään kokonaistaloudelliseen edullisuuteen vedoten voittavaa tarjousta. Ehdottomat vaatimukset tulee asettaa siten, että ne eivät ole syrjiviä tarjoajia kohtaan kuten esim. että vaatimus on kohdistettu yhden tarjoajan sellaiseen ominaisuuteen, jota kenelläkään toisella tarjoajalla ei ole mahdollista toteuttaa. (Siikavirta. 2015. 143)

4.5 Hankintailmoituksen julkaisu

Hankintayksikön julkaisema hankintailmoitus käynnistää lainsäädännön alaisen osan hankintaprosessista. Hankintailmoitukset julkaistaan ensisijaisesti HILMA-palvelussa, osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi, mutta HILMA-ilmoituksen jälkeen myös hankintayksikön määrittelemissä muissa kanavissa. HILMAAN syötetyt hankintailmoitukset julkaistaan 48 tunnin sisällä ilmoituksen laatimisesta. (www.hankintailmoitukset.fi 1.9.2019)

4.6 Tarjoajien valinta

Hankintailmoituksessa määritellään määräaika, jolloin tarjoukset tulee jättää ja tämän jättöajan puitteissa jätetyt tarjoukset huomioidaan. Tarjousten jättämisen määräajan jälkeen ei tarjoajilla ole mahdollisuutta parantaa tai täydentää tarjoustaan. Ensin jätetyistä tarjouksista tarkistetaan tarjoajien kelpoisuus kelpoisuusvaatimuksia vasten ja suljetaan kilpailusta ne tarjoajat, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Vielä syvempää tarjoajan valintaan kohdistuva menetelmä saadaan käyttämällä jotain kaksivaiheista

hankintamenetelmää, jossa ensimmäisessä vaiheessa keskitytään pelkästään tarjoajien valintaan. Hankintalaki määrittelee pakollisen poissulkemisen syitä, muun muassa vakaaviin talousrikoksiin syyllistyneet tulee poissulkea kilpailusta. Harkinnanvaraiset poissulkemiset ovat vapaammin hankintayksikön päätettävissä ja näitä voivat olla esim. hankintayksikön asettama vähimmäisliikevaihto tarjoajan liiketoiminnalle. (Siikavirta. 2015. 150)

4.7 Tarjousten vertailu ja toimittajan valinta

Tarjoajien soveltuvuuden arvioinnin jälkeen hankintayksikkö tekee soveltuvien tarjoajien tarjouksista vertailun. Tarjousten tulee olla tarjouspyynnön mukaisia ja tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset tulee hylätä. Tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden arvioinnissa arvioidaan tarjotun kokonaisuuden vastaavuus tarjouspyyntöön. Vastaako tarjous pakollisia vaatimuksia, tai onko tarjouksessa tarjottu pyydettyjä sopimusehtoja. Sikäli kun tarjouspyynnöt usein ovat haastavia, niin sieltä löytyy myös useita kohtia joihin tarjouksen laatija voi kompastua. Erityisesti silloin, jos tarjouspyyntö itsessään on vaillinaisen tai muutoin epäselvä, voi tarjouspyynnön mukaisuutta olla vaikeakin arvioida. (Tapola. 2012. 17)

Tarjousten vertailussa huomioidaan vertailuperusteet: onko kyseessä kokonaistaloudellinen edullisuus vai ratkaiseeko hinta kilpailun. Hankintalainsäädännön mukaan hankintayksiköiden tulisi suosia kokonaistaloudellista edullisuutta, jolloin voidaan huomioida myös laatutekijöitä hankinnan kohteessa. Mikäli kuitenkin käytetään pelkästään hintaa ratkaisevana tekijänä, tulee laatutekijät huomioida jo hankinnan pakollisissa vaatimuksissa.

Toimittajaksi valikoituu se tarjoaja, joka tarjouspyynnössä ilmoitettujen kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden laskennassa saa parhaimmat pisteet. Toimittajan valinnan jälkeen hankintayksikkö laatii hankintapäätöksen, joka saa lainvoimaisuuden kahden viikon valitusajan jälkeen. (Siikavirta. 2015. 155)

4.8 Hankintasopimus

Hankintasopimus laaditaan hankintayksikön ja tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan välille. Hankintayksikön laatima hankintapäätös ei ole vielä hankintasopimus, vaan

sopimus on erillinen dokumentti kahden osapuolen välillä. Hankintasopimuksen sisältöön sinällään hankintalaki ei ota kantaa, mutta sopimuksen kohteena tulee tiukasti pitää se mitä hankinnan kohteena oli. Sopimuksella ei näin ollen ole mahdollista oleellisesti muuttaa hankinnan kohdetta. (Siikavirta. 2015. 167)

4.9 Hankinnan toteutus ja ylläpito

Hankintaprosessin viimeiseen vaiheeseen hankintalain näkökulmasta ei ole juurikaan asetuksia. Hankintayksikkö parhaalla katsomallaan tavalla ottaa hankinnan kohteen käyttöön ja ylläpitää sitä laaditun sopimuksen puitteissa. Hankintalainsäädäntö astuu siinä vaiheessa kuvaan mukaan, mikäli on tarpeen tehdä sopimusmuutoksia sopimuskauden aikana tai kun sopimuskauden lähestyessä loppuaan, lähestyy myös mahdollisen uuden hankinnan käynnistyminen.

5 CASE – TAITOAN TALOUSHALLINNON RATKAISUN HANKINTA

Kunnan Taitoa Oy on vuonna 2010 perustettu valtakunnallinen palvelukeskus, jonka toimialana on tuottaa ja kehittää sekä talous- että henkilöstöhallinnon palveluita asiakasomistajilleen (Kunnan Taitoa Oy 2016, 3). Taitoan asiakkaina on kaupunkia, kuntia ja näiden omistamia liikelaitoksia sekä yhtiöitä ja kuntayhtymiä. Taitoan asiakkaaksi voi tulla vain Kunnan Taitoa Oy:n osakkeenomistajat, mutta osakkeenomistajat eivät aina automaattisesti tule asiakkaaksi. Tälläkin hetkellä Taitoalla on myös omistajia, jotka eivät vielä ole Taitoan asiakkaita.

Taitoan strategista toimintaa ohjaa 5-jäseninen hallitus, joka koostuu omistaja-asiakkaiden edustajista. Taitoan operatiivisesta johtamisesta vastaa hallituksen nimeämä toimitusjohtaja, jonka apuna toimii liiketoiminta-alueiden ja tukitoimintojen johtajista koostuva johtoryhmä. Taitoan kehittämistä ohjaa ja johtaa 19 omistajan edustajasta koostuva ohjausryhmä.

