



PIRKANMAAN  
AMMATTIKORKEAKOULU

**JULKINEN HANKINTA  
KEVENNETYLLÄ KILPAILUTUKSELLA**

**Raija Sjöholm**

Opinnäytetyö  
Toukokuu 2009  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellisen asiantuntijuuden  
suuntautumisvaihtoehto  
Pirkanmaan ammattikorkeakoulu

## TIIVISTELMÄ

Pirkanmaan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellisen asiantuntijuuden suuntautumisvaihtoehto

SJÖHOLM, RAIJA:  
julkinen hankinta kevennetyllä kilpailutuksella.

Opinnäytetyö 83 s.  
Toukokuu 2009

---

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää tavaroiden ja palveluiden hankintaa julkisessa hankintayksikössä kevennetyllä kilpailutuksella valtion hankintayksikön näkökulmasta. Lisäksi opinnäytetyössä vertaillaan joidenkin hankintayksiköiden ohjeita pienhankintojen toteuttamiseksi.

Tavoitteena on selkeyttää hankintaprosessin periaatteita ja käsitteitä sekä etsiä mahdollisuudet toteuttaa hankinta kevennetyllä kilpailutuksella ilman hankintalain mukaista julkistamisvelvollisuutta lainsäädännön, oikeuskäytännön, ohjeiden ja oikeuskirjallisuuden avulla. Hankintaprosessin ymmärtäminen lisääntyy, hankintojen laatu paranee ja toteutus tehostuu, jolloin ongelmakohtien havainnointi ja ratkaiseminen tehostuu.

Yhteishankintayksikön kilpailutukseen perustuva hankintayksikön hankinta ja hankintalain ulkopuolelle jäävä ennakoidulta hankinta-arvoltaan vähäinen eli ns. pienhankinta sekä hankintalain mukaisista hankintamenetelmistä suorahankinta ja puitejärjestelyn perustuva todellinen hankinta voidaan tehdä kevennetyksi ja hankintaa julkistamatta.

Kaikessa julkisessa hankinnassa hankinnan arvosta riippumatta on noudatettava EU:n perustamissopimuksen mukaisia periaatteita sekä hallintomenettelynä hyvän hallinnon keskeisiä periaatteita. Hankintaprosessin toteuttaminen ns. kevennetyn kilpailutuksen mukaisesti tai kokonaan kilpailuttamatta laadukkaasti ja kustannustehokkaasti vaativat hyvää hankintalain tuntemusta yhdistettynä muuhun lainsäädäntöön ja substanssiosaamiseen.

## ABSTRACT

Pirkanmaa University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business and Administration  
Option of Legal Expertise

SJÖHOLM RAIJA:

public purchase with ordinary tendering competition.

Bachelor's thesis 83 pages

May 2009

---

The purpose of this thesis is to establish purchasing of goods and services in public purchase authorities using simple competition process in the point of view of government purchase authorities. The thesis compares also instructions for some government authorities about purchases which values are under the scope of application of the act on public contracts.

The objective is to establish the principles and legal concepts of procurement process as well as seek possibilities to make a purchase with simple competition without following the publication requirement for the act on public contracts by legislation, case-law, directions and juridical literature. By increase of understanding of the purchasing process, makes the quality of purchasing better and became more effective.

When he purchasing authority makes procurement by the framework agreement which the central purchasing unit has tendering processed and procurement which value is beforehand assessed so minor that it stays out of the scope of application of the act on public contracts and also the direct award of the procurement procedures observed by the act on public contracts and the real purchase realised by the framework agreement could be done by simply process and without publishing.

It has to be followed general principles of the Treaty on European Union in all the public procurement regardless of value and the most important principles of the good practice of administration of administrative procedure. Carrying out the procurement process by so called simply competition or without competition at all with high quality and economical means that you have to have good knowledge of the act on public contracts with other legislation and you have to skilled on the main work.

---

keywords: purchase, public purchase, competition, good practice of administration

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Lainsäädäntö	7
1.1.1 Direktiivien vaikutus	8
1.1.2 Hallituksen esitys HE 50/2006	9
1.1.3 Kansallinen lainsäädäntö	10
1.1.4 Hankintalain soveltamisala ja tavoite	11
1.1.5 Yleiset oikeusperiaatteet	11
1.2 Euroopan unionin keskeiset periaatteet	15
1.3 Hankintalain käsitteitä	18
1.3.1 Hankintayksikkö	19
1.3.2 Ennakoidun arvon laskeminen	20
1.3.3 Kynnysarvot	22
1.3.4 Pilkkomiskielto	23
1.3.5 Hankintamenettely	24
2 HANKINTA YHTEISHANKINTAYKSIKÖLTÄ	26
2.1 Lainsäädäntö	26
2.2 Yhteishankintayksikkö	29
2.3 Yhteishankintayksikön käytöstä	30
2.4 Tutkimustietoa	33
3 PIENHANKINTA	35
3.1 Hankintamenettely	36
3.2 Tarjouskilpailu	38
3.3 Pienhankinta suora hankintana	38
3.4 Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohje	39
3.5 Oikeusministeriön ohje	41
3.6 Kuntaliitto: Suuntaviivoja pienhankintojensuunnitteluun ja ohjeistamiseen	44
3.7 Oikeusturvakeinot	48

	5
4 PUITEJÄRJESTELY	49
5 HANKINTALAIN MUKAISET HANKINNAT SUORAHANKINTANA	55
5.1 Määritelmä	55
5.2 Hankintaprosessi	57
5.3 Suorahankinta perusteet	57
5.3.1 Erityistilanteet	58
5.3.2 Lisätilaukset	64
5.3.3 Osto-option käyttö	65
5.3.4 Yksittäiset sosiaali-, terveys- ja koulupalvelujen hankinta	66
5.3.5 Suorahankinta sidosyksiköltä	67
5.3.6 Väliaikainen suorahankinta	67
5.4 Oikeussuojakeinot	68
6 JULKISTEN HANKINTOJEN OIKEUSSUOJA	70
7 PÄÄTÄNTÄ	72
7.1 Valtioneuvoston selonteko 7/2008 vp.	72
7.2 Loppupäätelmiä	75
7.2.1 Hallinnonalojen omat ohjeet	75
7.2.2 Suorahankinta	76
7.2.3 Hankinnat kevennetyllä kilpailutuksella	78
7.2.4 Lopuksi	79
LÄHTEET	81

## 1 JOHDANTO

Tässä opinnäytetyössä käsitellään lain julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 eli ns. hankintalain mukaista julkista hankintaa pääasiassa valtion hankintayksikön näkökulmasta. Opinnäytetyön keskeisenä tavoitteena on etsiä hankintalain hankintaprosessit, jotka voidaan toteuttaa hankintaprosessin jossakin vaiheessa ns. kevennetyllä kilpailutuksella ja pääsääntöisesti ilman julkisuusvelvoitetta. Opinnäytetyössä käsitellään myös hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ns. pienhankintaa. Opinnäytetyöllä etsitään hankinnan teknisen toteuttamisen perustaksi julkisen hankintojen keskeisiä periaatteita, tavoitteita ja tarkoitusta.

Hankintalainsäädäntö sääntelee varsinaisen hankintaprosessin. Mitä hankintayksiköt katsovat tarpeelliseksi hankkia ja varsinaiset hankintasopimukset toteuttamisineen ja seurantoineen eivät kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Varsin yleisesti arvellaan hankintayksiköiden pyrkivän välttämään hankintalain mukaista hankintaprosessia, koska hankintalain toteuttaminen koetaan varsinkin pienissä hankintayksiköissä työlääksi ja aikaa vieväksi. Hankintalaista löytyy hankintamenettelyt ja perusteet niiden hankintaprosessien toteuttamiselle, joissa hankinnan toteuttaminen on yksinkertaisempaa kuin hankintalain mukainen menettely. Kynnysarvot säätämällä on hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle haluttu jättää arvoltaan vähäisemmät hankinnat. Hankintayksikön näkökulmasta on tarkoituksenmukaista tunnistaa tilanteet, joissa on mahdollisuus käyttää kevyempää ja joustavampaa menettelyä.

Julkiset hankinnat liittyvät EU:n tavoittelemaan yhteiseen markkina-alueeseen, tasapuolisuuteen, syrjimättömyyteen ja avoimuuteen EU:n alueella. On varsin luonnollista, että julkinen hankinta on myös EU-oikeuden alaa. Julkisten hankintojen taloudellinen merkitys kokonaisuudessaan on huomattava. Suomessa julkisten hankintojen kokonaisarvo arvioidaan olevan yli 20 miljardia euroa, eli noin 15 % bruttokansantuotteesta.

Kuusniemi-Laine & Takala asettavat kirjansa esipuheessa kysymyksen siitä, olisiko hankintalailla tavoitellut hyödyt pystytty toteuttamaan hieman yksinkertaisemmalla sääntelyllä? ”Lain edellyttämä kaupankäynnin muuntaminen hallintomenettelyksi on välillä kuin ympyrän sovittamista liian pieneen suorakolmioon.”(Kuusniemi - Laine & Takala 2007,3).

## 1.1 Lainsäädäntö

Hankintalaki sääntelee yksityiskohtaisesti varsinkin EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Hankintalain systematiikan mukaisesti hankintalaki on jaettu neljään eri osaan: I osa yhteiset säännökset periaatteista ja soveltamisalasta, II osa sisältää EU-kynnysarvon ylittävät tavarahankinnat sekä liitteen A-mukaisia ensisijaisia palveluhankintoja, rakennusurakoita, käyttöoikeusurakoita ja suunnittelukilpailuluja koskevat säännöt, III osa kansalliset menettelyt ja IV osa yhteiset säännökset hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisestä, oikeuskeinoista sekä erinäiset säännökset.

Hankintalaki säättää lakia alempien säädösten antamisesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitkä Suomessa ovat 16 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja hankintadirektiivin liitteeseen IV sisältyviä valtion keskushallintoviranomaisia. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 35 §:ssä tarkoitettujen hankintadirektiivissä edellytetyistä ilmoitusvelvoitteista, ilmoitusten lähettämisessä käytettävistä viestintävälineistä, ilmoitusten sisällöstä, julkaisemisesta ja muista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista sekä tarkemmat säännökset 85 §:n 1 momentissa tarkoitetuista hankintadirektiivin 75 ja 76 artiklassa säädetyistä tilastointiin liittyvistä velvoitteista sekä hankintayksikön velvollisuuksista laatia hankintadirektiivin 43 artiklassa edellytetyjä hankintamenettelyjä ja hankintapäätöksiä koskevia selvityksiä ja muita tietoja toimitettavaksi Euroopan unionin toimielimille. 68 §:n mukaan kansallisten hankintojen osalta valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset ilmoitusten lähettämisessä käytettävistä viestintävälineistä, ilmoitusten sisällöstä, julkaisemisesta ja muista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista sekä 51 §:n mukaan

hankintadirektiivin ja sen liitteessä X tarkoitetuista viestintään soveltuvista menettelytavoista sekä sähköiseen viestintään sovellettavista teknisistä ja muista edellytyksistä. Hankintalain 16 §:n perusteella Euroopan yhteisöjen komissio tarkistaa kynnysarvot kahden vuoden välein hankintadirektiivin 78 artiklassa säädetyn mukaisesti. 86 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää dynaamisesta hankintajärjestelmästä ja sähköisen huutokaupan edellytyksistä sekä menettelyyn liittyvistä vaatimuksista ja antaa tarkempia säännöksiä hankintalaissa tarkoitetun valtionhallinnon hankintatoimen järjestämisestä ja hankintatoimen periaatteista.

### 1.1.1 Direktiivien vaikutus

Suomen hankintalainsäädäntö on uudistettu vuonna 2007 EU:n hankintadirektiivin 2004/18/EY ja valvontadirektiivin 89/665/ETY voimaan saattamiseksi kansalliseen lakiin. 20.12.2007 tuli voimaan julkisten hankintojen oikeussuojadirektiivi 66/2007/EY, joka tulee implementoida kansalliseen lainsäädäntöön 31.12.2009 loppuun mennessä.

Oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä on saanut valmiiksi periaatemietinnön 2008:6 Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen, joka sisältää periaatteet oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanosta ja näkemyksiä hankintojen oikeussuojakeinojen muusta kehittämisestä. (2008:6 Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen)

Hallituksen esityksen (HE 50/2006) mukaan Euroopan yhteisön hankintadirektiivit sitovat kaikkia yhteisön jäsenvaltioita. Niiden tarkoitus on jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen samalle tasolle. Perustamissopimuksen säännöksiä on sovellettava erityisesti kynnysarvot alittavissa hankinnoissa ja hankinnoissa, joita direktiivit eivät suoraan koske, kuten palveluita koskevissa käyttöoikeussopimuksissa tai joita direktiivit koskevat vain osittain sekä hankintadirektiivin liitteen II B toissijaisissa palveluissa. Suurimmat kansalliset erot koskevat muutoksenhakumenettelyjä.

Pekkanen (2007) mukaan hankintadirektiivien tavoitteena on estää hankintayksiköitä suosimasta oman alueensa yrittäjiä tai syrjimästä muiden jäsenmaiden tai eri alueilta olevia toimijoita julkisissa hankinnoissa. Myös julkisten verorahojen mahdollisimman tehokas käyttö on tavoite. (Pekkala 2007, 50)

### 1.1.2 Hallituksen esitys HE 50/2006

Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista on eduskunnalle esitelty kauppa- ja teollisuusministeriö. Esityksen mukaan tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, selkeyttää hallintoviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä ja turvata kaikille palvelujen tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Myös uusia sähköisiä menetelmiä halutaan käyttöön hankintojen nopeuttamiseksi.

Tavoitteena oli direktiivien täytäntöönpanon ohella saattaa täytäntöön Euroopan tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Myös kilpailuttamisen menettelyvaiheet tuotiin lakiin samoin kuin ilmoittamis- ja yhteishankintamenettely, vertailun arviointiperusteiden painottaminen, kansallisten hankintojen kynnysarvojen asettaminen ja näiden avoin julkistamismenettely, sidosyksikköhankinnat sekä kansallisen kynnysarvon alle jäävien hankintojen jääminen hankintalain ulkopuolelle.

Direktiivissä suoramankinta tunnetaan lähinnä artiklan 31 neuvottelumenettelynä, josta ei julkaista hankintailmoitusta. Mutta Suomen lainsäädäntöön haluttiin ottaa erikseen käsite suoramankinta, joka eroaa muista hankinnoista siten, että suoramankinnasta ei julkaista hankintailmoitusta. Se on tarkoitettu pääsäännöstä poikkeavaksi menettelyksi eikä suoramankintaa käsitteenä haluttu sekoittuvan neuvottelumenettelyyn.

Hallituksen esityksessä palveluhankintojen osalta todetaan palvelujen ostamisen tarpeen lisääntyneen viime vuosina mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla. Kysymyksessä on julkisten palveluiden avautuminen

yksityiselle palveluntarjonnalle, jolloin julkisilla hankinnoilla on suora yhteys elinkeinotoiminnan vilkkauteen. Palveluhankinnoissa tarjouspyynnön laatiminen mahdollistaen yhdenmukaiset ja tasapuolisesti vertailtavat tarjoukset, palveluntuottajien tasapuolinen ja syrjimätön vertailu on vaikeampaa. Palveluhankintoihin liittyy usein myös kysymys hankinnoista sidosryhmiltä.

### 1.1.3 Kansallinen lainsäädäntö

Suomen hankintalainsäädäntö hankintalain osalta pohjautuu EU:n direktiiveihin: hankintadirektiivi 2004/18/EY ja valvonta tai oikeusdirektiivi 665/1989/ETY. Vuonna 1985 julkaistiin EY:n sisämarkkinoiden toimintaa analysoiva komission valkoinen kirja, jossa todettiin jäsenmaiden hankintakäytäntöjen syrjivän muista jäsenmaista tulevia tarjouksia. (Pekkala 2007, 28)

Myös Suomen perustuslaki 1999/731, hallintolaki 2003/434, hallintolainkäyttölaki 1996/586, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621, rikoslaki 1889/39 ja valtion virkamieslaki 750/1994 on hyvä tuntee julkisia hankintoja toteutettaessa, koska julkisten hankintojen hankintaprosessi on kokonaisuudessaan hallintomenettelyä.

Valtion hankintayksiköiden velvollisuus valtion yhteishankintayksikön käyttämiseen perustuu lakiin valtion talousarviosta 8.6.2006/423/88 (22a §), valtioneuvoston asetukseen valtionhallinnon yhteishankinnoista 7.9.2006/765 ja valtionvarainministeriön päätökseen valtionhallinnon yhteishankinnoista 7.9.2006/766. Toisin kuin muut julkiset hankintayksiköt valtion hankintayksiköt ovat lainsäädännöllä velvoitettuja käyttämään valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kilpailuttamia hankintoja valtiovarainministeriön päätöksen 2006/766 mukaisissa hankinnoissa.