5.1 Taitoan strategian kytkeytyminen hankintaan

Taitoan vuonna 2016 määrittelemä strategia vuosille 2016-2018 painottuu vahvasti kasvuun ja pyrkimykseen olla merkittävin talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuottaja kuntasektorilla. Strategiassa määritellään tavoitteet neljälle alueelle; asiakas, talous, henkilöstö ja prosessit.

Kaikkien neljän alueen tavoitteissa näkyy yhtenäinen linja siitä, miten kokonaisstrategian tavoitteeseen päästään: yhtenäistämällä prosesseja ja resursointimallia valtakunnallisesti, vakioimalla ratkaisuja sekä kehittämällä automaatiota ja mobiiliratkaisuja. Tehokkaita ja joustavia asiakassegmentteihin jaettuja kustannustehokkaita palveluja tarjoamalla Taitoalla on mahdollisuudet tulla merkittävimmäksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottajaksi.

Taitoassa nähdään erityisen tärkeäksi asiakassegmentteihin kohdistettujen erilaisten palvelujen tarjonta ja tämä johtaa siihen, että tarvitaan erilaisia ratkaisuja palvelujen tuottamiseen. Isomman kaupungin tarpeet ovat paikoitellen huomattavankin erilaiset kuin esimerkiksi kunnan pienen osakeyhtiön tarpeet. Kunnan lakisääteiset velvoitteetkin

muun muassa raportoinnin osalta eriävät huomattavasti osakeyhtiölainsäädännön vaatimuksista.

Kunnan Taitoan nykyinen järjestelmä kirjo on osittain syntynyt julkisen hankintalain vaatiman kilpailutuksen kautta sekä osittain kuntien ulkoistamien talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden siirtosopimusten myötä. Nykyinen järjestelmäsopimusten muoto ei kaikilta osin mahdollista palveluiden tarjontaa sellaisille asiakkaille, jotka tulevat Taitoan omistaja-asiakkaiksi uusina asiakkaina ja näin ollen hankinnan käynnistäminen on välttämätöntä.

Jotta strategiseen tavoitteeseen asiakassegmentoitujen palveluiden tuottamisesta päästään, on palvelukeskuksen käyttöön tarpeen kilpailuttaa erityisesti Taitoan pienempien asiakkaiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettu mahdollisimman vakioitu ja kustannustehokas ratkaisu. Tämän ratkaisun avulla on mahdollista tarjota nopeampia, tehokkaampia ja edullisempia palveluita erityisesti sille asiakassegmentille, joka tulevan maakunta-uudistuksen myötä kasvaa; pienet kunnat on kuntien liikelaitokset ja osakeyhtiöt. (Strategia vuosille 2016-2018. 2016)

5.2 Projektin käynnistäminen

Hankinnan läpiviemisen turvaamiseksi perustettiin projekti, johon nimettiin projektipäällikkö, ohjausryhmä sekä projektiryhmän jäsenet. Varsinainen projektiryhmä koostui projektipäällikkö mukaan lukien neljästä asiantuntijasta; projektipäällikkönä toimi taloushallinnon järjestelmien IT-palvelupäällikkö, asiantuntijoina kaksi tuotepäällikköä sekä taloushallinnon erityisasiantuntija. Ohjausryhmässä projektia tukemassa oli Taitoan johtoryhmän jäseniä; taloushallinnon palvelutuotannon johtaja, ICT-johtaja sovellusten omistajuuden näkökulmasta, projekti- ja tuotejohtaja, talousjohtaja sekä hankinnoista vastaava hankintapalveluiden päällikkö. Ohjausryhmän tehtävä projektin ohjaamisen lisäksi oli raportoida ja hakea linjauksia Taitoan hallitukselta. Taloushallinnon järjestelmän hankinta-projekti oli tiukasti hallituksen seurannassa johtuen sen strategisesta merkityksestä. Projekti vaiheistettiin ja aikataulutettiin.

5.3 Taitoa hankintayksikkönä

Kunnan Taitoa ”toimii julkisista hankinnoista annetun lain tarkoittamassa mielessä omistajensa sidosyksikkönä ja yhteistoimintayksikkönä (Kunnan Taitoa Oy 2016, 3). Näin ollen Taitoa koskettaa hankintalain asetukset ja säädökset siten, kun niistä on hankintayksiköiden kohdalla määritelty. Taitoan asiakkaan tulee olla osakkeenomistaja ja tämä johtaa hankintalain näkökulmasta siihen, että Taitoan asiakas voi ostaa palveluita suoraan Taitoalta kilpailuttamatta niitä. Aiemmin luvussa 2.3.3 on kuvattu tarkemmin sidosyksikkö- ja yhteistoimintayksikön rooli hankintayksikkönä näkökulmasta.

Kunnan Taitoan rooli hankintayksikkönä taloushallinnan ratkaisun hankinnassa on suorittaa järjestelmähankinta palvelukeskuksen käyttöön. Hankittavalla ratkaisulla on tarkoitus tuottaa Taitoan asiakkaille taloushallinnon palveluita. Hankittavaa ratkaisua ei ole tarkoitus myydä Taitoan asiakkaille järjestelmäratkaisuna vaan pelkästään tarjottavien palveluiden suoritusvälineenä.

Taitoassa on oma hankintapalveluiden yksikkö, joka vastaa kaikkien Taitoan omaan käyttöön hankittavien tavaroiden ja palveluiden kilpailutuksesta, mutta tarjoaa myös omistaja-asiakkailleen apua hankintojen suorittamiseen.

5.4 Markkinoiden kartoitusta

Ennen hankintamenettelyn valintaa kutsuttiin kolme toimittajaa markkinakartoituskeskusteluun. Markkinakartoituksella pyrittiin saamaan näkemys siitä, millaisia ratkaisuja tällä hetkellä on tarjolla ja millaisissa ympäristöissä nämä ratkaisut toimivat. Markkinakartoitukseen kutsutut toimijat olivat Taitoalle entuudestaan jo tuttuja ja osa jopa nykyisiä sopimuskumppaneita. Markkinakartoitusta käytiin Fujitsun, CGI:n ja Visman kanssa.

Markkinakartoituksen myötä saatiin hyvä näkemys siitä, millaisilla ratkaisuilla tällä hetkellä suomalaisessa julkishallinnossa hoidetaan taloushallinnon toimenpiteitä ja mihin suuntaan ratkaisut ovat tulevaisuudessa kehittymässä. Kaikilla toimijoilla oli näköpiirissä myönteisiä kehityssuuntia ja kaikkien suunnitelmissa painottui vahvasti erilaiset pilviympäristöratkaisut sekä automatiikan ja mobiilikäytön lisääminen. Markkinakartoituksen myötä saatiin myös hyvä ymmärrys siitä, millaisella menettelyllä hankinta tulisi viedä läpi.

5.5 Hankintamenettelyn valinta

Hankinnan läpiviemisen kannalta tärkein valinta on hankintamenettelyn valinta. Menettelyn valinnalla on suuri merkitys tarvittavien resurssien määrään sekä hankintaprojektin aikatauluun. Projektin ohjausryhmälle esitettiin muutamia vaihtoehtoja ja perusteellisen pohdinnan jälkeen ja markkinakartoituksessa kerätyn ymmärryksen myötä hankinta päätettiin suorittamaan kilpailullisella neuvottelumenettelyllä.

Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn päätettiin siitä syystä, että Taitoalla ei ole vielä tiedossa kaikkia vaadittavia elementtejä, jotta olisi voitu edetä esimerkiksi avoimella menettelyllä. Tiedostettiin hyvin, että neuvottelumenettely vie huomattavasti enemmän kalenteriaikaa sekä käytössä olevien resurssien aikaa. Uskottiin myös, että neuvottelumenettelyn kautta saavutetaan paras mahdollinen lopputulos, kun ehdokkaiden kanssa käytyjen neuvottelujen myötä syntyy lopullinen tarjouspyyntö, jossa vaatimuksiksi nousee vain palvelujen tuottamisen kannalta oleellisia asioita.

5.6 Vaatimusmäärittelyn rakentuminen

Taitoassa on tehty vuoden 2012 aikana vaatimusmäärittelyä taloushallinnon järjestelmiin liittyen. Tätä työtä on päivitetty vuoden 2015 aikana ja se otettiin nyt pohjaksi lähdeettä rakentamaan vaatimusmäärittelyä tulevaan hankintaan. Vaatimusmäärittely rakentui prosesseihin ja tukitoimintoihin. Vaatimusmäärittelytyöskentelyyn valittiin asiantuntijoita sekä tuotehallinnasta että palvelutuotannosta. Näin varmistettiin, että vaatimuksissa tulee huomioitua sekä palvelutuotannon tarpeet heidän käyttöönsä tulevalle ratkaisulle että tuotehallinnan vaatimukset tarjottavan palvelun osalta. Vaatimusmäärittelyn rakentamiseen valittiin työpajamainen työskentely, jossa jokainen työpaja keskittyi oman prosessinsa vaatimuksiin ja jokaisessa työpajassa oli oman prosessinsa asiantuntijat miettimässä vaatimuksia. Kaiken kaikkiaan vaatimusmäärittelyn työpajatyöskentelyyn käytettiin Taitoan työaikaseurantajärjestelmän mukaan 226 tuntia asiantuntijoiden työaikaa ja mukana vaatimuksia rakentamassa oli projektiryhmän lisäksi 12 oman osa-alueensa asiantuntijaa. Työpajatyöskentelyn myötä vaatimuksia hankittavalle järjestelmälle syntyi yhteensä noin 1200 kappaletta. Tässä kohtaa oli selvää, että suoraan vaatimuslistaan perustuvaa tarjouspyyntöä ei voida sellaisenaan julkaista, vaan vaatimuksista pitää koostaa selkeämpiin kokonaisuuksiin pohjautuva ylemmän tason kuvaus.

5.7 Hankinnan käynnistäminen

Hankintamenettelyn valikoiduttua kilpailulliseksi neuvottelumenettelyksi ohjasi siihen, että hankinta käynnistyi osallistumiskutsun julkaisulla HILMAssa. Osallistumiskutsulla haettiin ehdokkaita hankinnan tarjoajiksi. Osallistumiskutsussa kuvattiin hankinnan kohde karkealla tasolla, millaisia taloushallinnon tehtäväkokonaisuuksia ratkaisulla aiotaan suorittaa.

Neuvotteluihin kutsumisen valintakriteereinä käytettiin ehdokkaiden aiempaa kokemusta samantyyppisten toteutusten osalta viimeisten kymmenen vuoden ajalta. Vertailuna ehdokkaiden kesken käytettiin kokemusten lukumäärää.

Osallistumiskutsussa esitettiin myös vaatimuksia, jotka olivat ehdottomia, jotta hankintaan voi osallistua. Ehdokkaan soveltuvuudelle osoitetut vaatimukset kohdistuivat pelkästään ehdokkaaseen ja ehdokkaan toimintaan. Ratkaisuun kohdistuneet vähimmäisvaatimukset olivat ratkaisun osalta vaatimuksia, joista ei missään kohtaa hankinnan etenemistä enää neuvotella vaan näiden vaatimusten on täytyttävä, jotta hankintaan voi osallistua.

Osallistumiskutsussa esitettiin myös hankinnan alustava etenemisaikataulu sekä lopullisen päätöksenteon perusteet.

Taloushallinnon järjestelmätöimittajan valintaperusteina lopullisten tarjousten arvioinnissa käytettiin kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta seuraavin kriteerein:

-hinta 60 %, perustuu palvelun hinnoitteluun viiden vuoden ajalta, sisältäen jatkuvan palvelun ja uusien asiakkaiden palvelutuotannon aloittamisen

-laatu 40%

Laatukriteerit tuli määritellä jo osallistumiskutsuun ja näistä laatukriteereistä syntyi hankinnan pisteytettävät ominaisuudet. Pisteytettävät ominaisuudet eroavat tarjouspyynnön vaatimuksista siinä, että vaatimukset ovat pakollisia ominaisuuksia, joita ilman tarjoaja ei voi tarjota ratkaisuaan. Pisteytettävät ominaisuudet eivät ole pakollisia vaatimuksia vaan tarjoaja voi saada itselleen hankinnassa etua, mikäli pisteytettävistä ominaisuuksista saa ns hyvät pisteet.

Hintakriteerin kohteena on se ratkaisu, joka on syntynyt osallistumiskutsussa määritellyistä vähimmäisvaatimuksista ja neuvottelun perusteella syntyneestä lopullisesta tarjouspyynnöstä.