#### 1.1.4 Hankintalain soveltamisala ja tavoite

Hankintojen kilpailuttamisella pyritään julkisten verorahojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön siten, että julkisilla varoilla ostettaisiin hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisia tuotteita, palveluita tai urakoita. Julkisilla varoilla ostetaan Suomessa vuosittain tuotteita, tavaroita ja urakoita yli 20 miljardilla eurolla. Hankintojen toteuttamiselle asetetaan vaatimus ammattitaitoisesta ja tuloksellisesta hankinnasta. Hankintalain yleinen tunteminen yksityiskohtaisten hankintaprosessien tuntemuksen lisäksi mahdollistavat tavoitteen kokonaisvaltaisen toteutumisen.

Eskola (2007) näkee hankintalain tavoitteen yhtenä Lissabonin strategian mukaisista tavoitteista, joilla pyritään tehostamaan EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta, jolloin korostuu palveluiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Tavoite on avata yrityksille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palvelujaan julkiselle sektorille avoimen ja tasapuolisen kilpailuttamisen kautta. Hankintalain päätarkoituksena on taata avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen ja lisätä kilpailua ja parantaa yritysten kilpailukykyä markkinoilla. Hankintalainsäädännöllä velvoitetaan julkiset viranomaiset ja muut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa. (Eskola 2007, 21)

Hankintalain soveltamisalaa arvioitaessa hankinnan tekijän mukaan tarkastellaan sitä, onko ostaja hankintayksikkö. Soveltamisalan poikkeuksien näkökulmasta, yleiset ostettavan tuotteen tai palvelun luonteeseen kuuluvat poikkeukset ja myyjästä johtuvat poikkeukset esim. sidossuhde, yksinoikeus myyntiin. Näkökulmana on myös hankinnan sisältö ja arvo. (Pekkala 2007, 5)

#### 1.1.5 Yleiset oikeusperiaatteet

Kuoppamäen (2006) mukaan EU:n sisämarkkinaoikeuden keskeiset periaatteet soveltuvat kaikkeen hankintaan hankinnanarvosta riippumatta. Keskeisiä periaatteita ovat mm. tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuvuus, kilpailusäännöt sekä yleinen syrjimättömyysperiaate. Hyvä

hankintaprosessi ja koko hankinnan toteuttaminen perustuu hankintaan liittyvän lainsäädännön ja oikeuskäytännön riittävään tuntemukseen luoden pohjan julkisen hankinnan keskeisimmille tavoitteille: puolueettomuus, avoimuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys. (Kuoppamäki 2006, 314)

Perustuslain 21 §:ssä säädetään sekä asianmukaisen käsittelyn perusteista että oikeudenmukaisen oikeusturvamenettelyn takeista sisältäen oikeuden hyvään hallintoon. PL 12 § 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. (Mäenpää 2008, 2)

Kuten kaikki hallintomenettely, myös julkinen hankinta tulee toteuttaa noudattaen hyvää hallintotapaa. Julkisten hankintojen peruseriaatteet ovat hyvin lähellä hyvän hallinnon keskeisiä oikeuseriaatteita, jotka ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarkoituksensidonnaisuus- ja luottamuksensuojanperiaate.

KHO 1997:62: Merenkulkuhallitus vaati, että koska julkisia hankintoja koskeva menettely oli tosiasiallista hallintotoimintaa ja koska oikeusturvakeinoista julkisissa hankinnoissa oli erikseen säädetty julkisista hankinnoista annetun lain 3 luvussa, valitus oli jätettävä tutkimatta. Julkisista hankinnoista annetussa laissa ei ollut suljettu pois hallintovalituksen käyttämistä oikeusturvakeinona lain tarkoittamissa asioissa. Näin ollen ja kun merenkulkuhallitus oli asiassa tehnyt päätöksen, jolla oli lopullisesti ratkaistu helikopteripalveluhankintaa koskevan tarjouksen valinta, korkein hallinto-oikeus tutki asian. Koska kysymyksessä ollut helikopteripalvelujen hankinta ei ollut julkisista hankinnoista annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu hankinta ja koska merenkululaitos oli mainitussa laissa tarkoitettu hankintayksikkö, kysymyksessä olevaan hankintaan oli sovellettava julkisista hankinnoista annettua lakia.

Perustuslain 107 § sisältää hallinnon lakisidonnaisuuden ja oikeusnormien hierarkian. Säännös kieltää soveltamasta asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Huomioitava on myös EU-oikeuden etusija, jonka periaatteen mukaan hallintoviranomaisella on velvollisuus jättää soveltamatta sellainen kansallisen oikeuden säännös, joka on ristiriidassa sovellettavan unionin oikeuden kanssa. Mäenpään mukaan etusija tehostaa viranomaisen velvollisuutta tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siten, että mahdolliset ristiriidat unionin oikeuden kanssa mahdollisimman tehokkaasti vältetään sekä kansallisen oikeusnormien hierarkian suhteen soveltamisrajoitus on

ensisijaisesti huomioitava jo alempiasteista normia annettaessa, jolloin pääasiasiassa viranomaisnormi sopeutuu perusoikeuksien suojaan ja lainsäädännön vaatimuksiin. (Mäenpää 2008, 63 - 64)

Perustuslain 118 § sääntelee hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan virkavastuun perusteista, jonka mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, jos tämän lain vastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle vahinkoa tai loukannut tämän oikeuksia (Mäenpää 3). Rikoslain (2002/604) 40 luku määrittää lähinnä rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita ja vahingonkorvauslaki (1974/412) virkavastuuseen perustuvaa korvausvastuuta. (Mäenpää 2008, 3).

Hallinnon avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista määrittelee tarkemmin laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 1999/621 eli julkisuuslaki. Julkisuusperiaatteen mukaista julkisuuslain 3 §:ssä säänneltyä avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan periaatetta tulee noudattaa myös hankinnoissa. Julkisuusmyönteisyyttä ja avoimuutta tukevat harkintavallan perusteet eivät kuitenkaan merkitse sitä, että viranomaisen tulee aina pyydettäessä antaa tieto asiakirjasta, jonka julkisuus on rajoitettu. Harkintaa käytettäessä kielteistä tai rajoittavaa harkintaa puoltavia seikkoja ovat mm. se, ettei tiedon antaminen lisää avoimuutta ja että tiedolla ei ole merkitystä viranomaisvalvonnan kannalta. Myös julkisuuden mahdollisesti aiheuttama suoranainen vahinko on otettava huomioon. Haitta asian valmistelulle tai viranomaisen työn lisääminen taas ei ole peruste rajoittaa julkisuutta. (Mäenpää 2008, 255 - 256)

Oman haasteensa hankinnassa tekee toimittajien mahdolliset liikesalaisuudet. Tiedonannon avoimuus tulee olla suhteellista ja puolueetonta huomioiden myös se näkökulma, ettei avoimuus ole liian pitkälle liikesalaisuuksiin menevää, jolloin siitä voi tulla este kilpailutukseen osallistumiselle.

Mäenpään mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan liiketoiminnan kannalta tietoja, joiden antaminen yleisön tietoon tai pois pitäminen julkisuudesta, voidaan yrityksellä katsoa olevan erityinen intressi. Konkreettisenä kohteena yleisesti

ovat erilaiset tekniset ja kaupalliset tiedot, yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevat tiedot lisäksi tietotaito, yrityskokemus, liikeidea ja muut vastaavat tiedot. Liike- ja ammattisalaisuutta voidaan tulkita laajuudeltaan suurin piirtein samansisältöiseksi kuin rikoslain 30 luvun 11 §:ssä määritelty yrityssalaisuus. Viranomaisen on harkittava salassapidon perusteita objektiivisesti (KHO 2007:83). Salassapidon arvion perustana voidaan yleensä pitää yrityksen perusteltua arviota salassapidosta, koska yrityksellä on yleensä parhaat edellytykset arvioida tiedon liikesalaisuus-luonnetta. Hallintomenettelyssä viranomaisen velvollisuus on huolehtia siitä, että tiedon salassa pidettävyys arvioidaan riittävän selvityksen perusteella (hallintolaki 31 §). (Mäenpää 2008, 269)

KHO 2007:83:

--

Hallituksen esityksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa ei ole omaksuttu rikoslaisissa käytettyä yrityssalaisuuden käsitettä sen vuoksi, että salassapito edellyttäisi rikoslaisissa omaksutun määritelmän mukaan yrittäjän salassapitotahdon selvittämistä. Hallituksen esityksen mukaan momentin 20 kohta kokonaisuutena vastaa näine varauksineen yrityssalaisuuden käsitteen alaa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaa tulkittaessa tulee ottaa huomioon säännöksen tarkoitus, joka on yksityisen taloudellisen edun suojaaminen (HE 30/1998 vp, s. 87). Salassapidon tarvetta tulee tarkastella sen elinkeinonharjoittajan näkökulmasta, jonka liikesalaisuudesta asiassa on kysymys.

Asianosaisen tietojensaantioikeuden rajoituksia koskevan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisella ei ole saman pykälän 1 momentissa säädettyä oikeutta viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Lain esitöiden (HE 30/1998 vp s. 68) mukaan säännös merkitsee, "ettei asianosaisen tietojensaantioikeus murtaisi teknisen liike- ja ammattisalaisuuden suojaa".

Tarjouksen yksikköhinnat liittyvät X Oy:n elinkeinotoimintaan. Hintojen joutuminen kilpailevien elinkeinonharjoittajien tietoon antaisi näille kilpailuetua. X Oy haluaa pitää yksikköhinnat salaisuuksinaan ja yhtiöllä on objektiivisesti arvioiden salassapitointressi. Tähän nähden ja ottaen huomioon sen, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan sanamuodon mukaan tarjouksen hinta on tarjouksen tekijän liike- ja ammattisalaisuus, josta asianosaisella on kuitenkin oikeus saada tietoa, yksikköhintoja on pidettävä X Oy:n liikesalaisuuksina.

---

Puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen näkökulmasta koko hankintaprosessin ajan on keskeistä huomioida esteellisyysäännökset. Esteellisyysäännösten tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä ja lisäksi korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta. Viranomaisen on

todettava sekä subjektiivinen että objektiivinen esteellisyys. Hankintayksikössä varsinaisten hankinnantekijöiden lisäksi kaikkien hankintaprosessiin osallistuvien viranomaisten tulee muistaa myös esteellisyys säännöt. (Mäenpää 2008, 133 – 134)

## 1.2 Euroopan unionin keskeiset periaatteet

Hankintalain ulkopuolelle jäävien julkisten hankintojen toteuttamisessa korostuu Euroopan unionin keskeiset periaatteet. Oikeuskäytännössä on periaatteiden soveltaminen korostunut yksittäisiä ongelmatilanteita ratkaistaessa.

Avoimuusperiaate perustuu yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä kansallisten lakitason säädösten, hallintolain ja julkisuuslainhallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin. Avoimuusperiaatteeseen kuuluvat hankintamenettelyyn liittyvien tietojen julkisuus, hankintojen julkinen ilmoittaminen, tiedottaminen tarjouskilpailun ratkaisemisesta ja hankintaa koskevien asiakirjojen julkisuus. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24).

EU tuomioistuin C-324/98 Telaustria: Päätöslauselma:

----

2) Siitä huolimatta, että sellaiset sopimukset jäävät yhteisön oikeuden nykytilassa pois direktiivin 93/38/ETY soveltamisalasta, niitä tekevien hankintayksiköiden on kuitenkin yleisesti noudatettava perustamissopimuksen perustavanlaatuisia oikeussääntöjä ja erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta, joka edellyttää avoimuusvelvollisuutta, jotta hankintaviranomainen voi varmistua kyseisen periaatteen noudattamisesta.

3) Tämän hankintaviranomaisia koskevan avoimuusvelvollisuuden sisältönä on taata kaikkien potentiaalisten tarjoajien eduksi se, että hankinnasta ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, minkä ansiosta palveluhankinnat avautuvat kilpailulle ja hankintasopimuksia koskevien tekomenettelyiden puolueettomuutta voidaan valvoa.

4) Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista se, onko tätä velvollisuutta noudatettu pääasiassa esillä olevassa asiassa ja arvioida lisäksi, onko tämän osalta esitetty näyttö merkityksellistä.

----

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että avoimuusperiaatetta olisi sovellettava lähtökohtaisesti kaikissa, myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Avoimuusperiaate ei toteudu pienhankintojen ja suoraan hankintojen osalta ilmoittamisvelvollisuutena, vaan hankintayksikön vastuulla on hankinnan tekeminen noudattaen hankinnan arvoon nähden kohtuullista avoimuutta, jotta riittävä kilpailun hyödyntäminen ja potentiaalisten tarjoajien mahdollisuus tehdä tarjouksia toteutetaan huomioiden myös mahdollisten tarjoajien oikeussuoja.

Pekalan (2007) mukaan 1990-luvulla hankinnoissa noudatettiin ensisijaisesti vain syrjimättömyysperiaatetta, jolla tarkoitettiin vain velvoitetta olla asettamatta teknisiä ehtoja ja muita kotimaisia toimittajia suosivia ehtoja, joilla voitaisiin estää ulkomaisia toimittajia osallistumaan tarjouskilpailuun. EY-tuomioistuimen myöhempi oikeuskäytäntö on asettanut velvoitteen aktiivisesti edistää ulkomaisten toimittajien tiedonsaantimahdollisuuksia. Uuden avoimuusperiaatetulkinnan vuoksi hankintalakiin tehtiin merkittävä laajennus ilmoittamisvelvollisuuteen, koskien kaikkia kansallisen kynnyksarvon ylittäviä hankintoja. Avoimuutta perustellaan sekä hallinto- että julkisuuslailla. (Pekkala 2007, 36)

Avoimuusperiaate edellyttää, esim. ettei hankintamenettelyä koskevia tietoja salata, vaan hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailun ratkaisemisesta ilmoitetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja että julkista hankintaa koskevat asiakirjat ovat julkisia. EY-oikeuskäytännössä avoimuusperiaatteen on katsottu edellyttävän, että myös hankintadirektiivin ulkopuolelle jäävistä hankinnoista kuitenkin muistettava julkisuuslain säännökset. (Pekkala 2007, 37)

Komission selittävän tiedonannon 2006/C 179/02 mukaan yhtäläisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteet edellyttävät toteutuakseen avoimuusvelvollisuutta, minkä hankintayksikkö voi toteuttaa ilmoittamalla hankinnasta riittävän laajasti, joka taas mahdollistaa markkinoiden avautumisen kilpailulle. Hankintayksikön vastuulla on valita asianmukaisin tapa ilmoittaa sopimuksistaan. Mitä kiinnostavampi sopimus on toisista jäsenvaltioista peräisin olevalle potentiaaliselle tarjoajalle, sitä laajemmin on ilmoitettava. Koska julkisia hankintoja koskevat direktiivit sisältävät erityisiä poikkeusjärjestelyjä, jotka tietyin ehdoin sallivat hankinnan tekemisen ilmoitusta julkaisematta esim. äärimmäinen kiire, tekniset ja taiteelliset syyt ja yksinoikeuden suojaamiseksi voidaan sopimus tehdä vain yhden taloudellisen toimijan kanssa, komission

näkemyks on, että tällaisia poikkeusjärjestelyjä voidaan soveltaa myös niiden hankintojen tekemiseen, jotka eivät kuulu julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan. (Komission selittävän tiedonannon 2006/C 179/02)

Asetettavat vaatimukset tulee asettaa oikean suhteeseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Esimerkiksi tarjoajien kelpoisuudelle asetettavien vaatimuksien tulee olla suhteessa hankinnan arvoon ja luonteeseen. Samoin tarjouspyynnön sisältö ja tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvät vaatimukset tulee suhteuttaa hankinnan laatuun. Oikeuskäytännössä suhteellisuus periaate on kohtuullisten vaatimusten asettamista. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 25)

Hankintalainsäädännön kannalta keskeisenä periaatteena Eskola & Ruohoniemi (2007) pitää perustamissopimuksen 12 artiklan syrjäntäkieltoa. Syrjinnän käsite on laaja, käsittäen laajasti kaikenlaisen syrjinnän. Yksinkertaisesti määriteltynä samanlaisessa tilanteessa asiat on käsiteltävä samalla tavoin. Jos käsittely poikkeaa muista samankaltaisista tilanteista, on kohtelua voitava perustella puolueettomin syin. Yhteisön oikeuskäytäntö on johtanut tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoittumisvapauden periaatteista muita periaatteita, kuten tasapuolinen kohtelu, avoimuus sekä suhteellisuus. Julkisten hankintojen lainsäädäntö perustuu edellä mainituille periaatteille. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 21)

Syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu edellyttää ehdokkaiden ja tarjoajien samanlaista kohtelua hankintaprosessin kaikissa vaiheissa. Syrjimättömyys ei tarkoita pelkästään ulkomaisten tarjoajien kohtelua suhteessa kotimaisiin tarjoajiin, vaan lainsäädäntö kieltää myös kotimaisten tarjoajien asettamisen eriarvoiseen asemaan. Kun oikeuskäytännössä ratkaistaan yksittäisiä tapauksia, on suuri merkitys juuri tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22)

EU tuomioistuin 1.4.1987 C-21/88 Du Pont de Nemours –tapauksen tuomioistuimen päätöksen päätösosasta kohta 1) ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklaa on tulkittava siten, että sillä kielletään kansallinen lainsäädäntö, jossa varataan valtion alueen tiettyihin osiin sijoittautuneille yrityksille prosenttimääräinen osuus julkisista tavaranhankinnoista.