5.8 Toimittajien valinta

Osallistumiskutsuun tuli määräaikaan mennessä vastauksia kahdeksan kappaletta. Jotta tasapuolisuuden periaate täyttyy, ”tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen jättäminen on ehdoton vaatimus” (Tapola, 2012, s.17). Osallistumiskutsuun tuli näin ollen vastata osallistumiskutsun mukaisesti ja tässä olevien ehdottomien vaatimusten tuli täytyä sen mukaisesti kuin oli vaadittu. Mikäli jokin osa ei olisi täyttynyt, tulisi näiden ehdokkaiden osallistumiskutsu hylätä. Lähtökohtaisesti hakemuksia käsitellessä tulee ensin arvioida ehdokkaiden soveltuvuus hankintaan, eli tässä tapauksessa osallistumiskutsussa olleiden ehdokkaan soveltuvuusvaatimusten tuli täytyä. Vasta tämän jälkeen, kun ehdokkaiden soveltuvuus on arvioitu, arvioidaan tässä tapauksessa osallistumishakemusten vastaavuutta osallistumiskutsuun. (Tapola, 2012, s19.)

Vertailtaessa ehdokkaiden soveltuvuutta havaittiin yhden ehdokkaan osalta osallistumiskutsun vastainen seikka. Osallistumiskutsussa ehdokkaan soveltuvuuden yhtenä vaatimuksena oli Rating Alfa raportin toimittaminen siten, että raportti ei saanut olla kolmea kuukautta vanhempi. Yhden ehdokkaan osalta kävi ilmi, että toimitettu raportti oli vanhentunut kahta viikkoa ennen hakemuksen jättöaika. Tasapuolisuuden periaatteeseen vedoten tämän ehdokkaan hakemus tuli näin ollen hylätä ja ehdokkaan pääsy neuvotteluihin evätä. Loput seitsemän ehdokasta täyttivät ehdokkaalle asetetut soveltuvuusvaatimukset.

Tarkasteltaessa ehdokkaiden kokemusta samankaltaisista toteutuksista havaittiin seikka, jota ei oltu osattu ottaa huomioon osallistumiskutsua laadittaessa. Osallistumiskutsussa ei oltu määritelty palvelukeskuksen käsitettä tarkemmin ja tämä aiheutti eriävistä tulkintaa hankintayksikön ja ehdokkaiden välillä. Ehdokkaille oli annettu mahdollisuus tarkentavien kysymysten kysymiseen, mutta esitettyjen kysymysten perusteella ei vielä syntynyt ymmärrystä siitä, että palvelukeskus käsitteenä ei kaikille ehdokkaille ollutkaan tuttu. Ehdokkaille annettiin mahdollisuus korjata osallistumishakemustaan, mutta tämänkään myötä ei syntynyt samansuuntaista ymmärrystä palvelukeskuksen käsitteelle. Näin ollen hankintayksiköllä ei ollut muuten mahdollisuutta ehdokkaiden hakemusten tasavertaiseen vertailuun kuin keskeyttää hankinta ja käynnistää

hankintamenettely uudelleen tarkennetulla osallistumiskutsulla. Hankinta keskeytettiin vedoten hankintayksikön laatimaan puutteelliseen kuvaukseen palvelukeskuksen määritelmästä. Keskeytyspäätöksessä mainittiin myös ehdokkaiden soveltuvuuden arviointi, jossa yhden ehdokkaan Alfa Rating raportti oli vanhentunut.

5.8.1 Toinen yritys

Osallistumiskutsun keskeytyksen jälkeen tuli odottaa hankintalain asettama valitusaika 14 päivää, ennen uuden osallistumiskutsun julkaisua. Valitusaikana ei tullut yhtään valitusta hakemuksen jättäneiltä ehdokkailta, joten uusi osallistumiskutsu julkaistiin päivitettyllä palvelukeskuksen määritelmällä.

Hakemusten jättöä ennen ehdokkailla oli jälleen mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä osallistumiskutsuun liittyen. Kysymysten luonteen perusteella havaittiin, että osallistumiskutsun ilmoituksessa oli tapahtunut hankintajärjestelmään liittyvä virhe ja osa dokumenteista oli jäänyt puuttumaan kokonaan ja osa dokumenteista oli korruptoitunut siten, että niiden sisältö oli virheellistä. Hankintaprosessi jouduttiin keskeyttämään uudelleen ja aloittamaan jälleen alusta hankintailmoituksen julkaisulla.

5.8.2 Kolmas kerta toden sanoo

Kolmannella yrittämällä vihdoinkin saatiin osallistumiskutsu oikeanlaisena liitteineen liikkeelle. Ehdokkaat jälleen esittivät tarkentavia kysymyksiä ja määräpäivään mennessä osallistumishakemuksia tuli viideltä ehdokkaalta.

Ehdokkaiden soveltuvuuden arvioinnin perusteella kaikki ehdokkaat täyttivät vaaditut elementit. Osallistumiskutsussa oli ilmoitettu neuvotteluihin valittavien ehdokkaiden määräksi kolme, jollei ehdokkaita ole tätä vähempää. Kaikkien ehdokkaiden täyttäessä myös vaaditut ehdottomat vaatimukset, ehdokkaat pisteytettiin kokemuksen perusteella paremmuusjärjestykseen ja virallisessa päätöksessä ilmoitettiin, keiden kolmen ehdokkaan kanssa neuvotellaan ratkaisusta ja milloin neuvottelujen oli määrä alkaa.

5.9 Neuvottelut

Hankintalain mukaan neuvottelumenettelyssä voidaan käyttää neuvottelukertoja, niin kutsuttuja kierroksia niin monta kuin hankintayksikkö kokee tarpeelliseksi. Neuvoteltavan ratkaisun, josta muodostuu neuvottelujen sisältö, tulee pitää tarjoajien kesken yhdenvertaisena. Hankintayksikön laatiman suunnitelman mukaan neuvoteltavan ratkaisun sisältöä varten tulisi varata kolme tilaisuutta kunkin tarjoajan kanssa. Tarpeen vaatiessa oltiin varauduttu lisäämään kierroksia, mikäli kaikkia asioita ei saataisi käsiteltyä kolmen kierroksen aikana.

Neuvotteluihin valikoituneille kolmelle tarjoajalle kullekin lähetettiin neuvottelukutsut, joissa esitettiin neuvottelujen aikataulu kolmelle kierrokselle. Jokaiselle kierrokselle oli määritelty sisältö etukäteen ja tarjoajien tuli valmistautua neuvotteluihin tämän mukaisesti.

5.9.1 Ensimmäinen kierros

Ensimmäisellä kierroksella neuvottelujen sisältö koostui seuraavista elementeistä:

- Taitoan tavoitteet hankinnalle ja neuvotteluille
- Toimittajan ehdotus ratkaisulle
- Ratkaisun sisältö ja dokumentaatio
 - Vakiotoiminnallisuuden sisältö
 - Vakioliittymät
 - Tekninen ympäristö
 - Käyttöoikeuskuvaus
 - Moniasiakasympäristö
- Palvelunhallintamalli
 - Tuki- ja ylläpitopalvelun sisältö
 - Tehostetun tuen tarve
 - Häiriönhallintamalli
 - Palveluajat
 - Palvelutasot ja SLA:t
 - Muutoshallinnan malli
 - Jatkuvan palvelun vastuunjaot

- Palveluseuranta
- Kehittämisen malli ja ohjelmaversiot
- Käyttöönnotot
 - Läpivientimalli ja vastuut
 - Sopimuksen mukaisen palvelun tilaus ja toimituksen sisältö
 - Projektisuunnitelma ja liitteet
 - Konversiot
 - Käytön päättäminen ja ratkaisun alasajo
- Sopimustekniset asiat
 - Yleiset sopimusehdot
 - GDPR liite
- Hinnoittelumallit
 - Jatkuvapalvelu
 - Käyttöönnotot
 - Versiotoimitukset
 - Lakisääteiset muutokset
 - Asiantuntijatyöt
 - Matkakustannukset
 - Laskutus

Käsiteltäviä asioita oli erittäin paljon ja aikaa varattu sama rajallinen aika jokaista tarjoajaa kohden. Työnjako neuvotteluissa oli etukäteen sovittu; puheenjohtaja, joka vastasi neuvottelutilaisuuden sujuvasta etenemisestä ja kirjuri, joka kirjasi jatkuvasti esille tulleita huomioita. Neuvotteluissa oli mukana myös useita taloushallinnon ammattilaisia, jotka esittivät tarkentavia kysymyksiä ja huomioita omaan erityisosaamiseensa liittyen.

Ensimmäisellä kierroksella tarjoajille muodostui laajempi käsitys hankittavasta ratkaisusta ja siitä, millaiseen käyttöön ratkaisua oltiin hankkimassa. Tiettyjen seikkojen tullessa tässä vaiheessa ilmi ja erityisesti seikoista, joiden osalta neuvotteluillakaan ei päästäisi hedelmälliseen lopputulokseen, päätti yksi tarjoajista jättäytyä hankintamenetelystä tässä vaiheessa. Tarjoajan näkemyksen mukaan, heidän ratkaisunsa olisi liian raskas ja näin ollen myös liian arvokas pärjätäkseen hintavertailussa. Näin ollen he päättivät säästää kummankin osapuolen aikaa jättäytymällä sivuun.

5.9.2 Toinen kierros

Toinen neuvottelukierros oli varattu erityisesti ratkaisun esittelyä varten ja toisen neuvottelun sisältö koostui seuraavista elementeistä:

- Toimittaja esittelee ratkaisuaan ja ratkaisun toiminnallisuuksia
- Käytettävyys ja sujuvat kokonaisprosessit
 - Käytön aloitusta ja käyttöä tukevat ratkaisut
 - Muutostilanteita helpottavat ratkaisut
 - Taloushallinnon prosessit
 - Raportointi
 - Pääkäyttäjän arkea helpottavat ratkaisut
 - Mobiili, robotiikka ja automatiikka osana sujuvia kokonaisprosesseja
- Kokonaisratkaisun toimiva käyttöympäristö
 - Skaalautuvuus eri kokoisille asiakkaille
 - Sujuva käyttäjähallinta
 - Ratkaisut ohjaustietojen hallintaan palvelukeskus- ja moniasiakkuusympäristössä
 - Arkistoinnin ratkaisut
 - Liittymät ja integraatiot
 - Sähköinen allekirjoitus
 - Liittymäaineistojen säilytys
 - Tuetut tiedonsiirtomuodot

Käsiteltäviä asioita oli jälleen runsaasti ja aikaa oli varattu rajoitetusti. Haasteita asetti toisen kierroksen sujuvuudelle myös se, että neuvottelukierros oli sovittu pidettäväksi etäyhteyden kautta käyttäen skype-sovellusta kokouksen alustana. Etenemisen sujuvoittamiseksi oli myös jälleen sovittu roolit jokaiselle osallistujalle.

5.9.3 Kolmas kierros

Kolmannelle kierrokselle oli tarkoituksella jätetty sopimatta tiukkaa sisältöä ja suunnitelma olikin, että kahden ensimmäisen kierroksen aikana kolmannen kierroksen sisältö tarkentuu ja kahdesta ensimmäisestä kierroksesta käsittelemättä jääneet tai vaillinaisesti käsitteleet asiat siirretään kolmannen kierroksen sisältöön. Kolmannen kierroksen sisältö

poikkesi näin ollen kahden tarjoajan välillä riippuen siitä, millaisia asioita aiemmilta kierroksilta siirrettiin käsiteltäväksi tähän.

5.10 Viivästys hankinnan etenemisessä

Kolmen neuvottelukierroksen jäljiltä läpikäytävää muistiomateriaalia oli valtava määrä ja projektiryhmän jäsenet jatkoivat materiaalin työstöä keräten muistiinpanoista oleellisia asioita lopulliseen tarjouspyyntöön.

Hankintaprosessin aikana Taitoassa ilmoitettiin yhdistymisestä KuntaPro-nimisen yrityksen kanssa. KuntaPron toimiala oli identtinen Taitoan kanssa, mutta toimintaa ei ollut samoilla alueilla ja näin ollen yhdistymisen myötä tulevan yhtiön palvelu-tarjonnan kattavuus valtakunnallisesti laajentuisi.

Tämä aiheutti hankinnan etenemiseen viivästyksen, sillä ohjausryhmä oli saanut tulevan yhtiön valmisteluvaiheen ajaksi nimetyltä hallitukselta tehtäväkseen selvittää tulevan yhtiön järjestelmien kirjon ja niihin liittyvien sopimusten tilanteen. Tällä oli tarkoitus varmistaa, että päällekkäisiä järjestelmäsopimuksia ei solmittaisi ainakaan uusia. Tehtävänä oli myös selvittää, että onko käynnissä oleva hankinta siirrettävissä uuden aloittavan yhtiön nimiin ja näin ollen myös otettavissa käyttöön uuden yhtiön toiminnan alettua.

Selvittelyn myötä kirkastui, että käynnissä olevalle hankinnalle ja sen tuloksena saatavalle ratkaisulle oli edelleen tarvetta ja että tuleva ratkaisu täydentäisi juuri sopivasti tulevan yhtiön ratkaisuvaihtoehtoja. Selvisi myös, että sopimus hankinnasta tulisi laatia vielä Taitoan toiminnan aikana ja vain näin toimittuna sopimus olisi siirrettävissä. Mikäli sopimusta ei syntyisi Taitoan toiminnan aikana, tulisi kilpailutus käynnistää hankintayksikön muutoksen vuoksi uudelleen uuden yhtiön nimissä.