Päätöksen mukaan EU:n tuomioistuin on todennut syrjimättömän kohtelun tarkoittavan myös kansallisten yritysten samanlaista kohtelua. Oman kunnan alueelta olevien tarjoajien suosiminen on kiellettyä.

Oikeuskäytännössä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteen soveltamisesta hankintaprosessissa ilmenee mm. seuraavissa tilanteissa: tarjousvertailun tulee kohdistua vain viimeiseen tarjousten vastaanottopäivään mennessä saapuneisiin tarjouksiin, kaikkien tarjoajien kohdalla sovelletaan samalla tavoin kaikkia tarjouskilpailun ohjeita ja määräaikoja, tarjouspyynnön tulee sisällöltään olla sellainen, että yhteismitalliset ja vertailukelpoiset tarjoukset mahdollistuvat, arviointiperusteiden tasapuolinen ja syrjimätön soveltaminen kaikkiin tarjouksiin eikä yrityksiä saa asettaa tarjouspyynnön vaatimuksin erilaiseen asemaan. Toimittajia kohtaan, jotka tahtomattaan ovat jääneet hankintaprosessin ulkopuolelle esim. järjestämättömän tarjouskilpailun vuoksi tai toimittajalle on kieltäydytty antamasta tarjousasiakirjoja, tulee noudattaa tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 23)

### 1.3 Hankintalain käsitteitä

Hankintalain tärkeimmät käsitteet tulee ymmärtää kaikessa julkisessa hankinnassa. Varsinaisen hankintaprosessin käynnistyessä tulee tehdä perusteltu päätös hankintamenetelmästä. Tulee tunnistaa, onko kyseessä hankinta, ei esim. lahja, on hankintayksikkö, ennakoitu arvo, taloudellinen tila (voi ostaa), kynnsarvot, kuuluuko hankinta hankintalain soveltamisalaan, hankintamenetelmä, selvittää markkinat, potentiaalisia toimittajia, hankinnan ilmoittaminen, julkisuus ja oikeussuoja.

Hankintalain 5 § määrittelee hankinnan kirjallisena, hankintasopimuksena, yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välinen, tarkoituksena rakennusurakan toteuttaminen, tavarankiminen tai palvelun suorittaminen ja käytetään taloudellista vastiketta. Jo varsinainen määritelmä antaa tarkat raamit siitä, mistä hankinnassa on kyse.

### 1.3.1 Hankintayksikkö

Ensisijaisen tärkeä hankintaprosessia aloitettaessa on tieto siitä, että hankinnan tekijänä on hankintayksikkö. Ilman julkista hankintayksikköä ei ole julkista hankintaa. Hankintayksikkö käsitteenä on laaja, hankintayksiköt on suhteellisen tarkkaan säännelty hankintalain 6 §:ssä. Hankintalaki käsittelee hankintayksikön laajassa merkityksessä, tässä opinnäytetyössä tarkastellaan hankintayksikköä vain valtion näkökulmasta

Hankintalain hankintayksikkö määrittely valtionhallinnon osalta on ”valtion viranomaiset”. Ominaista viranomaisina pidetyille julkishallinnon toimielimille on niille määrättyjen julkisten tehtävien hoitaminen ja niille annettu toimivalta näiden tehtävien hoitamiseksi. Myös ainoastaan tietynlaista palvelutehtävää huolehtivaa toimielintä voidaan pitää viranomaisena.

Arvioitaessa yksittäisen valtionhallintoon kuuluvan yksikön asemaa hankintalain tarkoittamana hankintayksikkönä on Kaarresalon (2007) mukaan lähtökohdaksi otettava yksikön tosiasialliset tehtävät ja sen toiminnan luonne ja julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä tarkoitettu valtion viranomaisen voi ominaisuuksiltaan poiketa esim. hallinto-oikeudessa vakiintuneesta viranomaiskäsitteestä. (Kaarresalo 2007, 25)

Yksittäistä viranomaista, joka viranomaisen sisäisen työjärjestyksen tai -määräyksen perusteella tosiasiallisesti ratkaisee asian, ei hallinto-oikeudellisesti pidetä viranomaisena, vaan viranhaltija käyttää viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa tämän lukuun ja nimissä. Hankintalain tarkoittamaan viranomaista voidaan tarkastella myös yhteisöoikeudellisesta näkökulmasta, huomioiden erityisesti hankintadirektiivien tarkoitus. Kaarresalon (2007) käsityksenä on, että hankintasääntelyn tarkoituksena ei ole, että yksittäinen viranhaltija katsottaisiin omaksi hankintayksikökseen viranomaisyksikön asemasta, jonka nimissä ja lukuun esim. hankintapäätös tehdään. Yksittäisen viranhaltijan ymmärtäminen hankintayksiköksi aiheuttaisi oikeusturvan suhteen mahdolliselle muutoksenhakijalle erityistä hankaluutta, koska olisi aina pysyttävä yksilöimään tietty viranhaltija hankintayksiköksi. (Kaarresalo 2007, 34)

Hankintayksiköillä on velvollisuus käyttää hankinnoissa hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja järjestämällä tarjouskilpailuja pyrittävä varmistamaan kilpailun syntyminen hankintoja tehtäessä. Yksikön on hyödynnettävä markkinoilla olevaa kilpailua ja pyrittävä kilpailuttamisen kautta löytämään hankintatarpeisiinsa hinta-laatu – suhteeltaan parhaiten soveltuva ratkaisu. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22).

### 1.3.2 Ennakoidun arvon laskeminen

Ennakoidun arvon laskeminen on aina hankinnassa tehtävä huolellisesti, koska hankinnan arvo määrittää käytettävän hankintamenettelyn. Varsinkin, jos hankinnan osalta tullaan tilanteeseen, jossa ollaan hankintalainmukaisen kansallisen ja hankintalain ulkopuolella olevan pienhankinnan arvon rajalla. (Kuoppamäki 2006, 313)

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisen perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Huomioon on otettava myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisällytettävät optio- ja pidennysehdot sekä muut ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot ja maksut (hankintalaki 17 §). (Kuoppamäki 2006, 313)

Oikeuskäytännössä on ilmoitusveloitteen laiminlyönti johtanut hankintamenettelyn keskeyttämiseen, mikäli hankintasopimusta ei ole tehty. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti markkinaoikeus ottaa viran puolesta huomioon veloitteen EU:n laajuiseen ilmoittamiseen. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 86)

Ilmoittamisveloitteen laiminlyönnistä on kyse, jos hankinnan arvo on ylittänyt kynnysarvon ja hankintayksikön toiminta on ollut moitittavaa tai menettely ei ole ollut riittävän huolellista ja kynnysarvon ylittyminen olisi tullut ymmärtää. Tällöin hankintayksikkö on joutunut aloittamaan hankintaprosessin uudelleen hankintailmoituksen tekemisellä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 86)

Seuraaviin seikkoihin tulee kiinnittää huomiota hankinnan arvoa määritettäessä: kyseessä on ennakoidun arvon laskeminen, joka perustuu arvioon, huomioitava ennakoon arvioitu kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa; kokonaisarvoon sisältyvät mahdolliset optio- ja pidennysehdot, palveluhankinnoissa on huomioitava erilaiset vakuutusmaksut, maksettavat palkkiot yms. maksut. Tavara- tai palveluhankintasopimuksen ollessa jaettu osiin, joista tehdään eri sopimukset, on kokonaisarvioon laskettava kaikkien osien arvot. Alle neljän vuoden määräaikaisen sopimuksen kokonaisarvoon lasketaan koko sopimuskauden aikana maksettavat korvaukset ja maksut. Toistaiseksi voimassaolevan, jolloin sopimusaikaa ei ole määrätty tai on yli neljä vuotta, sopimuksen kokonaisarvo lasketaan neljän vuoden mukaan ja kuukausimaksut kerrotaan 48:lla. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 90)

MAO:389/08: Hankintayksikkö ei ollut julkaissut kopiokoneiden hankinnasta hankintailmoitusta, koska sen arvion mukaan ennakoitu arvo oli alle 15 000 euroa. Markkinaoikeuden mielestä hankintayksikkö olisi voinut varmistua arvionsa paikkaansa pitävyydestä tiedustelemalla laitetoimittajilta alustavasti hintatietoja. Hankintayksikön havaitessa tulleiden tarjousten perusteella hankinnan arvon olevan selvästi yli kansallisen kynnysarvon, olisi sen pitänyt ensisijaisesti keskeyttää hankintamenettely ja tehdä hankintailmoitus kansallisen menettelyn mukaisesti. Markkinaoikeuden ratkaisuna oli määrätä hankintayksikkö järjestämään uusi tarjouskilpailu.

Edellä olevan ratkaisun perusteella markkinaoikeus on katsonut, että hankintayksiköllä on velvollisuus suorittaa markkinakartoitusta hankinnan arvon ennakoidun kokonaisarvon arvioimiseksi. Toimittajiin voi olla yhteydessä hankinnan valmistelun aikana ja alustavia hintatiedusteluja voi tehdä. Markkinaoikeus katsoo myös, että vapaamuotoisen hankintamenettelyn voi keskeyttää ja aloittaa hankintalain mukainen tarjouskilpailu, jos tarjouksissa kansalliset kynnysarvot selvästi ylittyvät.

### 1.3.3 Kynnysarvot

Hankintalaki jakaa hankinnat kynnysarvon perusteella EU-kynnysarvon ylittäviin ns. EU-hankinta ja kansallisen kynnysarvon ylittäviin ns. kansallisiin hankintoihin. Hankintalain 15 §:ssä on kansalliset kynnysarvot rajaten hankinnan kohteen ja rahallisen arvon mukaan. Rajat ovat muodossa - lakia ei sovelleta, jos hankinta on pykälässä mainittujen raha-arvoja vähäisempiä.

EU-kynnysarvot ovat 16 §:ssä ja ko. pykälän 2 momentin mukaan Euroopan yhteisön komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 78 artiklan mukaisesti. Voimassa olevat EU-kynnysarvot on vahvistettu komission asetuksella 1422/2007. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitkä viranomaiset ovat Suomessa hankintalain 16 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja keskusviranomaisia.

Hankintalain säädökset säätävät myös kuuluuko hankinta hankintalain piiriin vai ei. Hankintalain 27, 28 ja 67 pykälien perusteella hankintayksikkö toteaa suoraanhankintaperusteen toteutumisen ja laskee ennakoidun arvon kynnysarvojen mukaisten hankintojen kynnysarvojen toteamiseksi hankintalain 15 ja 16 §:ssä rahallisina arvoina. Ennakoidun arvon laskemisen periaatteet ovat 17, 18 ja 19 §:ssä ja pilkkomiskielto 20 §:ssä.

Pienhankinta ei kuulu hankintaprosessinsa osalta hankintalain piiriin sen jälkeen, kun hankinnan vähäinen arvo on todettu. Virhe kynnysarvon laskennassa saattaa johtaa muutoksenhakuprosessiin, joka taas viivästyttää hankinnan toteuttamista sekä todennäköisesti tuo hankintayksikölle lisäkuluja mahdollisten hyvitysmaksujen ja oikeudenkäyntikulujen muodossa.

Hankintalakia ei sovelleta kansallisen kynnysarvon alapuolelle jääviin tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, rakennusurakoihin ja käyttöoikeusurakoihin. Hankintalaki säätelee EU-kynnysarvot ylittävien ja kansallisten hankintojen suoraanhankintaperusteet, pienhankintojen suoraanhankintaperusteista voidaan

antaa hallinnonaloittain ohjeet. Hankintalain mukaiset suoramankintaperusteet antavat hyvän suunnan pienhankinnan suoramankintaperusteiksi.

#### 1.3.4 Pilkkomiskielto

Jostain syystä hankintayksiköillä arvellaan olevan pyrkimys päästä toteuttamasta hankintalakia ja tästä syystä epäillään yritettävän pilkkoa hankintoja siten, että hankinta voitaisiin osiin paloitteluna tehdä pienhankintana.

Hankintalain 20 §:n mukaan hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin, jotta hankintayksikkö voisi välttää hankintalain soveltamisen. Tavara- tai palveluhankintaa ei saa myöskään liittää rakennusurakkaan eikä muutoin yhdistellä keinotekoisesti tavoitteena kiertää hankintalain soveltaminen. Sen sijaan ei kielletä suurien hankintakokonaisuuksien muodostamista, jos tarkoituksena ei ole jonkin hankintalain velvoitteen välttäminen. (Pekkala 2007, 75)

Pilkkomiskielto koskee kaikkia hankintoja. Jakaminen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksikkö pystyy tarvittaessa näyttämään toteen. Lähtökohtana arvioinnissa tulisi olla luonteva kokonaisuuden määrittely, jolloin pystytään samanaikaisesti kilpailuttamaan samaan hankintakokonaisuuteen sisältyvät hankinnat. Mahdollista pilkkomista arvioitaessa huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tarvittavia hankintaeriä kilpailutettaisiin ja muodostaa näin hankintaeriä. Laajan hankinnan jakaminen osiin saattaa olla hankinnasta aiheutuvien taloudellisten ja teknisten riskien jakamisen ja kilpailuolosuhteiden huomioimisen kannalta perusteltua. Suurissa hankintakokonaisuuksissa, erityisesti yhteishankinnoissa, kannattaa harkita osatarjousten hyväksymistä. Menettely ei ole pilkkomiskiellon vastainen, jos se ei johda lain velvoitteiden kiertämiseen. Toistuvat hankinnat voidaan toteuttaa esim. puitejärjestelyin. (Pekkala 2007, 75 – 76)

Pilkkomiskielto hankintalain 20 §:ssä kieltää tavarahankinnan liittäminen palveluhankintaan tai palveluhankinnan liittäminen rakennusurakkaan taikka

hankinnan jakaminen osiin, eriin tai laskeminen poikkeuksellisin menetelmin hankintalain soveltamisen kiertämiseksi. Jos sopimus uudistetaan määräajoin, ennakoitu kokonaisarvo lasketaan edellisen vuoden tai tilikauden vastaavien hankintojen arvon mukaisesti huomioiden sopimuskaudella odotettavissa olevat muutokset. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 89) Samoin liitteiden A- ja B-palveluita ei saa keinotekoisesti yhdistää niin, että voitaisiin välttää EU-kynnysarvojen mukainen menettely. (Pekkala 207, 76)

On myös muistettava, että suuret hankintakokonaisuudet saattavat houkutella Suomen markkinoille ulkomaisia yrityksiä ja näin edistää kilpailua ja tarjontavaihtoehtoja. Helsingin Kampin keskuksen kokonaisuutta kilpailutettaessa suurena kokonaisuutena juuri tätä näkökulmaan on pohdittu ja hankinnassa päädytty toteuttamaan hankinta suurena kokonaisuutena kilpailun aikaansaamiseksi mahdollisimman laajasti. (Pekkala 2007, 76)

### 1.3.5 Hankintamenettely

Käytettävän hankintamenettelyn valinta perustuu aina hankintalakiin. Julkisen hankintayksikön tulee verorahoja käyttäessään pääsääntöisesti käyttää hankinnan rahallisen arvon mukaan määräytyvää hankintatapaa huomioiden hankintalain suomat mahdollisuudet toteuttaa hankinta mahdollisimman kustannustehokkaasti, suunnitellusti huomioiden hankintojen kokonaisuudet, puitejärjestelyjen ja hankintayksiköiden yhteisen hankintatoimen suomat mahdollisuudet siten että, se samalla edistää kilpailua ja markkinoiden toimivuutta.

Hankintalain mukaiset menetelmät ovat EU kynnysarvon ylittävä hankinta ja kansallinen hankinta. Lisäksi hankintalakiin perustuu päätös pienhankinnan ja suorahankinnan käyttämisestä. Suorahankinta on aina poikkeuksellinen hankintatapa, jonka käyttöön perusteet ovat hankintalaissa. Pienhankinta on taas kansallisen hankinnan arvon alittava hankinta, jossa hankinnan toteuttaminen on jätetty viranomaisten ohjeiden varaan.

Hankintamenetelmistä säädetään hankintalain 5 luvussa EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelystä, suoramankinnasta, kilpailullisesta neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää vain lain 25 – 32 säädetyin edellytyksin. Samoin kansallisen hankinnan menettelyistä säädetään hankintalain 9 luvussa. Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollista hankintalain 25 § 1 momentin ja 66 § säädetyin edellytyksin. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn ja puitejärjestelyn käyttöön sovelletaan 29 – 32 §:n säädöksiä.

Valtioneuvoston asetuksen julkisista hankinnoista (24.5.2007/614) 2 luvun 4 § 4 momentin mukaan kansallisessa hankinnassa ei ole velvollisuutta hankinnan julkistamiseen, jos suoramankinnan peruste on hankintalain 67 §:n mukainen eikä EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnassa 9 luvun 3 § 2 momentin mukaan, jos suoramankinta peruste on hankintalain 27 tai 28 §:n mukainen.

## 2 HANKINTA YHTEISHANKINTAYKSIKÖLTÄ

Valtion hankintayksiköiden julkisten hankintojen erityispiirre on hankinnat yhteishankintayksiköltä. Erityistä asiassa on se, että yhteishankintayksikön käytöstä on määrätty lain tasolla. Talousarviosta ja talousarvion määrärahoista säädetään perustuslaissa (1999/731). Perustuslain mukaan eduskunta valvoo valtion talousarvion toteutumista. Vastuu virkatoimesta on perustuslain 118 §:n mukaan virkamiehellä, joka vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perustuslain 118 § 3 momentin mukaisesti jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän (virkamiehen) tuomitsemista rangaistukseen tai vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä.

Hallituksen esityksen 50/2006 mukaan Suomen julkisten hankintojen arvioidaan olevan n. 15 % bruttokansantuotteesta. Vuonna 2004 valtionhallinnon tavara- ja palveluhankinnat olivat noin 3,2 miljardia euroa. 2000 –luvulla hankintojen arvo on kasvanut vuosittain 4 %. Julkiselle hankinnalle ominainen piirre on, että 90 % hankintapäätöksistä liittyy hankintoihin, jota ovat n. 10 % hankintojen kokonaisarvosta.

### 2.1 Lainsäädäntö

Lakiin valtion talousarviosta (1988/423) tehtiin 8.6.2006 uusi 22 a §, joka velvoittaa valtion hankintayksiköt keskittämään tietyt hankinnat yhteishankintaa toteuttavan yhteishankintayksikön valtiolle kilpailuttamiin hankintasopimuksiin. Lain valtion talousarviosta 22 a § 3 momentin mukaan valtioneuvosto säätää asetuksella yhteishankintojen piiriin kuuluvat tavarat ja palvelut sekä yhteishankintojen valmistelun ja toteuttamisen.

Hallituksen esityksen 20/2006 laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamiseksi mukaan haluttiin mahdollistaa valtionhallinnossa tarvittavien

tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laajasti käytettävien tavanomaisten tietoteknisten laitteiden ja niiden ohjelmistojen sekä hallinnon yhteisten tietojärjestelmien toteuttaminen yhteishankintana. Tavoitteena esityksellä oli poistaa päällekkäistä kilpailuttamista sekä saada hankintatoimeen sitoutuvat voimavarat tehokkaampaan käyttöön. Hankintojen toteuttaminen haluttiin myös ammattitaitoisemmaksi. Tällöin kilpailutuskerrat vähentyisivät ja yhdistämällä ostomäärät olisivat isommat, jolloin oli mahdollista saada paljousalennuksia. Tietojärjestelmien kilpailutuksen osalta esityksessä tavoitteena oli myös järjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen.

Tavanomaisella esityksen mukaan tarkoitettiin tavaroita, palveluita, tietoteknisiä laitteita ja niiden ohjelmistoja, joiden käyttötarkoitus oli sama tai samankaltainen viranomaisesta riippumatta. Lisäksi ne olisivat tyypillisesti ominaisuuksiltaan, koostumukseltaan tai sisällöltään hyvin samankaltaisia ja vakioituja. Toimittajakohtaiset tuote-erot olisivat vähäisiä, valikoimat laajoja ja toimittajaehdokkaita runsaasti. Laajakäyttöisyydellä tarkoitettiin, että samaa tai vastaavaa tuotetta käytetään monissa valtionhallinnon virastoissa ja laitoksissa. Yhteistä olisi se, että vuosittaiset hankinnat olisivat suuria euro- ja kappalemääriltään.

Valtion hankintatoimi oli ollut hajautunutta ja pirstoutunutta ja organisointi toteutettu hyvin vaihtelevasti. Tilanne oli johtanut siihen, että hallituksen esityksen mukaan pieniä kertamääriä kilpailutettiin runsaasti erityisesti tavanomaisten tuotantotekijöiden hankinnassa. Hankinnan varsinaisen ammattiosaamisen katsottiin olleen vähäistä, puuttui tuntemusta julkisten hankintojen menettelystä, sopimuskäytännöistä ja markkinoilla olevista vaihtoehdoista. Hajautunut ja pirstoutunut hankintatoimi aiheuttaa suuria lisäkustannuksia julkiselle taloudelle eikä sillä voida tukea tehokkaasti tavoitteeksi asetettua valtionhallinnon uudelleenorganisointia. Useilla hankintapäätöksillä lisätään vuotuista ostolaskujen määrää, jotka jakautuivat jopa 300 000 toimittajalle.

Ratkaisuna kalliina, vähäisellä ammattitaidolla ja paljon työtä teettävälle järjestelmälle hallitus esitti nimenomaan tavanomaisten tavara ja palveluhankintojen sekä laajasti käytettävien tietoteknisten laitteiden ja niiden

ohjelmistojen sekä hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintojen keskittämistä hankintayksikköön.

Talousarviolain suunniteltu lisäys hallituksen esityksen mukaan tarkoittaisi sitä, että erityisesti valtionhallinnolle kilpailutettujen puitejärjestelyjen hyödyntämistä. Valtion virastot ja laitokset liittyisivät puitejärjestelyyn ja voisivat tehdä hankintoja puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta joko suorina tilauksina tai hankintasopimuksina taikka valitsemalla kilpailutuksen perusteella hankintatarpeitaan parhaiten vastaavan toimittajan. Viraston tai laitoksen varsinainen toimivalta ja vastuu eivät muuttuisi, vaan päätös toimittajan valinnasta, tilauksen tekemisestä ja tilauksen tarkemmista ehdoista sopimiseen jäisi edelleen virastolle tai laitokselle.

Poikkeuksena olisi esim. yliopiston opetus- ja tutkimuskäyttöä varten tehtävät hankinnat tiettyä käyttöä varten, jossa yhteishankinnat mukaiset tavarat tai palvelut eivät vastaa hankintayksikön käyttötarvetta. Samoin yhteishankinnasta voisi poiketa, jos hankintayksikkö omalla kilpailutuksellaan pystyy tekemään hankinnan huomattavasti halvemmalla. Vähäiset hinnanerot eivät tarkoita erityisen syyn olemassa oloa. Samoin poikkeukseksi jäisivät hankintalain ulkopuolelle jäävät salassa pidettävät hankinnat tai hankinnat joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvaa erityisiä turvatoimenpiteitä taikka koskevat valtion keskeisiä turvallisuusetuja sekä kansainvälisten sopimusten nojalla tehtävät hankinnat tai kansainvälisen järjestön erityismenettelyn mukaisesti tehtävät hankinnat. Lakimuutos ei koskisi valtion liikelaitoksia eikä osakeyhtiöitä eikä Suomen Pankkia, Kansaneläkelaitosta, Työterveyslaitosta eikä vastaavia erityisasemassa olevia itsenäisiä julkisoikeudellisia yhteisöjä.

Valtioneuvoston asetuksella 2006/765 säädetään hallinnon käyttöön tarvittavista tavanomaisista tuotteista ja palveluista, jotka voidaan hankkia yhteishankintoina. Näihin kuuluvat painotuotteet ja painatuspalvelut, sähkö, polttoaineet ja öljytuotteet, toimistokoneet, -tarvikkeet ja -kalusteet, tietokoneet ja tekniset laitteet sekä niiden tarvikkeet ja osat, tietojärjestelmät ja ohjelmistot, tieto- ja puheliikenne, ajoneuvot ja ajoneuvopalvelut, matkustuspalvelut sekä eräät muut palvelut. Kaikki tuoteryhmät ovat tarkemmin vielä alakohdilla eritelty asetuksen 1 §:ssä. Samalla asetuksen 2 § kieltää virastoja tai laitoksia

ryhtymästä kilpailuttamaan yhteishankintaan säädettyjä tuotteita tai palveluita yhteishankinnan valmistelun tai toteuttamisen ollessa vireillä tai kilpailutetun hankinnan voimassa ollessa.

Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista on annettu 7.9.2006/766. Siinä 1 § säättää yhteishankintana hankittavat tuotteet ja palvelut. Sähkö, bensiini, raskasöljyt ja niistä johdetut tuotteet, toimistotarvikkeet ja niiden täyttö- ja suoratoimitukset, toimistokalusteet, tietokoneet, näytöt, henkilöautot ja tila-autot, paketti-autot ja niiden alustat, pick-up –autot ja pikkubussit, maastoautot ja nelivedot, kevyet kuorma-autot, kotimaan ja ulkomaan matkustukseen liittyvät lentokuljetuspalvelut, matkatoimistopalvelut, työterveyshuolto, valtion maksuaikakortit, leasingpalvelut. 3 § säättää virastolle ja laitokselle oikeuden käyttää muuta kuin yhteishankintasopimusta, mikäli hankinta on aloitettu ennen tämän päätöksen voimaantuloa (7.9.2006) tai sillä on voimassa oleva päätös ennen tämän päätöksen voimaantuloa kilpailutettu kirjallinen hankintasopimus.

## 2.2 Yhteishankintayksikkö

Hankinnoista yhteishankintayksiköltä säädetään hankintalain 2 luvun 11 §:ssä. Yhteishankintayksikkö on hankintayksikkö, joka hankkii suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluita. Edellytyksenä on, että se toimii em. tehtävien hoitamiseksi ja se on nimenomaan perustettu hoitamaan juuri näitä tehtäviä tai tehtävät on säädetty tai määrätty sen toimialaksi. Yhteishankintayksikkö voi tehdä tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä.

Valtiovarainministeriön päätöksen 7.9.2006 mukaan valtion hallinnon yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy, jonka vastuulla on tiedottaminen valtion virastoille ja laitoksille yhteishankinnan kilpailutuksista, hankintapäätöksistä, solmituista sopimuksista, sopimusten käyttöönotosta ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Hansel Oy on perustettu lailla valtion hankintakeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (1994/1508), joka on kumottu uudella lailla yhteishankintayksikkö Hansel Oy –nimisestä hankintayksiköstä 30.12.2008/1096. Valtionhankintakeskus oli perustettu 1970-luvulla. Vuonna 2003 Hansel Oy tuli Valtionvarainministeriön ohjaukseen, valtion hankintastrategian tukemana EU:n hankintadirektiivin mukaiseen yhteishankintayksikön rooliin. Ydintoimintoina ovat hankintojen kilpailuttamispalvelut, kilpailuttamiseen liittyvien hankintasopimusten laadinta sekä näiden sopimusten myynti- ja markkinointi. Hansel Oy tiedottaa internet sivuillaan voimassaolevista sopimuksista, käynnissä olevista kilpailutuksista, puitejärjestelyissä mukana olevista sopimustoimittajista.

### 2.3 Yhteishankintayksikön käytöstä

Jo vanhan hankintalain aikana hankinta yhteishankintayksiköltä oli mahdollista. Uutena hankintalakiin tuli yhteishankintayksikön määritelmä. Hankintayksikön katsotaan noudattaneen hankintalakia hankkiessaan tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita käyttäen yhteishankintayksikköä, jos yhteishankintayksikkö on noudattanut hankintalakia. (hankintalaki 11 § 1 momentti)

Uutta hankintalaissa on yhteishankintayksikön määritelmä, jonka mukaan sen tulee olla perustettu toimimaan yhteishankintayksikkönä jonka tehtäväksi on nimenomaisesti asetettu toisille hankintayksiköille tarkoitettujen tavaroiden tai palvelujen hankkiminen tai julkisia hankintoja koskevien sopimusten taikka hankintayksiköille tarkoitettujen tavaroiden, palveluta tai rakennusurakoita koskevien puitejärjestelyjen tekeminen. Kaupallinen yritys ei voi toimia yhteishankintayksikkönä. Yhteishankintayksikön tulee olla itse hankintayksikkö, jolloin sen tulee olla kunnan tai valtion viranomaisen, liikelaitos tai hankintalain 6 § 4 kohdan mukainen julkisoikeudellinen laitos. Hankintalain säännös yhteishankintayksiköstä perustuu direktiiviin. Käytännössä yhteishankintayksikön tehtävänä on kilpailuttajan ja tilaajan rooli. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 67 -90)

Hankintalain esitöissä on tuotu esiin mielenkiintoinen poikkeus, jonka mukaan yhteishankintayksikkö voi myös tuottaa palveluja, jolloin se voisi myydä esim. kilpailuttamiseen liittyviä asiantuntijapalveluita. Eskola, Ruoholan (70) mukaan tätä lain kohtaa voi pitää ongelmallisena, koska asiantuntijapalvelut ovat palveluita, jotka pääsääntöisesti tulisi kilpailuttaa niiden ollessa maksullisia. (Eskola & Ruohola 2007, 70)

Eskola & Ruohoniemi (2007) toteavat että vaikka Suomessa on toiminut vain valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy, tullaan hankintoja varmasti tulevaisuudessa keskittämään entistä enemmän yhteishankintayksiköille. Heidän mukaansa suunnitteilla on kuntien yhteisen käyttöön tulevan yhteishankintayksikön perustaminen. Perusteena he näkevät hankintojen tekemisen tehostamisen, kustannussäästöt, asiantuntemuksen parantaminen sekä hankintayksiköiden hankintaan kuluvien resurssien vapauttaminen ydintoimintoihin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 71)

Valtioneuvoston selonteon 7/2008 mukaan kuntien hankintatoimen viimeaikaisin kehitystoimenpide on kuntasektorin yhteishankintayksikön perustaminen. Suomen Kuntaliitto ry:n omistama yhteishankintayksikkö KL –Kuntahankinnat Oy on aloittanut toimintansa syksyllä 2008. Yhtiön toiminta-ajatus ja tehtävät vastaavat Hansel Oy:n tehtäviä ja toiminta-ajatusta. Yhtiön tavoitteena on suuremman volyymin tai tehokkaamman prosessin kautta saada aikaan kustannussäästöjä sekä vähentää hankintojen edellyttämää työtä. Yhtiö tulee keskittymään sellaisiin kategorioihin, joissa paikallisilla tai alueellisilla yksiköillä ei ole riittävän vahvaa neuvotteluasemaa. Lisäksi on toiminnassa useita seudullisia hankintakeskittymiä eri puolilla Suomea kuten Kuopion HALO (hankinta- ja logistiikka), Etelä-Karjalan hankintapalvelut (Lappeenranta) ja Seutukeskus Oy Häme. Niiden merkitys kuntien hankintatoimessa on huomattava. Seudulliset yksiköt keräävät usein yhteen keskuskunnan toimesta ympäristön pienten kuntien tietyt hankinnat.

Vapaamuotoinen kuntien yhteinen hankintarengas tai toimeksiannon perusteella muiden hankintayksiköiden puolesta hankintoja tekevä hankintayksikkö ei ole hankintalain mukainen yhteishankintayksikkö, ellei se täytä hankintalain määritelmää yhteishankintayksiköstä. Hankintarenkaalla ei

ole itsenäistä päätäntövaltaa hankinnasta, jolloin se voi kyllä tehdä erillisen toimeksiannon perusteella hankintoja omistajilleen. (Pekkala 2007, 127)

Pekalan (2007) mukaan hankintalaki ei edellytä, että hankintayksikkö toimii pelkästään yhteishankintayksikkönä, vaan on mahdollista, että jonkin hankintayksikön tehtäväksi määrätään yhteishankintayksikkönä toimiminen sen muiden tehtävien ohella. Jotta yhteishankintayksiköltä hankkiminen mahdollistaa hankintayksikölle kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen, tulee yhteishankintayksikön aseman perustua nimenomaiseen tahdonilmaisuuksiin, esim. perustamista koskevaan säädökseen tai päätökseen. Toiminnan tulee olla pysyvää, jolloin satunnaisia yhteisiä hankintoja toimeksiannoista tehtäviä hankintoja tekevä yksikkö ei ole yhteishankintayksikkö. (Pekkala 2007, 127)

Hankintayksikkö voi myös poikkeuksellisesti kilpailuttaa hankinnan itse tai käyttää poikkeuksellista hankinta menettelyä, jos siihen on selkeä ja perustelu syy. Esimerkkeinä Pekalan mukaan on lain perusteluissa: 1) poikkeavat tuotevaatimukset (esim. tutkimuksellinen tai opetuksellinen käyttö), 2) ulkomailla tehtävät hankinnat (esim. kehitysyhteistyöhankkeissa) ja 3) muut edullisemmat hankintaehdot (hankinnan prosessikustannuksista huolimatta loppuhinta virastolle tai laitokselle on merkittävästi korkeampi yhteishankintayksiköstä hankittuna (esim. yliopistojen ja oppilaitosten tietokoneohjelmissa ja tietoverkoissa on olemassa em. hankintayksikön sopimuksia). Vähäiset erot eivät oikeuta poikkeukseen. (Pekkala 2007, 132 – 133)

Yhteishankintayksikön tekemän puitejärjestelyn käyttäjänä valtion virastolla ja laitoksella on edelleen toimivalta ja vastuu lopullisen toimittajan valinnassa, tilauksen tekemisessä ja tilauksen tarkempien ehtojen sopijana. Puitejärjestely on voitu tehdä myös siten, että loppukäyttäjän tulee itse järjestää ns. minikilpailutus, jonka perusteella hankintayksikkö valitsee toimittajan. Talousarviolain muutoksen tavoitteena on edistää hankintojen taloudellista toteuttamista poistamalla päällekkäistä kilpailuttamista ja vapauttaa voimavaroja sekä toteuttaa hankintatoimi aiempaa ammattitaitoisemmin. (Pekkala 200, 130 - 133)

Haittoina Eskola & Ruohoniemi (2007) nostavat esille myös keskittämisen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen, kilpailun vähentymiseen, markkinoiden jakaantumiseen suurille toimittajille, pienten ja keskisuurten yritysten vaikeuteen osallistua kilpailutukseen. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 68)

## 2.4 Tutkimustietoa

Valtiovarainministeriö ja Helsingin kauppakorkeakoulu käynnistivät syksyllä 2007 tutkimushankkeen, jolla haluttiin selvittää toimintatavan uudistamisen tuloksia ja mahdollisia hyötyjä. Tutkimuksen tekivät Katri Karjalainen, Tuomo Kivioja ja Sanna Pellava.

Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan, että keskitetty toimintamalli hankintatoimessa tuottaa valtiolle noin 20,5 % yhteenlaskettuja säästöjä hankintahinnoissa ja prosessikustannuksissa hajautettuun toimintamalliin verrattuna. Tutkimuksessa prosessikustannuksina tarkasteltiin ainoastaan kilpailutusprosessin kustannuksia (hankinnan määrittelystä sopimuksen tekemiseen). Yhteishankintojen kustannusvaikutusten arvioinniksi on otettu arvio yhteishankintojen piiriin kuuluvien tuotealueiden hankintojen kokonaisvolyymista. Sen arvioitiin olevan 1,1 miljardia euroa. Keskitetyn hankintamallin käyttöaste arvioitiin 80 % potentiaalista. Hajautetun mallin oletuksena oli että lähes kaikki 90:stä tilivirastosta toteuttivat omia kilpailutuksiaan.

Tutkimuksen mukaan julkinen hankinta on aikaa vievä ja asiantuntijapainotteinen prosessi. Kilpailutuskustannusten vähentyminen on suoraan verrannollinen siihen, missä määrin virastot hyödyntävät keskitettyä hankintaa ja luopuvat omista kilpailutuksistaan. Vaikkei yhteishankinta kata kaikkea hankintatarvetta, tutkimuksen tekijät näkevät keskittämällä voitavat vapauttaa henkilöstöä ydintehtäviin ja erityishankintoihin.

Hankintatoimen kehittäminen ja Hansel Oy:n ohjaus on valtiovarainministeriön vastuulla. Tutkijoiden mielestä hankintatoimi on hyvä esimerkki siitä, millaisia mahdollisuuksia hallinnon toimintatapojen rohkea uudistaminen pitää sisällään.

Valtion yhteishankintayksikön toiminta on mielestäni osa yhteiskunnallista kehitystä keskittää erityistä asiantuntijuutta vaativia tehtäviä. Varmaankin pitää paikkaansa, että julkisten hankintojen tekeminen vaatii oman erityisosaamisensa ja toisaalta pienissä yksiköissä vie paljon aikaa, eikä harvoin toteutettavissa hankintaprosesseissa välttämättä päästä riittävälle ammattitaitotasolle. Ammattitaidon kertyminen kokemuksen ja koulutuksen kautta on vaikeaa, jos hankintatoimi on hajautettu työksi muiden hyvinkin erilaista osaamista vaativien työtehtävien lisäksi. Mutta toisaalta yhteishankinnat ulkopuolelle jää vielä hankintoja, joita kuitenkin joudutaan tekemään hajautetusti. Silloin keskittäminen voi johtaa siihen, että hankintayksikössä nykyisellään olevat ammattitaito edelleen vähenee ja jäljellä jääneiden hankintojen tekemiseen käytettävä resurssi jää ns. ydintoimintojen ”sivutyönä” tehtäväksi.

Keskitettyllä hankinnalla voi nähdä myös varjopuolia. Hankinnat ovat isoja, samoin tarjoajilta vaaditaan taitoa tehdä tarjouksia yms. Tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi aiheesta olla huolissaan pienistä ja keskisuurista toimijoista. Toimittajan kannalta voi arvioida keskitetyn ammattitaitoisen hankinnan olevan positiivinen piirre, koska se todennäköisesti helpottaa tarjousten ja sopimusten tekemistä sekä vähentää hankinta kertoja ja käytettyä työaikaa. Puitejärjestelyinä toteutetussa hankinnassa pienten yritysten kannalta merkitykselliseksi tulee yhteishankintayksiköiden osatarjousten hyväksyminen.

Hankintadirektiivinkään mukaan ei saa suosia paikallisia eikä kansallisia palvelu- ja tavaratoimittajia. Toisaalta voidaanko esittää kysymys siitä, suosiiko nykyinen yhteishankintamenettely suuria toimittajia. Suuri merkitys on sillä toteuttavatko hankintayksiköt oikein yhteishankintayksikön hankintasopimuksia minikilpailutuksineen.

### 3 PIENHANKINTA

Julkisten hankintojen vuosittainen kokonaismäärä arvioidaan oleva lähes 15 % bruttokansantuotteesta, josta EU hankintoja oli vain noin 3,6 miljardia euroa. Hankintalaki uudistuksen yhteydessä tehdyssä vaikutusarvioinnissa todettiin, että kappalemääräisesti lähes 90 % hankinnoista jäi alle 15 000 euron hankintarajan. Vähäiset hankinnat työllistivät siten hajautetusti hoidettuna henkilöstöä ja vaativat resursseja. (Pekkala 2007, 44)

Hankintalain 15 §:ssä säädetään kansalliset kynnsarvot rahamääräisinä, joita arvoja ennakoidulta arvoltaan vähäisempiin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Arvot on jaettu kolmeen osaan, joiden ennakoitu arvo ilman arvonnisäveroa on: tavara- ja palveluhankinnat, suunnittelukilpailut ja palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset vähemmän kuin 15 000 euroa, liitteen B (ryhmä 25) mukaiset terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja liitteen B mukaiset palvelut, joita hankintaan julkisia työvoimapalveluista annetun lain (1295/2002) 6 luvun 3 §:n mukaisena yhteishankintana työnantajan kanssa on vähemmän kuin 50 000 euroa ja rakennus- ja käyttöoikeusurakat on vähemmän kuin 100 000 euroa.

Talousvaliokunta toteaa kansallisen kynnsarvon alittavista hankinnoista mietinnössään (TaVM 26/2006 vp) seuraavaa: kynnsarvojen asettaminen vaikuttaa sekä itse hankinnan suorittamistapaan että muutoksenhakumahdollisuuksiin. Kynnsarajat alittavien hankintojen osalta tilaaja voi itse päättää, miten hankinta suoritetaan, kunhan se tehdään syrjimättömästi ja avoimesti sekä noudattaen hankintayksikön mahdollisia omia kilpailuttamisohjeita ja -menettelyjä. Kynnsarvot alittavista hankinnoista ei olisi muiden hankintojen tapaan mahdollista valittaa markkinaoikeuteen, vaan käytössä olisivat hallinto-oikeudelliset ja kunnalliset muutoksenhakukeinot. Hankintalain mukaiset oikeussuojakeinot voisivat poikkeuksellisesti olla käytössä niissä tapauksissa, joissa hankinnan arvo on saatu jäämään kansallisen kynnsarvon alle hankintalaissa kielletyn menettelyn seurauksena.

Edellä mainituille ns. pienhankinnoille ovat ominaisia seuraavat seikat: ei sovelleta hankintalakia, hankintojen menettelyohjeet perustuvat EU-perustamissopimuksen yleisiin periaatteisiin ja hallinnonalojen ja hankintayksiköiden hankintaohjeisiin, hankintayksikkökohtaiset hankintaohjeiden mukaiset menettelysäännökset ja hankinnoista ei ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen (Eskola & Ruohoniemi 2007, 76 -77)

KHO:1997:126: Hankintayksikkö oli tarjouskilpailun jälkeen hankkinut kaksi X-merkkistä televisiota. Halvemman Y-merkkistä televisiota tarjonnut yrittäjä haki muutosta hankintapäätökseen. Hankintayksikkö ilmoitti valinnan perustuneen hankintayksikön huonoihin kokemuksiin Y-merkkisistä televisioista ja X-merkkisten eräisiin parempiin teknisiin ominaisuuksiin, erityisesti tekstiv:n selailumuistin laajuuteen.

KHO totesi, ettei valintamenettely täyttänyt objektiivisuuden vaatimusta, perustelun ollessa hankintayksikön huono kokemus tuotteesta. Myöskään olennaisista teknisistä eroavuuksista tekstiv:n laajuutta lukuun ottamatta ei ollut osoitettu. Kun huomioitiin hankinnan vähäinen taloudellinen arvo, tarjoajien tasapuolinen kohtelu ei voitu tässä tapauksessa katsoa edellyttäneen tarkkoja yksityiskohtaisia vaatimuksia tarjouspyynnön sisällölle ja erityisesti teknisten yksityiskohtien ilmaisemiselle siinä. Valittajayhtiön tarjouksesta kävi ilmi, että yhtiö oli huolimatta tarjouspyynnön tietojen suppeudesta ymmärtänyt tarjouskilpailun luonteen. Näissä oloissa ei voitu katsoa tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimuksia loukatun. Huomioiden, että valittajayhtiön tarjoukseen ei oltu liitetty kuvausta tarjouksessa mainittujen televisioiden ominaisuuksista, ei hankintayksikön päätöksen sen tarpeita vastaavan tarjouksen hyväksymisestä merkitsevän yhtiön syrjimisestä julkisista hankinnoista annetussa laissa kielletyllä tavalla.

### 3.1 Hankintamenettely

Kansallisten kynnysarvojen alle jääviin hankintalain soveltamisalaan kuulumattomiin, arvoltaan vähäisiin hankintoihin eli ns. pienhankintoihin voidaan soveltaa hankintayksikön omia ohjeita ja määräyksiä. Pienhankinnoissa on noudatettava periaatteessa EU:n perustamissopimuksen yleisiä periaatteita, kuten syrjimättömyys, suhteellisuus ja avoimuus. Valtiovarainministeriön asettama hankintatoimen neuvottelukunta on laatinut Valtion hankintakäsikirjan,

joka sisältää ohjeita mm. valtion pienhankintojen kilpailuttamisesta. Samoin kuntaliitto on laatinut kunnille Pienhankintaohjeen. (Pekkala 2007, 511)

Pienhankinnat voidaan toteuttaa yksinkertaistettuja menettelyjä noudattaen. Hankintalakia eikä hankintalain menettelytapoja ei tarvitse soveltaa, jolloin ei ole pakko ilmoittaa hankinnasta julkisesti eikä pienhankinnasta voi valittaa markkinaoikeuteen. Myös pienhankinnat tulee tehdä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja lähtökohtaisesti ne tulisi myös kilpailuttaa. Hyvän hankintatoimen periaatteisiin kuuluu, että pienhankinnat perustuvat hankintasuunnitelmiin. Puitesopimusten käyttäminen on suositeltavaa, koska niitä käyttämällä pienhankintojen tarvetta voidaan vähentää. (Pekkala 2007, 512)

Tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita on noudatettava. Tavoitteena on kustannustehokas, joustava, yksinkertainen ja sujuva hankintamenettely. Hankinnan pilkkominen osiin hankintalain soveltamisen välttämiseksi on kielletty. Hankintayksikön velvollisuus on näyttää toteen, ettei hankintoja ole jaettu virheellisesti eikä toteutettu suorahankintana kilpailuttamisvelvoitteen kiertämiseksi. (Pekkala 2007, 512)

Pienhankinta voidaan tehdä hankintayksikön valinnan mukaan joko tarjouskilpailuna tai suorahankintana. Varsinkin, jos hankinnan ennakoitu arvo on lähellä kansallista kynnysarvon rajaa, on suositeltavaa ilmoittaa hankinnasta tai pyytää tarjouksia hankintayksikön haluamilta toimittajalta (esim. 3 – 5). Tarjouskilpailun järjestäminen on suositeltavaa myös silloin, jos vallitsevasta hintatasosta ei ole tietoa lähiaikoina toteutetun tarjouskilpailun perusteella ja hankintayksikön tavoitteena on varmistaa mahdollisimman edulliset hankintaehdot. Valintaperusteena käytetään useimmiten hintaa, kokonaistaloudellista edullisuutta on syytä käyttää silloin, kun tuotteessa tai palvelussa on hintaan vaikuttavia laatueroja ja laadulla on merkitystä. (Pekkala 2007, 512)

### 3.2 Tarjouskilpailu

Yleisimmin tarjouspyyntö lähetetään ja tarjous pyydetään sähköpostitse, telefaksilla tai kirjeitse. Myös suullisia hinta- ja toimitustietoja voidaan pyytää arvoltaan vähäisissä hankinnoissa. Saadut tiedot tulee kirjata tai pyytää vahvistus esim. sähköpostitse. Hankinnan ennakoidun arvon ollessa lähempänä kansallista kynnysarvoa on hyvä noudattaa soveltuvin osin hankintalain kansallisten hankintojen menettelyperiaatteita. (Pekkala 2007, 513)

Tarjoukset tulee avata vasta tarjousten jättöajan jälkeen, laatia avaamisesta pöytäkirja sekä laatia yksinkertaistettu vertailu (esim. hintavertailu). Henkilö, jolla on oikeus hyväksyä hankinta, hyväksyy sen merkitsemällä hyväksymisensä tarjousten avaus- tai vertailupöytäkirjaan taikka alle kirjoittamalla tilauksen, ellei hankinnasta tehdä varsinaista hankintapäätöstä. (Pekkala 2007, 513)

### 3.3 Pienhankinta suoramankintana

Pienhankinnan suoramankinta perusteita ei säännellä hankintalaissa. Suoramankinta on mahdollista pääasiassa arvoltaan vähäisissä hankinnoissa. Hallinnonalojen ohjeissa pienhankinnoista määritellään hankinnan vähäinen arvo, jonka alittavat hankinnat voi tehdä suoramankintana ja kustannustehokkuuden näkökulmasta on hyvä tehdäkin suoramankintana, jolloin hankintaan käytettävä aika vapautuu suurempien hankintojen toteuttamiseen.

Suoramankinnan arvon määrittelyssä voidaan ottaa huomioon hankintayksikön ja sen eri virastojen ja muiden yksiköiden hankintoihin käytettävissä olevat varat, hankintojen luonne ja muut vastaavat seikat. Hankintayksikön omaan käyttöön ja asiakkaille ostettavilla tavaroilla ja palveluilla voi olla eri kilpailuttamisrajoja. Suoramankinnan käyttöperusteita voivat olla esim. vähäinen arvo, hankintayksiköstä riippumaton kiire, vastaava tuote kilpailutettu lähiaikoina ja hintataso on selvillä, tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saatavan hyödyn taikka muita toimittajia ei ole tiedossa. (Pekkala 2007, 513)

### 3.4 Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohje

Työministeriö on antanut 8.6.2007 työhallinnon hankintastrategian ja ohjeen O/9/2007 TM (siirtynyt 1.1.2008 työ- ja elinkeinoministeriön normirekisteriin KTM:N ja TM:n tultua lakkautetuksi) tiedoksi ja noudatettavaksi 8.6.2007 lähtien toistaiseksi. Ohjeen mukaan kansalliset kynnyksarvot alittavissa hankinnoissa noudatetaan työhallinnossa ko. hankintaohjeen mukaisia toimintaperiaatteita. Ohje keskittyy hankintalain kansallisen kynnyksarvon alle jäävien pienhankintojen ohjeistukseen, johon hallinnonaloille on delegoitu itsenäiset norminantovaltuudet. Julkisten hankintojen toteuttaminen on poikkeuksetta vahvasti lakisidonnaista ja ehdottomien sääntöjen alaista toimintaa.

Hankintalain mukaisia menettelyjä on noudatettava kaikissa kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa. Valtionvarainministeriön päätös 8.9.2006 velvoittaa hankintayksiköitä käyttämään Hansel Oy:n kilpailuttamia sopimuksia monien toimintamenoista ostettavien tavaroiden ja palveluiden osalta.

Valtion talousarviolain 22 §:n sisältämät palvelut ja tavarat on aina hankittava arvosta ja työhallinnon määrittämistä omista suoramankintarajoista riippumatta Hansel Oy:n kilpailuttamien puitesopimusten kautta. Poikkeamisperusteet ovat hankintayksikön tuotteen tai palvelun laadulle, saatavuudelle tai koostumukselle asettamat vaatimukset poikkeavat huomattavasti yhteishankinnalla saavutetusta (esim. viraston sijaintipaikkakunnalta on kohtuuttomasti matkaa yhteishankinnan mukaisiin työterveyspalveluihin), huomattava hintaero (loppuhinta on huomattavasti korkeampi kuin kokonaiskustannus käytettäessä kilpailuttamista/omaa hankintaa) taikka voimassaoleva hankintasopimus (määräaikainen sitoo määräajan loppuun, toistaiseksi voimassaolevat sopimukset tulee irtisanoa kohtuullisen ajan kuluessa).

Pienhankinnat, jotka eivät kuulu velvoittavan yhteishankinnan soveltamisalaan, mutta joita on tarjolla Hansel Oy:n puitejärjestelyinä, toteutetaan myös pääsääntöisesti käyttämällä Hansel Oy:n puitesopimuksia. Käyttö on vahvasti suositeltavaa, vaikkei velvoittavaa.

Poikkeaminen yhteishankinnasta tulee aina perustella hankintapäätökseen yksilöidyllä selostuksella erityisestä syystä ja sen todentamisesta on oltava tarkentava selvitys, jonka perusteella toimenpide on yksityiskohtaisesti arvioitavissa mm. mahdollisissa tarkastuksissa.