Hankintaprojektin ohjausryhmä teki tämän tiedon valossa päätöksen jatkaa hankintaa ja asetti uuden määräpäivän sopimuksen allekirjoitukselle.

5.11 Lopullinen tarjouspyyntö

Lopulliseen tarjouspyyntöön, pakolliset vaatimukset syntyivät lopulta sekä laaditun vaatimusmäärittelyn sekä käytyjen neuvottelujen pohjalta. Ehdottomia vaatimuksia pyrittiin

vähentämään ja esittämään vaatimuksia, jotka olisivat tarpeeksi laajoja ominaisuuskonaisuuksia. Vaatimuksissa pyrittiin välttämään pienten yksityiskohtien vaatimista.

Lopullisessa tarjouspyynnössä oli ehdottomien vaatimusten lisäksi vaatimuksia, jotka kohdistuivat lisäominaisuuksiin. Lisäominaisuudet ovat ominaisuuksia, jotka eivät sisälly siihen oletettuun peruspalveluna tilattavaan ratkaisuun, johon tarjouspyynnössä määritellyt ehdottomat vaatimukset kohdistuvat. Lisäominaisuudet myös hinnoitellaan erikseen, eikä niitä saa laskea mukaan perusratkaisun hintaan. Lisäominaisuuksien vaatimukset ovat myös siinä mielessä ehdottomia, että ratkaisun pitää täyttää myös ne pyydetty vaatimukset. Lisäominaisuudet otettiin myös vertailuhintaan mukaan, jotta tarjoajille ei syntyisi mahdollisuutta vääristyneeseen hinnoitteluun peruspalvelun ja lisäominaisuuksien välille.

Tarjouspyynnössä oli mukana myös jo osallistumiskutsuvaiheessa määritellyt hankinnan kriteerit. Hankinnan kriteereiksi määriteltiin kokonaishinnalle 60 prosenttia ja laadulle 40%. Laatuksiteereiden pisteytyksen perusteena käytettiin tiettyjä ominaisuuksia, joita ei ollut ehdottomissa vaatimuksissa vaan täydentäisivät ratkaisua, mikäli ominaisuudet löytyisivät. Kokonaishinta muodostuisi viiden vuoden arvioituista kustannuksista.

Lopullisen tarjouspyynnön osana oli myös tämä hinnoitteluliite, jonka perusteella määryty viiden vuoden hinta-arvio. Tässä tapauksessa ratkaisulle haettiin hintaa sekä jatkuvalla palvelulle että uusien loppuasiakkaiden käyttöönottoille. Myös ratkaisun perustamiskustannukset Taitoan käyttöön tuli hinnoitella.

Käyttöönotot pyydettiin hinnoittelemaan erilaisten kategorioiden mukaisesti riippuen siitä, olisiko kyseessä pieni vai iso kunta erilaisena liikelaitoksineen vai osakeyhtiöitä. Käyttöönottojen hinnoittelussa pyydettiin huomioimaan myös erityyppisten liittymien käyttöönottokustannukset. Käyttöönottojen osalta kustannusten oletettiin olevan kertaluonteisia, kun taas ratkaisun jatkuvan palvelun kustannukset olisivat jatkuvia. Jatkuvan palvelun kustannukset pyydettiin hinnoittelemaan perustuen taloushallinnossa syntyviin tositteisiin, kuten ostolaskut ja myyntilaskut.

Hintavertailuun laskettiin hinnoitteluliitteen arvion mukaisesti kustannukset viiden vuoden ajalta. Vertailussa oli arvioitu Taitoan toimesta käyttöönottojen määrä sekä jatkuvan palvelun hinnan perusteena olevien tositteiden määrä. Tähän Taitoan arvioituun laskemaan perustuisi tarjoajien esittämien osien kustannuksista syntyvä viiden vuoden kokonaishinta, jota käytettäisiin tarjoajien kesken vertailun hintana.

Lopullisen tarjouspyynnön liitteet päätettiin vielä lähettää kommentointikierrokselle ennen varsinaista julkaisua ja näin ollen molemmat mukana olleet tarjoajat saivat esittää näkemyksensä esitettäviin vaatimuksiin. Kommentteja tuli kohtuullinen määrä ja näiden kommenttien perusteella vielä hieman hiottiin julkaistavaa versiota tarjouspyynnöstä.

5.12 Tarjoukset

Lopullisen tarjouspyynnön julkaisun jälkeen annettiin tarjoajille hyvä aika tutustua tarjouspyyntöön ja jättää tarjous. Tarjouspyynnön julkaisun jälkeen muutaman päivän kulluttua toinen tarjoajista ilmoitti jättäytyvänsä tarjouskilpailusta sivuun. Näin ollen tarjousten jättöpäivään mennessä tarjouksen jätti ainoastaan yksi tarjoajista.

5.13 Demo

Tarjouspyyntöön oli sisällytetty myös pisteytettävien ominaisuuksien osana tarjoajien laatima esittely ratkaisun toiminnallisuuksista. Demossa esiteltävät asiat oli tarkkaan tarjouspyynnössä määritelty ja vaikka tarjouskilpailussa oli enää vain yksi tarjoaja mukana, oli Taitoan hankinta-asiantuntijan mukaan demo kuitenkin järjestettävä.

Demossa oli mukana asiantuntijoita arvioimassa esiteltyjen toiminnallisuuksien sopivuutta Taitoan prosesseihin ja nämä pisteytettiin kuten olisi tehty, jos tarjoajia olisi ollut enemmän.

5.14 Hankintapäätös ja sopimus

Hankintapäätöksen laatimista ennen, oli arvioitava tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Tarkastelun myötä todettiin tarjouksen olevan tarjouspyynnön mukainen lähes kaikilta osin. Tarjoajalle lähetettiin tarkentava kysymys pieneen yksityiskohtaan liittyen, jonka jälkeen tarjoajan tarjous hyväksyttiin. Hintavertailua ei ollut tarpeen tehdä, tarjoajia ollessa vain yksi.

Hankintapäätös julkaistiin pian tarkastelun jälkeen ja kahden viikon valitusajan jälkeen osapuolten kesken allekirjoitettiin hankintasopimus.