Työhallinnon hankinnoissa noudatettavat periaatteet ovat taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus, avoimuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys, riippumattomuus ja työllisyysnäkökohtien huomioonottaminen. Hankinnat on jaettu strategialuokkiin. Hankintamenettelyt ovat työ- ja elinkeinoministeriön keskitetysti koko hallinnolle hankkimat tuotteet ja palvelut, työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa hankkimat tuotteet ja palvelut, valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n kautta hankittavat tuotteet ja palvelut ja hajautetusti hoidettavat hankinnat. Hankintaohje antaa menettelytapa ohjeen kevennetyn kilpailutuksen toteuttamisesta.

Suorahankintoja voi tehdä perustelluista syistä suorahankinnan edellytysten täytyessä. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti määrättyjä tuotteita koskeva Hansel Oy:n käyttövelvoite sekä hankintojen yleinen pilkkomiskielto ja hankinnan ennakoidun arvon laskentasäännöt. Suorahankinnan peruste tulee kirjata hankintapäätökseen tai muuhun hankintayksikölle jäävään asiakirjaan.

Työhallinnossa suorahankintaa käytettäessä on aina varmistettava ennakoidun arvon laskeminen oikein lakisääteisten kriteereiden mukaisesti. Huomioidaan pilkkomiskielto, hankinnan asianmukainen kokonaisuus, noudatetaan avoimuutta, tarjoajien syrjimätöntä kohtelua ja suhteellisuuden vaatimuksia sekä tunnetaan markkinahinnat. Hankinnan tulee olla lisäksi taloudellisesti perusteltavissa.

Suorahankintarajat, joiden alle ennakoidulta arvoltaan jäävät hankinnat voidaan toteuttaa suorahankintana. Suorahankinnan edellä mainitut edellytykset tulee myös täytyä. Muut suorahankintaperusteet ovat ennalta arvaamaton kiire, vakiintunut ja yleinen hintataso ja toimittajien puute. Huomioitava velvoite käyttää yhteishankintayksikköä ennakoidusta arvosta riippumatta.

TAULUKKO 1. Suorahankinnan rajat, joiden alle ennakoidulta arvoltaan jäävät hankinnat voidaan toteuttaa suorahankintana.

	EUROA ILMAN ALV
Tavara- ja palveluhankinta	7 000
Työvoimapol. aikuiskoulutuksen yhteishankinta	50 000
Terveystenhoito- ja sosiaalipalveluihin kuuluvat julkisen työvoimapalvelun hankinnat	20 000
Muut palveluhankinnat (lähinnä julkinen työvoimapalvelu), joissa prosessikust. yli 1500	15 000

Hankintayksiköiden kannalta huomattavaa on se, että hankintalain soveltamisalan rajaamisesta huolimatta hankintayksiköiden on noudatettava muussa lainsäädännössä olevia velvoitteita hankintojen tekemisessä. Esimerkiksi hallintolain tasapuolisuus- ja avoimuusvelvoitteet sekä menettelytapavelvoitteet koskevat hankintalain soveltamisalan ulkopuolella olevien hankintojen tekemistä samalla tavoin kuin muutakin hallintotoimintaa. Samaten hankintayksiköiden toimintojen taloudellista tarkoituksenmukaisuutta sekä toimivaltasuhteita koskeva sääntely ja ohjeistus ovat voimassa kaikkien hankintojen tekemisessä.

Hankintayksikön kannalta julkisiin hankintoihin liittyvistä riskeistä huomiota tulee kiinnittää ainakin hankintaosaamiseen ja tiedon kulkuun liittyviin riskeihin, toimivaltaan ja vastuisiin liittyviin riskeihin, päätöksenteon ja valmistelun puolueettomuuteen liittyviin riskeihin, toimitusten asianmukaiseen tarkastukseen ja valvontaan liittyviin riskeihin. Hankintatoimen osalta työministeriön ohjeen mukaan riskin realisoituminen aiheuttaa lähes poikkeuksetta taloudellisia menetyksiä.

### 3.5 Oikeusministeriön ohje

Oikeusministeriön hallinnonalan hankintaohje 30.4.2008 (Dnro 1/20/2008) toteaa käytännössä suurimman osan oikeusministeriön ja hallinnonalan

virastojen (hankintayksiköiden) hankinnoista olevan joko yhteishankintamenettelyn nojalla tehtäviä hankintoja tai pienhankintoja. Niissä noudatetaan tätä ohjetta. Pienhankinnoissa hyödynnetään ensisijaisesti puitesopimuksia. Lisäksi sovelletaan Valtion hankintakäsikirjaa.

Pääsääntöisesti hankinnat tulee toteuttaa käyttämällä Hansel Oy:n kilpailuttamia puitesopimuksia. Hankinnassa tulee noudattaa Valtionvarainministeriön päätöstä, viimeisin voimassa oleva on 7.9.2006/766. Hankinnoissa tulee hyödyntää muitakin Hansel Oy:n kilpailuttamia puitesopimuksia. Puitesopimusmenettelyihin perustuvia hankintoja on kolme eri tyyppiä: Ministeriön ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen (OTT) allekirjoittamat puitesopimukset koskien hallinnonalan kaikkia hankintayksiköitä, Rikosseuraamusviraston (RISE) allekirjoittamat puitesopimukset koskien rikosseuraamusalan hankintayksiköitä ja viraston omat puitesopimukset.

Hankinnoissa tulee noudattaa määrärahojen käyttöä ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä sekä syrjimättömän kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita. Pienissäkin hankinnoissa menettelyt on dokumentoitava siten, että jälkepäin on todettavissa hankinnan asianmukaisuus, mm. mikä hankinta on tehty, perusteet ja miten.

Hankinnat on tehtävä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja suunniteltava riittävän pitkällä aikajänteellä siten, että ne voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja ympäristönäkökohdat huomioiden. Hankintatapa riippuu hankinnan arvosta ja määräytyy seuraavasti:

- kansallinen kynnsarvo määräytyy hankintayksikössä joka yksittäisen tai yhden vuoden aikana toistuvien samojen/samanlaisten hankintojen perusteella
- pitempiaikaisista sopimuksissa hankinnan arvo lasketaan sopimuskauden mukaan, kuitenkin enintään 48 kuukauden ajalta
- arvo lasketaan arvolisäverottomin hinnoin
- keinotekoinen jakaminen osiin useammalla vuodelle kynnsarvon alittamiseksi ei vapauta hankintalain mukaiselta kilpailutukselta

- osiin jakaminen tulee perustua aina taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksikön tulee pystyä tarvittaessa näyttämään toteen.

Jos hankinnasta ei ole voimassaolevaa puitesopimusta tai muuta sopimusta, eikä hankinta ole vähäinen ( $7.000 < \text{hankinta} < 15.000$ ) on hankinta kilpailutettava. Rakennusurakoissa vähäinen arvo on 50.000. Tarjouskilpailu järjestetään kevennetyllä menettelyllä joko kirjallista tai neuvottelumenettelyä soveltaen. Tarjouspyyntö tehdään ja tarjoukset pyydetään sähköpostilla, faksilla tai kirjeellä. Tarjouspyynnössä on hyvä mainita, ettei kyseessä ole hankintalain mukainen kilpailutus. Ohje kuvaa sekä kirjallisen tarjouspyyntömenettelyn että neuvottelumenettelyn vaiheet.

Suorahankinta on mahdollinen, jos hankittavasta tuotteesta ei ole voimassa olevaa puitesopimusta tai muuta sopimusta ja jos jokin seuraavista perusteista täyttyy: arvontaan vähäinen (alle 7.000 euroa), aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen, hankintayksiköstä riippumaton kiire, vastaavaa tuotetta hankittu äskettäin ja hintataso on selvillä, tarjouskilpailun kustannukset ylittävät kilpailutuksesta saatavat hyödyt, muita potentiaalisia toimittajia ei ole tai kyseessä on optio. Suorahankinta on aina perusteltava ja perustelut liitettävä hankintayksikölle jäävään tilauskappaleeseen tai tietojärjestelmään. Menettelyssä lähetetään myyjälle kirjallisesti esim. sähköpostitse hankintaa koskeva tarjouspyyntö tai hintatiedustelu, jonka perusteella tehdään kirjallinen tilaus. Jos tilaus on tehty poikkeuksellisesti suullisesti, pyydetään toimittajalta kirjallinen tilausvahvistus, josta tulee ilmetä tilattu tuote, toimitusaika ja hankinnan kokonaishinta. Syntynyt aineisto kirjataan diaariin ja säilytetään.

Sopimusehtoina käytetään pääsäännön mukaan yleisiä sopimusehtoja JYSE1994 ja JIT 2007. Viittaus yleisiin sopimusehtoihin tulee sisällyttää tarjouspyyntöön, sopimusasiakirjaan tai tilaukseen ja tilausvahvistukseen.

### 3.6 Kuntaliitto: Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen

Kansallisten kynnysarvojen alittavien hankintojen onnistunut toteuttaminen edellyttää hyvää hankintastrategiaa ja sen mukaan tehokkaasti toimivaa hankintatointia. Tavoitteena tulisi olla, että yksittäisiä, pieniä hankintoja tehdään vain poikkeuksellisesti ja määrällisesti mahdollisimman vähän. Hankintatoimi tulisi suunnitella siten, että pienet hankinnat tehdään järjestelmällisesti ja tehokkaasti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Lakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut menettelyjen joustavuuden lisääminen ja yksinkertaistaminen.

Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa tulee kuitenkin noudattaa muun lainsäädännön velvoitteita ja hyvän hallinnon yleisiä periaatteita. Hallintolain, kuntalain sekä EY:n perustamissopimuksen mukaiset avoimuus, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä suhteellisuus -periaatteet koskevat kansallisen kynnysarvon alittavia siinä missä sen ylittäviäkin hankintoja.

Hankinnan ennakoidun arvon laskemisella selvitetään, soveltuvatko kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat säännökset kyseiseen hankintaan. Hankinnan arvon laskemisen perustana on koko hankintasopimuksen voimassaolon hankintojen kokonaisarvo. Ennakoidun arvon laskentasäännöillä pyritään estämään hankintojen pilkkominen ja ilmoitusvelvollisuuden kiertäminen. Kielto jakaa hankinta liittyy kansallisen kynnysarvon ylittymisen arviointiin.

Vaikka pienhankintoja ei lähtökohtaisesti voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi, kysymys hankinnan jakamisesta osiin keinotekoisesti ja lain soveltamisen välttämiseksi on markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluva asia. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi voidaan saattaa toistuvat pienhankinnat, jotka selkeästi ovat pilkkottuja.

Tässä ohjeessa kiinnitetään huomiota näkökulmiin, joilla varmistetaan hankintojen avoimuus, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, markkinoiden toimiminen, ostotoiminnan tehokkuus sekä hyvän hallinnon

periaatteet myös kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa. Näkökulmat muodostavat viitekehyksen, jota voi hyödyntää hankintaohjeiden tekemisessä.

Pienhankintoja suunnitellessa on otettava huomioon markkina-, hallinto- ja innovaationäkökulmat sekä EY:n perustamissopimuksen näkökulma. Oikein suhteutetuilla hankintamenettelyillä vähennetään sekä hankkijoiden että tarjoajien työmäärästä aiheutuvia kustannuksia. Menettelytavat määräytyvät ensisijaisesti hankinnan arvon, sen luonteen ja markkinatilanteen mukaan. Valituilla hankintamenettelyillä tulisi tietoisesti pyrkiä vaikuttamaan kilpailun syntymiseen ja siten pidemmällä aikavälillä markkinoiden kehittymiseen.

Kilpailuttamisessa noudatettavat menettelytavat on määriteltävä ennen kilpailun käynnistämistä ja hankinnassa noudatettavien sääntöjen on hyvä olla avoimesti saatavilla. Kun hankintayksikkö ryhtyy suunnittelemaan hankintaa ja valitsemaan hankintamenettelyä, on sen huomioitava: hankinnan luonne, onko kyseessä moniulotteinen palveluhankinta vai teknisesti helposti määriteltävissä oleva perustuote (bulkkitarvike), kertaluontoinen hankinta vai usein toistuva hankinta, säännöllisesti vai epäsäännöllisesti toistuva hankinta, hankinnan arvo, laatutekijöiden merkitys, elinkaarikustannukset ja markkinoilla oleva tarjonta. Edellä mainittuihin tekijöihin kannatta kiinnittää huomiota yleistä hankintaohjetta laadittaessa ja luoda hankintayksikössä selkeät menettelytapaohjeet erityyppisille hankinnoille.

Pienhankinnoissa potentiaalisten toimittajien kartoittaminen, soveltuvuuden arviointi ja valinta voidaan tarkoituksenmukaisesti tehdä ennen varsinaisen hankintamenettelyn aloittamista. Jos soveltuvat tarjoajat valitaan ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä, hankintatyön painopiste siirtyy enemmän markkinoiden kartoittamiseen ja seurantaan ja se edellyttää aktiivista vuoropuhelua potentiaalisten toimittajien kanssa. Etupainotteisen menettelytavan tarkoituksena on myös avata markkinoita uusille toimittajille. Hankintayksikkö kartoittaa tietoisesti potentiaalisia toimittajia, joille annetaan mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin. Näin kilpailutuksia ei aina kohdisteta samoille toimittajille. Potentiaalisten toimittajien kartoittamisessa ja valinnassa voidaan esim. hyödyntää avointa ilmoittelua hankintayksikön omilla kotisivuilla (mm. hankintakalenterit). Tällaisessa menettelyssä kaikki hankinnasta

kiinnostuneet toimittajat voivat ilmoittautua hankinnasta vastaavalle yhdyshenkilölle, joka valitsee objektiivisin, avoimesti ilmoitetuin perustein ilmoittautuneiden joukosta riittävän määrä hyviksi arvioituja toimittajia, joilta tarjouksia pyydetään.

Jos hankinta joudutaan tekemään nopeassa aikataulussa, eikä soveltuvista tarjoajista ole tietoa, voidaan myös pienhankintaan liittää tarjoajien soveltuvuuden arviointi. Soveltuvuuden tarkastamista voidaan helpottaa ja keventää siten, että tarjoajilta ei edellytetä asetettuihin ehtoihin liittyvien asiakirjojen ja todistusten toimittamista tarjouksen yhteydessä. Tarjoaja vakuuttaa soveltuvuusehtojen täyttymisen allekirjoittamalla lomakkeen, johon ehdot on valmiiksi laadittu. Lomake palautetaan hankintayksikölle tarjouksen liitteenä. Tarvittaessa tarjouskilpailun voittajalta voidaan pyytää ko. soveltuvuustodistukset nähtäväksi ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Mitä vähemmän vertailuperusteita tarjouspyyntöön sisällytetään, sitä vähemmällä työllä hankinta on mahdollista toteuttaa. Vaikka pienhankinnoissa pyritään kevyisiin menettelyihin, ei se tarkoita, ettei myös laadullisiin tekijöihin tulisi kiinnittää huomiota. Laatutekijät voidaan pienhankinnoissa ottaa huomioon tehokkaasti siten että, hankinnan minimivaatimustaso määritellään tarkasti hankinnan kohteen kuvauksessa ja teknisissä erittelyissä. Tällöin hinta voi olla ainoa vertailuperuste. Mitä paremmin hankkija on perehtynyt markkinoilla olevaan tarjontaan ja tunnistanut omat tarpeensa, sitä helpompaa laadulliset tekijät on sisällyttää hankinnan kohteen kuvaukseen ja minimivaatimuksiin.

Tarjouspyynnöt on hyvä tehdä kirjallisesti samoin hankintapäätös perusteluineen. Kuntakentälle on muotoutumassa käytäntö, jossa alle 500 euron ostotapahtumaa ei edellä muodollinen hankintapäätös. Kun pienhankinnan arvo ylittää 5 000–6 000 euroa, hankinnasta on suositeltavaa tehdä valituskelpoinen hankintapäätös ja antaa se tiedoksi normaalisti. Hankintayksikön on harkittava omista lähtökohdistaan toimintatavat näiden kuntien käytännöistä tulevien raja-arvojen välillä. Pienhankinnoissa erillisen sopimuksen tekemisen tarkoituksenmukaisuutta on harkittava tapauskohtaisesti. Jos erillistä sopimusta ei laadita, on syytä varmistaa, että hankinnan keskeiset ehdot ilmenevät hankinnan asiakirjoista.

Hankintamenettelyinä voisi käyttää kevennettyä rajoitettua menettelyä, joka perustuisi markkinoilla olevien toimijoiden tuntemiseen siten, että tarjoajat voitaisiin rajata potentiaaleihin tarjoajiin, joille hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnöt ja joiden tekemien tarjoukset vertailemalla hankintapäätös tehtäisiin. Myös avointa menettelyä voi käyttää esim. tilanteissa, jossa ei ole tietoa markkinoilla olevista toimittajista. Tällöin hankinnasta tulee julkaista ilmoitus, joka tulee toteuttaa suhteessa hankinnan arvoon. Tällöin hankintaprosessiin on hyvä lisätä tarjoajien vertailu. Kevyt neuvottelumenettely on käyttökelpoinen tapa kun hankinnan toteuttamisesta halutaan neuvotella erilaisista toteuttamistavoista, esim. konsulttipalvelut. Neuvottelumenettely on käyttökelpoinen silloin kun hankinnan arvo on lähellä kansallista kynnysarvoa. Neuvottelu on käytävä vähintään kahden tarjoajan kanssa. Neuvottelu voidaan tehdä puhelimitse tai sähköpostitse, laaditaan muistiinpanot, joiden pohjalta päätös tehdään.