6 HANKINTALAIN HAASTEET

PALVELUKESKUSYMPÄRISTÖSSÄ

Hankintalainsäädännöllä pyritään tehokkaaseen julkisen rahan käyttöön ja laadukkaisiin hankintoihin, mutta haasteitakin siinä on. Hankintaprosessin ollessa suhteellisen pitkä ja siitä syntyvän sopimuksen pituus rajallinen aiheutuu hankintayksiköihin paineita toistuvien hankintojen sykleistä. Hankintoihin liittyvät vaatimusmäärittelyt voivat myös olla haastavia ja vaatia hankintayksikön resursseilta erityisosaamista. Julkisiin hankintoihin liittyy muitakin haasteita, joita tässä seuraavaksi hieman avataan.

6.1 Hankintayksikönäkökulma

Julkisen hankintalain mukaan hankinnan suorittajana toimii hankintayksikkö, joka on julkisen vallan alainen organisaatio. Hankintayksikönä voi myös toimia sidoshankintayksikkö, joka on julkisen organisaation oma ns. in-house yksikkö. Tällainen in-house yksikkö on tässäkin työssä aiemmin mainittu valtakunnallinen palvelukeskus Kunnan Taitoa. Kunnan Taitoan omistajina toimivat kunnat ja muut julkiset organisaatiot voivat ostaa palveluita Taitoalta kilpailuttamatta niitä.

Kunnan Taitoa tarjoaa asiakkailleen palveluita muun muassa henkilöstöhallinnan sekä taloushallinnan saralla. Näiden palveluiden tuottamiseen se tarvitsee ratkaisun. Taitoan tulee kilpailuttaa itselleen paras mahdollinen ratkaisu tietyn tyyppisten palveluiden tuottamista varten, mutta itse tuotetut palvelut asiakkaat voivat ostaa Taitoalta kilpailuttamatta niitä.

Sidoshankintayksikönä toimiessaan tulee tarkkaan olla tietoinen siitä, mihin tarkoitukseen kilpailutuksen kautta hankittu ratkaisu on tarkoitettu ja millaiset sopimusehdot siinä on. Mikäli kilpailutuksella on hankittu ratkaisu oman palvelutuotannon käyttöön palveluiden tuottamista varten, sitä ratkaisua voidaan käyttää vain tähän tarkoitukseen. Samalla sopimuksella ei voida esimerkiksi myydä ratkaisua edelleen. Myös hankitun ratkaisun sopimuksen pituus voi vaikuttaa siihen millaista palvelua sillä voidaan tarjota ja kuinka pitkäksi aikaa.

6.2 Kohteen määrittelyn näkökulma

Hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohteen ja määrittelyn perusteella syntyy suoraan hintaan vaikuttavat pakolliset vaatimukset. Hankintayksikön haasteeksi kohteen määrittelyssä nousee se mitä kaikkea ilmoitetun hinnan tulee pitää sisällään. Usein tarjoajat tarjoavat juuri siten, kuin tarjouspyynnössä on pyydetty ja kaikesta muusta tulee lisäkustannuksia. Tämä näkyy erityisen suurena haasteena rakennuttamispuolen kilpailutuksissa, kun kilpailutetaan perusrakkaa ja lopulta työ, jota tehdään, onkin ihan jotain muuta kuin perusrakkaan liittyvää ja näin ollen työ on kalliimpaa.

6.3 Sopimuksen voimassaolon näkökulma

Hankintaa tehdessä määritellään tulevalle sopimuksella voimassaoloaika jo hankintailmoituksella. Useimmiten käytetään rajattua voimassaoloaikaa, jota kuitenkin voidaan jatkaa toistaiseksi voimassaolevana. Sopimukselle ilmoitetun voimassaolon pituuden lisäksi sopimuksen voimassaoloa rajoittaa hankinnan ennalta arvioitu sopimuksen aikainen arvo.

Erityisesti tietojärjestelmähankintojen kohdalla sopimuksen voimassaolo voi aiheuttaa ikävän yllätyksen ja mahdollisesti jopa ennenaikaisen järjestelmän vaihdon tarpeen. Mikäli sopimuksen aikainen hankinnan arvioitu arvo saavutetaan jo sopimuksen hankintailmoituksessa ilmoitettuna sopimuskautena, voidaan hankintalain perusteella suorittaa kyseessä olevan sopimuksen voimassaoloaikana 50% arvoinen lisähankinta.

Tietojärjestelmien kohdalla sopimuksen voimassaolon umpeutumisen joko sopimuskauden päättymisen tai hankinnan arvon tullessa täyteen, vuoksi aiheutuu tästä järjestelmän vaihdon paine. Useimmiten tietojärjestelmähankinnat ovat juuri niitä hankintoja, joiden hankintaprosessi kestää kauan, vaatii hankintayksiköltä erityisosaamista ja ovat arvoltaan huomattavan arvokkaita. Näiden kohdalla, kun sopimuskausi syystä tai toisesta päättyy, syntyy valtavia kustannuksia hankintayksiköille, kun ottaa huomioon hankintaprosessiin käytettyjen resurssien aika sekä mahdollisesti kilpailutuksen lopputuloksen myötä syntyvä pakote vaihtaa järjestelmä kokonaan toiseen. Järjestelmän vaihdokset, kun ovat usein useiden kuukausien kestoisia projekteja ja vaativat huomattavan määrän sekä toimittajan, että hankintayksikön resursseja.

Oma mielipiteeni on, että erityisesti tietojärjestelmien kohdalla hankintalain joustavuus olisi tervetullut muutos. Tällöin hankintayksiköt voisivat omalla harkinnallaan jatkaa hyväksi todetulla tietojärjestelmällä aidosti siihen saakka, kunnes todellinen tarve esim. muuttuneiden olosuhteiden tai vanhentuneiden järjestelmien myötä syntyy. Mielestäni tämä toisi myös säästöjä julkisten varojen käyttöön.

6.4 Tietojärjestelmänäkökulma

Tietojärjestelmät ovat varmasti yksi haasteellisimmista julkisen sektorin kilpailuttamista hyödykkeistä. Jotta tietojärjestelmiä ylipäätään voidaan kilpailuttaa, tarvitaan hankintayksikössä syvää ymmärrystä tietojärjestelmien lainalaisuuksista. Sen lisäksi, että on ns. yleisymmärrystä tietojärjestelmistä, tarvitaan vielä substanssiosaamista tiettyyn tarpeeseen kohdistuvan järjestelmän ominaisuuksista. Tästä syntyy hankintayksiköille resursitarve ja tarpeeseen voi tuki suhtautua joko omaa osaamista vahvistamalla tai sitten hankkimalla konsultointiapua hankinnan määrittelyyn.