Hankinnan arvo, luonne ja tarjonta markkinoilla määräävät, milloin kilpailuttamista ei enää voida pitää tarkoituksenmukaisena. Jos kilpailutuksesta aiheutuvat kustannukset ylittävän näkyvissä olevan taloudellisen tai muun hyödyn, voidaan perustellusti kyseenalaistaa kilpailutuksen tarkoituksenmukaisuus. Kun yksittäisen hankinnan arvo on erityisen pieni, on kyseessä todennäköisemmin ostos kuin varsinainen hankinta. Muita erityisiä syitä suoralle ostolle voivat olla esim. erityinen kiire tai tilanne, jossa mahdollisia tarjoajia on poikkeuksellisesti vain yksi. Tällöin kilpailun tähtäävien hankintamenettelyjen soveltaminen olisi epätarkoituksenmukaista ja menettelyistä aiheutuva viive aiheuttaisi enemmän haittaa kun kilpailutuksesta saatavissa oleva hyöty. Kun hankintayksikkö päättää tehdä pienen hankinnan suorana ostona, on päätöksen perustuttava hankintayksikön markkinatietoon olemassa olevasta tarjonnasta ja vallitsevasta hintatasosta. Suora osto pienhankinnoissa ei ole sama asia kuin hankintalain mukainen suorahankinta, jonka käytölle on hankintalaissa säädetty omat perusteet.

### 3.7 Oikeusturvakeinot

Pienhankintoja koskevista päätöksistä on muutoksenhaku mahdollisuus hallintolainkäyttölain mukaisesti tai kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tai valitus esim. sillä perusteella, että ratkaisuun on osallistunut esteellinen henkilö. Sovelletaan sekä kunta- että hallintolakia. Vaikka hankintalain mukaisia kilpailuttamisvelvoitteita ei voida edellyttää, myös pienhankinnoissa voidaan arvioida EU:n perustamissopimuksen mukaisia yleisten periaatteiden soveltamista. (Pekkala 2007, 514)

Pienhankintojen osalta ei ole valitusmahdollisuutta markkinaoikeuteen, koska pienhankinta ei kuulu hankintalain soveltamisalaan, paitsi jos kyseessä on mahdollinen ennakoidun arvon virheellinen laskeminen tai pilkkomiskiellon rikkominen.

Valtion hankintakäsikirjan 2007 mukaan kansallisen kynnyсарvon alittavasta hankinnasta tehdystä hankintapäätöksestä ei voitane valittaa myöskään hallinto-oikeuteen. Oikeuskirjallisuudessa ja ohjeissa hankintapäätöksen yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi hankintapäätöstä ei ole pidetty valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Tämän tulkinnan mukaan valitusmahdollisuutta ei ole hallinto-oikeuteen. Hankintakäsikirja toteaa, että toisenlaisiakin tulkintoja on. (Valtion hankintakäsikirja 2007, 97)

Julkinen hankintaprosessi on julkista hallintomenettelyä, pienhankinta ei kuulu hankintalain soveltamisalaan eikä valituskiellosta ole säädetty on pienhankinnassa hallintokäyttölain mukainen muutoksenhaku mahdollisuus hallinto-oikeuteen. Samoin hankintalain mukaisiin hankintoihin voi liittyä sellaisia hallintomenettelyyn liittyviä asioita, joita eivät kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan eikä hankintalain soveltamisalaan esim. hankintaprosessiin osallistuvan henkilön esteellisyys.

#### 4 PUITEJÄRJESTELY

Puitejärjestely hankintamenetelmänä toteutetaan pääsääntöisesti avoimena tai rajoitettuna hankintamenettelyinä. Varsinainen konkreettisen hankinnan puitejärjestelyyn liittynyt hankintayksikkö, koska puitejärjestelyyn ei voida enää tässä hankintaprosessin vaiheessa ottaa mukaan uusia toimittajia.

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintalain määritelmän mukaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestelyjen kilpailuttamisesta säädetään hankintalain 31 §:ssä. Kilpailuttamista koskevia hankintalain säädöksiä ei ollut aiemmassa hankintalainsäädännössä. Toimittajat puitejärjestelyyn on valittava pääsääntöisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. (Pekkala 2007, 201)

Usean toimittajan mallissa puitejärjestelyyn on otettava vähintään kolme toimittajaa joko sopien kaikki ehdot tai jättämällä osa ehdoista avoimiksi. Kun osa ehdoista on jätetty avoimeksi, on toimittajan valinta tehtävä käyttäen ns. minikilpailutusta eli kevennettyä kilpailutusta. Yhden toimittajan mallissa puitejärjestely tarkoittaa, että ainoalla toimittajalla on mahdollisuus antaa uusi, tarkennettu tarjous. (Pekkala 2007, 201)

Pekalan näkemyksen mukaan puitejärjestelyn sisältö ja käyttöehdot on hankintadirektiivissä ja laissa määritelty melko yleisellä tasolla, antaen toisaalta liikkumavaraa, mutta jättäen tulkintoja oikeuskäytännön varaan. Keskeisinä tulkinnanvaraisina kysymyksinä Pekkala näkee mm. sen, milloin hankinta voidaan tehdä suorana tilauksena toimittajalta ja milloin on tehtävä tarkentava minikilpailutus ennen lopullisen sopimuksen tekemistä. Epäselvää on myös, saako hankinnan jakaa useammalle toimittajalle ja miten yhteishankintayksikön on ilmoitettava sopimuksen käyttäjät. (Pekkala 2007, 202)

Puitejärjestelysopimukset ovat olleet käytössä jo ennen hankintalain uudistusta. Sillä tarkoitetaan hankintayksikön ja useamman toimittajan välistä sopimusta,

jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot erityisesti hintojen ja tarvittaessa suunnitellun määrän osalta. Puitesopimuksessa hankintayksikkö laatii kilpailutuksen perusteella puitesopimuksen valittujen toimittajien kanssa, josta puitesopimukseen liittyneet hankintayksiköt tekevät hankintasopimuksia tarpeensa mukaan. (Kuoppamäki 2006, 329)

Puitesopimuksia käytetään erityisesti massasopimuksen luonteisissa tavara- ja palveluhankinnoissa, joissa tilaaja ostaa suuren määrän yksittäisiä tuotteita ennakkoon täsmentämättömässä aikataulussa. Puitesopimuksen edellytyksenä on, että hankinta on kilpailutettu avoimella tai rajoitetulla menettelyllä, sopimuskausi ja muut ehdot ovat määritelty riittävän täsmällisesti eikä puitesopimuksesta väärinkäytetä kilpailuttamismenettelyn kiertämiseksi tai tiettyjen palveluntuottajien suosimiseksi tai syrjimiseksi ja listalle valitut yritykset aika ajoin kilpailutetaan. Järjestelyn tarkoituksena on järjeistää hankintatoimintaa. (Kuoppamäki 2006, 329)

Kuten edeltä voidaan huomata Pekkala käyttää useimmin sanaa puitejärjestely ja taas Kuoppamäki puitesopimus –sanaa. Pekkala käsittelee näiden kahden käsitteen eroa englanninkielisten termien agreement ja contract eroista. Puitesopimus (contract) on luonteeltaan lopullinen hankintasopimus, jossa on jätetty avoimeksi vain käytäntöön liittyviä seikkoja, kuten toimitusaika ja muut tilaamiseen ja toimittamiseen liittyvät seikat. Sopimus ei siis varsinaisesti ole hankintaa vaan mekaanista toteuttamista. Puitesopimus ei tarkoita sitä, että hankintayksikkö voisi vapaasti valita haluamansa toimittajan, vaan sen on noudatettava puitesopimuksen mukaista paremmuusjärjestystä tai muuta puitesopimuksessa tarjouskilpailun tuloksena syntynyttä mallia. Sopimukseen perustuvat tilaukset voidaan tehdä vain määriteltyjen ehtojen mukaisesti ilman uutta kilpailutusta. Hankintayksiköt eivät kuitenkaan yleensä sitoudu tiettyihin hankintamääriin, tarvittaessa sopimusasiakirjoissa voidaan ilmoittaa vähimmäismäärä tai antaa arvio todennäköisestä määrästä. Puitesopimus ei eroa tavallisesta hankintasopimuksesta kilpailutusmenettelyjen suhteen, se on vain yksi hankintasopimuksen muoto. Hankintalaki ei käytä ilmausta puitesopimus. Hankintasopimukseen verrattavaa ehdoiltaan sitovaa

puitejärjestelyä kutsutaan puitejärjestelyksi, jonka ehdot on vahvistettu. (Pekkala 2007, 202 – 203)

Puitejärjestelyllä tavoitellaan joustavuutta, jolloin ennalta valituilta, hankintayksikön ehdot täyttäviltä laadukkailta ja toimituskykyisiltä toimittajilta voidaan ostaa nopean kilpailutuksen jälkeen tuotteita ja palveluita, joiden laatu on ennalta rajattu ja määritetty. Järjestely sopii esim. tuoteryhmiin, jossa hinnat vaihtelevat lyhyellä aikavälillä ja palveluille, joiden tarkkaa alkamisajankohtaa ei voida ennakoita, mutta tarpeen ilmaantuessa palvelu tarvitaan nopeasti. (Pekkala 2007, 203)

Puitejärjestelyn mukaista yksittäistä sopimusta ei enää tarvitse eikä voikaan ilmoittaa, koska järjestelyyn ei enää voi ottaa uusia osapuolia. Hankinnan kohdetta ei saa enää muuttaa eikä sen ominaisuuksia laajentaa hankintailmoituksessa ilmoitetusta. Puitejärjestelyä koskevassa ilmoituksessa on mainittava hankintayksikkö tai – yksiköt, jotka aikovat käyttää sopimusta, hankintojen sisältö, järjestelyjen luonne ja kesto sekä mahdollisimman tarkasti arvioitu hankintamäärä, hankintojen tiheys ja erien koko, myös mahdollisesta toimittajien määrän rajoittamisesta on ilmoitettava. Jos hankintayksikkö havaitsee, että esim. sen aiemmin kilpailutettu sopimus on epäedullisempi tai se haluaisi liittyä toiseen edullisempaan puitejärjestelyyn, se ei voi liittyä uuteen tai erota vanhasta puitejärjestelystä ennen kuin kilpailutus aloitetaan alusta, koska puitejärjestelyn ehtoja ei saa sopimuksen voimassaoloaikana muuttaa. (Pekkala 2007, 204)

Vaikka hankintalaissa ei erityisesti oteta kantaa kahteen päällekkäiseen puitejärjestelyyn eikä muuhun sopimusmuotoon, on päällekkäisten hankintasopimusten käyttö kuitenkin hankintalain tasapuolisen kohtelun periaatteiden vastaista. Yleensä se on myös sopimusrikkomus, koska kilpailutetun sopimuksen osapuolilla on oikeus olettaa, että hankintayksikkö noudattaa tekemäänsä sopimusta. Mahdollisesta sopimusrikosta voi seurata vahingonkorvausvelvollisuutta saamatta jääneistä tilauksista. Valtion keskitetyissä yhteishankinnoissa ei ole enää mahdollista ylläpitää kahta samanaikaista sopimusjärjestelmää. (Pekkala 2007, 216 – 217)

Pääsääntöisesti puitesopimus on voimassa enintään neljä vuotta. Komission tulkinta on, että neljää vuotta pidempiä sopimuksia voidaan tehdä vain erityisistä syistä. Esim. sosiaalipalveluissa voidaan hankinnan kohde, varsinainen sopimus tehdä jopa toistaiseksi jatkuvaksi esim. yksittäisen vanhuksen sijoittaminen pysyvästi tiettyyn hoitokotiin. Komission näkemyksen mukaan varsinaisen sopimuksenkin kestoajan rajoittaminen neljään vuoteen on tarpeen markkinoiden liian pitkäksi aikaa sulkemisen välttämiseksi. Lisäksi komissio suosittaa isojen hankintojen kilpailuttamista niin pieninä erinä, että myös pk-yritysten on mahdollista tarjota tuotteitaan puitejärjestelyyn, jolloin suuret yritykset voivat tarjota kaikkia eriä. Puitejärjestely vähentää hankintakustannuksia, mikä tulee huomioida hankintoja suunniteltaessa. (Pekkala 2007, 206)

Hankintailmoituksessa ja täsmentävissä tarjousasiakirjoissa tulee ilmoittaa, millaisella menettelyllä eri tuoteryhmien lopulliset sopimukset tehdään ja mitä seikkoja esim. hankintaperusteista ns. minikilpailutuksessa tullaan käyttämään. Varsinainen hankinnan kilpailuttaminen edellyttää kirjallisten tarjousten pyytämistä puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta, joilla on tarjolla hankintayksikön tarvitsemaa tuotetta tai palvelua. Tarjouspyynnössä voidaan täsmentää hankinnan kohdetta ja menettelyn ehtoja, mutta alkuperäisen ilmoitetun hankinnan kohteen sisältöä ei saa muuttaa. Direktiivissä todetaan, että puitejärjestelyn ehtoja on noudatettava puitejärjestelyn kaikissa vaiheissa, mikä voidaan tulkita tarkoittavan sitä että yleistä syrjimättömyysvelvoitetta ja avoimuutta tulee noudattaa menettelyn kaikissa vaiheissa mukaan lukien minikilpailutus. Minikilpailutuksesta ei ole annettu erillisiä tarkkoja määräyksiä. (Pekkala 2007, 210)

Direktiivien ja hankintalainsäädännön sanamuotojen perusteella Pekkala tulkitsee, että uusilla tarjouksilla voidaan antaa puitejärjestelyissä vahvistetuina ehdoin eli kyseeseen voisi tulla vain puitejärjestelyn mukaisen tarjouksen ehdon täsmentäminen. Kiellettyä on muuttaa hankinnan luonnetta siten, että esim. teknisten eritelmien sisältöä olennaisesti muutettaisiin. Käytännössä täsmentäminen voisi olla esim. hinnan osalta tarvittavan 55 kpl hinta, jos puitejärjestelyssä on annettu ohjeelliset hinnat esim. hinta/1 kpl ja hinta/100 kpl). Tarjouksista on valittava paras ennalta asetettujen valinta- ja

vertailuperusteita noudattaen, joiden ei tarvitse olla samoja kuin puitejärjestelyjä koskevassa tarjouskilpailussa. Minikilpailutuksesta ei tehdä hankintailmoitusta eikä jälki-ilmoitusta, jotka on jo tehty varsinaisessa puitejärjestelyn kilpailutuksessa. Vaikka hankintayksikön puitejärjestelyyn perustuvan hankinnan arvo ylittää EU –kynnysarvon, voidaan konkreettinen hankinta tehdä lain perustelujen mukaan keveämmin menettelyin. (Pekkala 2007, 210 – 211)

Laissa ei ole mitään aikarajaa, milloin varsinaiseen järjestelyyn valittujen toimittajien kanssa tulee ryhtyä yksittäisten tilausten mukaisiin kilpailutuksiin. Hankintayksikön on hyvä järjestää kilpailutus niin, että puitejärjestelyn alkaessa hankintaan jotakin ja myöhemmin toteutetaan vielä yksi tai useampi toisen vaiheen minikilpailutus. Yhteishankintayksikön puitejärjestelyssä käyttö määräytyy hankintayksiköiden tarpeen mukaisesti ja varsinaiset hankinnat voivat toteutua viiveellä. Voi myös olla ettei puitejärjestelyn aikana synny lainkaan tarvetta, mikä mahdollisuus on hyvä selvittää tarkasti tarjouspyynnössä. (Pekkala 2007, 210)

Oikeussuojan osalta myyjät ovat kritisoineet puitejärjestelyä, koska puitejärjestelyn ulkopuolelle jääneillä toimittajilla ei ole mahdollisuutta kontrolloida puitejärjestelyn käyttöä, esim. muuttavatko hankintayksiköt alkuperäisiä hankintaehtoja oleellisesti. Toisaalta hankintayksikkö voi hyväksyä puitejärjestelyyn kaikki minimiehdot täyttävät toimittajat välttääkseen valituksia, eikä käytännössä tuotteitaan saa myydyksi kuin osa toimittajista. (Pekkala 2007, 215)

Hankintayksikön näkökulmasta tarjoajien valitusoikeuden käyttö voi olla väärinkäyttöä, osa tarjoajista voi olla mukana vain saadakseen hankintamenettelyssä tietoja toisten toimittajien tarjouksista. Valitusoikeutta voidaan käyttää, vaikkei valittajalla olisikaan mitään mahdollisuuksia menestyä kilpailutuksessa. Hankintadirektiivissä ei ole tarkemmin säädetty voidaanko toisen vaiheen minikilpailutuksesta valittaa ja jos voidaan, millä menettelyllä. Valitusmahdollisuutta mietittäessä on huomioitava, onko kyseessä hankintapäätöksen luonteinen ratkaisu vai sopimukseen perustuva tilaus. Valitusoikeutta voidaan lähestyä näkökulmasta, miten paljon minikilpailutukseen on jätetty päätettävää/arvioitavaa. Jos hankintayksikkö haluaa välttää

hyvitysmaksuriskin se antaa päätöksen tiedoksi ja hakemusosoituksen. Edellä mainittu oikeussuojaproblematiikka sisältyy oikeussuojadirektiiviin, jota ollaan parhaillaan tuomassa kansalliseen lakiin. (Pekkala 2007, 216)

## 5 HANKINTALAIN MUKAISET HANKINNAT SUORAHANKINTANA

### 5.1 Määritelmä

Hankintalain 5 § 13 kohdan mukaan suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö hankintailmoitusta tekemättä valitsee hankintamenettelyyn yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Suorahankinnan käyttäminen on aina poikkeava menettely hankintalain mukaisesta menettelystä. Keskeinen ero neuvottelumenettelyyn ja muihin hankintamenettelyihin verrattuna on se, että suorahankinta voidaan tehdä ilman hankintailmoituksen julkaisemista.