Tietojärjestelmän määrittely on tietojärjestelmien hankinnassa kaikkein tärkein osuus, sillä pieleen menneen määrittelyn seurauksena syntyvät kustannukset voivat olla erittäin merkittävät. Määrittelyn epäonnistuessa voi hankintayksikkö pahimmillaan olla tilanteessa, jossa heillä on käsissään järjestelmä, joka ei vastaa lainkaan siihen tarpeeseen joka hankintayksiköllä on. Voi myös olla tilanne, jossa sopimusehdot on asetettu siten, ettei sopimuksen purkamiselle löydy kunnollisia perusteita ja sopimus voidaan purkaa vasta kun hankintailmoitukselle asetettu sopimuskauden aika päättyy. Tästä voi hankintayksikölle syntyä huomattavan suuria kustannuksia, järjestelmästä, joka ei vastaa todelliseen tarpeeseen.

Edellä mainittu tilanne voi jopa johtaa siihen, että hankintayksikkö joutuu käymään uuden hankintaprosessin läpi, jossa määrittelee tarpeen uudelleen ja pahimmassa tapauksessa joutuu kestämään kustannukset kahdesta samaan tarkoitukseen hankitusta järjestelmästä.

YHTEENVETO

Tämä opinnäytetyö laadittiin toimimaan oppaana julkisen hallinnon organisaatiossa, jossa tehdään julkisia hankintoja, mutta ei välttämättä ole juurikaan hankintaosaamista vielä kertynyt. Työssä kuvattiin hankintalain alaisuuksia tasolla, joka antaa lukijalle yleisen tason ymmärryksen mitä tarkoitetaan julkisilla hankinnoilla ja mitä kaikkea tulee ottaa huomioon hankintaa suunnitellessa ja hankinnan aikana. Hankintaprosessi kuvattiin ensin lain näkökulmasta ja jäljempänä myös case-esimerkin valossa. Esimerkki-tapaukseksi valikoitui palvelukeskusympäristössä toteutettu taloushallinnon järjestelmä-hankintaprojekti, jolla oli tarkoitus hankkia palvelukeskuksen käyttöön uusi kirjanpitojärjestelmä. Työssä kuvattiin hankintaprojektin vaiheet aina suunnittelusta hankintasopimuksen allekirjoittamiseen saakka. Esimerkin kautta lukija saa ymmärryksen siitä, miten toteutettiin kilpailullisella neuvottelumenettelyllä julkinen hankinta. Työn avulla lukijalle muodostuu käsitys myös siitä, millaisia haasteista ja käänteitä yhden projektin aikana voi tulla vastaan. Toki haasteita voi tulla vastaan, vaikka millaisia, mutta tämän esitetyn esimerkin kautta saa käsityksen tietyistä haasteista ja ymmärryksen, että hankinnan aikana voi tapahtua vaikka mitä.

Työssä tarkasteltiin myös tunnistettujen haasteiden kautta hankintalain soveltuvuutta erityisesti palvelukeskusympäristössä ja ainakin esimerkkitapauksen myötä havaittiin, että monimutkaisten järjestelmähankintojen suorittaminen ei ole ihan yksiselitteistä. Julkisia hankintoja suoritetaan Suomessa ”pitkälti yli 20 miljardin euron” (Tapola. 2012.11) arvosta, joten onkin hyvä, että niitä ohjataan lainsäädännön avulla. Erityisesti tuotteiden tai palveluiden kohdalla, jotka ovat helposti määriteltävissä, hankintalain säädökset sopivat hyvin ja julkisesta kilpailutuksesta saadaan tehokasta, läpinäkyvää ja siitä syntyy laadukkaita lopputuloksia. Silloin kun määrittely sujuu helposti, voidaan myös hankintamenettely valita siten, että se on niin sujuva ja ketterä kuin se vain hankintalain puitteissa voi olla.

Tietyissä tilanteissa kuitenkin voisi olla syytä joustavammalle mallille sopimusten keston kohdalla tai vapaiden neuvottelujen sallimiselle eri tahojen välillä. Silloin kun hankinnan kohde on vaativa ja monimutkainen, monimutkaistaa se myös hankintaprosessia ja virheiden määrän mahdollisuus moninkertaistuu. Asioiden monimutkaistuessa yleensä myös kustannukset kasvavat.

Työn tekemisen teki mielenkiintoiseksi hankintalainsäädännön tulkitseminen ja ymmärryksen kasvaminen siitä, kuinka lain soveltaminen ei aina olekaan ihan helppoa ja suoraviivaista. Hankintalaki määrittelee asioita, mutta ei kaikilta osin ota suoraan kantaa siihen, kuinka ne asiat käytännössä kuuluisi tehdä ja näin ollen hankintoja suorittavalla organisaatiolla tulisi olla myös omat sisäiset ohjeistukset, miten hankintoja kussakin organisaatiossa tulisi suorittaa. Opasta kirjoittaessa valkeni myös se, että mitä enemmän asiaan syventyi sitä enemmän, asiat monimutkaistuivat ja niitä olisi pitänyt kaivella vielä syvemmillä.

LÄHTEET

Tapola Marita. 2012. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Pekkala Elise, Pohjonen Mika, Huikko Katariina, Ukkola Markus. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. 7. uudistettu laitos, 8. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Lähde Johanna, Puolusmäki Niina. 2017. Julkisten hankintojen ilmoittaminen. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Hyvönen Olli, Kess Kaija, Piisi Tero, Tuomela Heikki, Uotila Jaakko. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Karinkanta Pauliina, Kontio Annamari, Krakau Tarja, Lahtinen Tapio, With Susan. 2012. Yrityksen hankintaopas. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Siikaviita Kristian. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo. Edita Publishing Oy.

Kontio Annamari, Kronström Sanna, Kumlin Aarne, Mäki Laura. 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita Oy.

Määttä Kalle, Voutilainen Tomi. 2017. Julkisten hankintojen sääntely. Helsinki: Kauppakamari.

Eskola Saila, Kiviniemi Eeva, Krakau Tarja, Ruohoniemi Erko. 2017. Julkiset hankinnat. 3. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Patentti- ja rekisterihallitus: Kaupparekisteri. Yhteisösäännöt Kunnan Taitoa Oy. 11.7.2017.

Kunnan Taitoa Oy. Vuosikertomus 2016. 2016.

Kunnan Taitoa Oy. Strategia vuosille 2016-2018. 2016

Laki julkisista hankinnoista 29.12.2016/1397. Annettu 1.1.2017. Saatavilla <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>.

JHS suositukset vaatimusmäärittelystä. Versio 1.1. Annettu 5.10.2012. Saatavilla <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS173/JHS173.pdf>