Hankintadirektiiveissä suorahankintaa kutsutaan neuvottelumenettelyksi, josta ei julkaista ilmoitusta. Kansalliseen vuoden 2007 hankintalakiin haluttiin käsite ”suorahankinta”, koska hankintalakia pohtineessa työryhmässä haluttiin korostaa menettelyn poikkeuksellisuutta ja eroa neuvottelumenettelyyn. Aiemmin lainsäädännössä menettelyä kutsuttiin suoraksi hankintamenettelyksi. Suorahankinnassakin osapuolet yleensä neuvottelevat jostakin hankinnan ehdoista. Suora osto yhdeltä toimittajalta ”listahinnalla” ilman minkäänlaisia tiedusteluja toimitusehdoista on harvinaista. Poikkeuksen muodostavat pienhankinnat, joiden arvo jää kansallisten kynnyсарvojen alle. Usein suorahankinnassa tiedustellaan muutamalta toimittajalta ainakin ostettavan tuotteen tai palvelun hintaa ja saatavuutta. Keskeinen ero neuvottelumenettelyyn ja muihin hankintamenettelyihin verrattuna on se, ettei suorahankinnassa tarvitse julkaista hankintailmoitusta. (Pekkala 2007, 93)

Häll käyttää suorahankinta käsitteen selkeyttämiseksi esityksessään suorahankinnasta käsitettä, jonka mukaan suorahankinta ei ole yläkäsitteenä hankinnalle, jossa kilpailuttamisvelvollisuutta ei noudateta, vaan ainoastaan kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamista nimenomaan hankintalaissa säädettyjen suorahankintamenettelyn käytön edellytysten täyttymisen vuoksi. (Kalima & Häll & Oksanen 2007, 121)

Pekkanen (2007) käsityksen mukaan hankintayksiköt pyrkivät yleensä hyödyntämään suoraan hankintamahdollisuuden ilman hankintalain mukaista kilpailuvelvoitetta. Sama käsitys löytyy lähes kaikista hankintaan liittyvästä kirjallisuudesta. Pekkanen näkemyksen mukaan hankintayksiköt haluaisivat tehdä suoraan hankinnan aiemmalta toimittajalta tai muuten hyväksi tietämältään toimittajalta. Suoraan hankinnassa ei voi vedota esim. kilpailuttamiskustannuksiin, jatkuvuuden turvaamiseen eikä pitkäaikaiseen yhteistyöhön, alan tasoon nähden edullisiin hintoihin taikka aiemman toimittajan hyvään laatu-hintasuhteeseen. Tämentyypiseen lisätilaustarpeeseen on syytä varautua ennakolta huomioimalla jo hankintailmoituksissa osto-optiot. (Pekkala 2007, 78)

Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen Toni Wolasen pro gradu –tutkielmassa Kilpailutuksen teoriaperusta julkistalouden tavara ja pienhankinnoissa ja suoraan hankintojen toteuttaminen hankinnoissa – case VTT huhtikuussa 2008 tutkimuksen tekijä toteaa suoraan hankinnan osalta tutkittuaan VTT:n kymmentä suoraan hankinta päätöstä: julkiselta hankinnalta vaaditaan ensisijaisesti kilpailutuksen periaatteiden mukaisen avoimuuden toteutumista. Suoraan hankintojen osalta hankintojen avoimuus jää kuitenkin toteutumatta, koska suoraan hankintapäätöksiä ja niiden perusteella tehtyjä hankintapäätöksiä ei tarvitse julkistaa. Suoraan hankinnan asiakirjoja voi pyytää nähtäväkseen, mutta jos niiden olemassaolosta ei ole tietoa, voidaan suoraan hankintaperusteluiden julkisuus helposti kyseenalaistaa. (Wolonen, Toni. 2008, 82)

Suoraan hankinnan tunnistaa siitä, ettei siitä julkaista hankintailmoitusta HILMA - järjestelmässä. Hankintalain mukainen suoraan hankinta voidaan kilpailuttaa esim. ilmoittamalla lehdessä tai lähettämällä tarjouspyynnöt suoraan muutamalle yritykselle. Julkinen hankinta on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolakia. Myös sen sisältämää hyvän hallinnon periaatetta tulee noudattaa suoraan hankintaprosessissa, varsinkin hallintomenettelyn muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuteen, kun taas hankintalain perusteella muutoksenhaku on markkinaoikeuteen.

## 5.2 Hankintaprosessi

Suorahankinnan käyttämisestä on tehtävä arvio ennen kilpailuttamisen aloittamista. Hankintaprosessin käynnistyttyä suorahankintaperustetta ei saa enää ottaa käyttöön.

Hankintayksikkö voi vapaasti valita toimittajat, joiden kanssa neuvottelee hankinnasta. Tavallisin tapa tehdä suorahankinta on neuvotella hankinnan sisällöstä, hinnasta ja muista hankintaehdoista suoraan yhden tai useamman yrityksen kanssa. Hankinta on suorahankinta vaikka hankintaprosessissa pyydetäisiin tarjouksia ja käytäisiin neuvotteluja useamman yrityksen kanssa. Suorahankinnan käyttö on aina poikkeuksellista ja sen edellytyksiä tulkitaan tiukasti. Ostajan on aina pystyttävä näyttämään toteen perusteen olemassaolo. (Pekkala 2007, 93)

Suorahankinnalla Kuoppamäen (2006) mukaan tarkoitetaan hankintayksikön suoraa tilausta, tarjouspyyntöä tai hankintapäätöksen tekemistä tarjouskilpailua järjestämättä tai aikaisemman sopimuksen perusteella vain yhdeltä toimittajalta pyydetyn tarjouksen tai aikaisemman sopimuksen perusteella. Voimassaolevan sopimuksen jatkaminen yli sovitun sopimusajan muodostaa uuden kilpailutettavan hankinnan. Myös aiempaa pidemmäksi ajaksi sovittava hankintasopimuksen jatkamista on pidettävä uutena hankintana (jatkaminen pidemmäksi ajaksi kuin pidetyn tarjouskilpailun ehdoissa on ilmennyt). (Kuoppamäki 2006, 328)

## 5.3 Suorahankinta perusteet

Hankintalain mukaiset EU kynnysarvon ylittävät hankinnat voidaan tehdä suorahankintana hankintalain 27 ja 28 §:n mukaisesti ja kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat 67 §:n mukaisesti 27 ja 28 §:n lisäksi yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa.

### 5.3.1 Erityistilanteet

Erityistilanteet, joissa suoramarkinta tulee kysymykseen (hankintalain 27 §):

1. kohta: avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan ehdokkuushakemuksia tai tarjouksia taikka sopiva tarjouksia edellyttäen, että alkuperäisiä sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta.

Suoramarkintaan siirtyminen on mahdollista vain silloin, kun hankintayksikkö ei ole saanut edes neuvottelujen pohjaksi kelpaavia tarjouksia taikka on saatu tarjouksia, mutta ne eivät ole sopivia. Sopimattomien tarjouksien tulee olla täysin tarjouspyyntöjä vastaamattomia. Täysin tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset on eri asia kuin siirtyminen hankintalain 25 § 1 momentin mukaiseen neuvottelumenettelyyn, jolloin tarjous ei sisällöltään vastaa tarjouspyyntöä. Tällöinkin suoramarkinta on haluttu nähdä neuvottelumenettelyä poikkeuksellisempana. (Pekkala 2007, 93)

Suoramarkintaan siirryttäessä on todettu epätodennäköiseksi, että uudellakaan ilmoituksella tai neuvottelemalla saataisiin kokonaan sopimatonta tuotetta tai palvelua tarjoavan yrityksen kanssa hankintayksikön tarpeita vastaava tarjous. Edellytyksenä ei ole, että hankintaprosessia jatkettaessa suoramarkintana hankintaa jatkettaisiin vain tarjouksen tehneiden tarjoajien kanssa, vaan menettelyyn siirtymisen edellytyksenä on nimenomaan, ettei tarjouksien perusteella pystytä neuvottelulla toteuttamaan hankintayksikön tarvitsemää tuotetta tai palvelua. (Pekkala 2007, 93)

Suoramarkintaa toteuttaessaan hankintayksikkö saa neuvotella hankinnasta haluamiensa toimittajien kanssa, siis myös uusien toimittajien. Hankintaehtoja ei saa olennaisesti muuttaa. Jos hankintaehtoja muutetaan, kyseessä ei enää ole aiemman hankintaprosessin jatkaminen, vaan siirrytään uuteen hankintaprosessiin ja tehdään uusi hankintailmoitus. (Pekkala 2007, 93)

2. kohta: teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.

Kyseessä voi olla esim. poikkeuksellisen uusi tekninen ratkaisu tai tietty käsityötaito, jota hankinnan toteuttaminen edellyttää. Yksinoikeuden suojaaminen voi olla mahdollista mm. silloin, jos hankintailmoituksen julkistaminen paljastaa toimittajan liikesalaisuuden tai muun vastaavan tiedon aiheuttaen vahinkoa toimittajalle. Suorahankinnan käyttäminen tulee perustella ja näyttövelvollisuus on ostajalla. Esim. tietoteknisissä laitteissa voi toimittaja pyrkiä myymään lisälaitteita tai lisäsovelluksia ohjelmiin esittämällä, että vain jokin tietty ohjelma tai saman valmistajan oma sovellus on käyttökelpoinen tai takuuehtojen mukainen. (Pekkala 2007, 95)

3. kohta: sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuvan äärimmäisen kiireen vuoksi.

Kaikkein tiukimmat edellytykset kiireelle ovat suorahankintaan oikeuttavassa kiiretilanteessa, koska suorahankinnasta ei julkaista hankintailmoitusta, tulee sen käyttämiseen olla vakava ja poikkeuksellinen syy. ”Tavallisessa kiireessä” hankintalain 36 § mukaan voidaan käyttää nopeutettua menettelyä.

Nopeutettu menettely on säännelty 37 §:ssä, jonka mukaan nopeutettua menettelyä voidaan käyttää aina, kun määräaikojen noudattaminen on rajoitetussa tai neuvottelumenettelyssä kiireen vuoksi mahdotonta. Mutta nopeutettua menettelyä tulisi käyttää ensisijaisesti ja vasta äärimmäisessä tilanteessa suorahankintaa kiireen perusteella. (Pekkala 2007, 96)

Ennen hankintamenettelyä tulee laatia kuvaus hankinnan tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä. Neuvottelumenettely voidaan toteuttaa vaiheittain vähentämällä ehdokkaiden tai tarjoajien määrää. Hankintailmoituksessa, hankinnan kuvauksessa ja tarjouspyynnössä on ilmoitettava menettelyn vaiheista ja vähentämisperusteista. On pyrittävä neuvottelemaan vähintään kolmen ehdokkaan kanssa, jos sopivia ehdokkaita on. Neuvottelumenettelyn käyttäminen edellyttää poikkeuksellisen kiireellistä hankintaa, johon

hankintayksikkö ei ole voinut kohtuullisesti varautua. Laissa ei ole kansallisessa hankinnassa neuvottelumenettelyllekään annettu ajallisia rajoja. (Pekkala 2007, 96)

Kiireen tulee johtua hankintayksiköstä johtumattomasta syystä, esim. riittämättömän varaston ylläpitäminen on pääsääntöisesti hankintayksiköstä johtuva syy. Hankintayksikön saaman valtiontuen tai maksuaikataulusta viivästyminen tai hintatason nousu eivät yleensä ole niin poikkeuksellista ja ennalta arvaamatonta, että se oikeuttaisi suoramankintaan. Lisäksi edellytyksenä on, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. (Pekkala 2007, 96)

Hankintayksikön on pystyttävä näyttämään toteen poikkeamisperusteiden edellytysten täyttyminen. Komissio on direktiiviä säädettäessä kiireellä tarkoittanut tilannetta, jossa kiire johtuu merkittävästä onnettomuudesta tai luonnonkatastrofista, joita hankintayksikkö ei ole mitenkään voinut ennakoita. Tavanomaisiin onnettomuustilanteisiin kuten esim. tulipalo, tulva, laitteen rikkoutuminen hankintayksikön tulisi pystyä varautumaan. (Pekkala 2007, 96)

4. kohta: hankittavaa tavaraa valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavarantoimittajan valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi.

Tutkimus- ja kehittämisspalvelut eivät ole hankintaa, jos niiden hyöty ei koidu yksinomaan hankintayksikölle eikä sen toiminnassa käytettäväksi eikä hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelua yksin. Tutkimukseen liittyvien tavaroiden suoramankinta on kuitenkin mahdollinen, kun on kysymys tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten valmistettavasta tavarasta. Lisäksi edellytyksenä on, ettei kyseessä ole massatuotantotavarantoimittajan valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus – ja kehityskustannusten kattamiseksi. (Pekkala 2007, 98)

Suoramankinnalla em. perusteiden ei tule pyrkiä epäsuorasti hakemaan tuen luontoista rahoitusta tuotteen kaupallisen menestyksen takaamiseksi tai

laajamittaisen tuotannon mahdollistamiseksi. Voidaan käyttää esim. tilanteissa jossa kehitysprojektissa valmistetaan yksittäiskappale vain tilaajalle eikä kaupallisen menekin vuoksi sarjatuotantona. Koska julkisilla tuilla on aina jonkin verran kilpailua vääristävä vaikutus, on pyrittävä välttämään hankinnan muodossa toteutettua julkisen tuen kanavointia tietyn yrityksen tuotekehittelykustannuksiin. Suorahankinta koskee vain tavaroita. (Pekkala 2007, 98)

5. kohta: hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita.

Ostettaessa tuotteita, joista tehdään julkisia noteerauksia siten, ettei hankintayksikkö voi saavuttaa kilpailuttamisella edullisempia hintoja. Tuotteet tulee hankkia kyseistä pörssistä eikä esim. pörssihintaan joltakin toimittajalta. (Pekkala 2007, 98)

6. kohta: tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena.

Kyseessä on tavaroiden hankkiminen erityisen edullisin ehdoin kaupallisen toimintansa päättävältä toimittajalta tai pesän selvityksestä vastaavalta taholta. Direktiivin mukaan kyseessä tulee olla kaupallisen toiminnan lopullisesti lopettava yritys, minkään muunlainen esim. varaston loppuunmyynti ei tule kyseeseen. Virallismenettelyssä esim. konkurssissa edellytyksenä on osto pesänhoitajalta, mutta toisaalta direktiivi mahdollistaa periaatteessa minkä tahansa kaupallisen toiminnan lopulliseen päättymiseen johtavan ”alennusmyynnin”. (Pekkala 2007, 99)

7. kohta: 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.

Suorahankinnan joustava tekeminen suunnittelukilpailuun perustuvaan hankintaan, koska hankintaa edeltää suunnittelukilpailuun kuulunut syrjimätön ja avoin menettely. Suunnittelukilpailun ja suorahankinnan välillä on oltava välitön toiminnallinen yhteys eikä hankinta voi myöskään olla sisällöltään laajempaa kuin mikä se on ollut suunnittelukilpailun kohteena. (Pekkala 2007, 100)

MAO:404 - 405/08 A:n sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä – avoterveydenhuollon vastaanottopalvelu tapauksesta suorahankinta osuus. Alkuperäinen tarjouspyyntö on tehty 17.11.2006, jonka perusteella on 13.12.2006 hyväksytty Y Oy:n tarjous. 23.1.2007 markkinanoikeudelle on ilmoitettu, ettei hankintapäätöksestä allekirjoiteta hankintasopimusta. 19.2.2007 valitun tarjoajan kanssa on kuitenkin tehty hankintasopimus purkavin ehdoin, kunnes markkinanoikeuden ratkaisu on tehty. 12.10.2007 on tehty valitun tarjoajan kanssa sopimus lisäliitteineen, jossa on lisätty sopimukseen määrää. Lisäsopimuksen voimassaolo on sidottu 19.2.2007 mukaisesti.

Y Oy on vaatinut hankintapäätöksen 13.12.2006 poistamista sekä vaatinut sakan uhalla kilpailuttamaan ko. palvelut hankintalain mukaisesti, koska edellytyksiä suorahankinnalle ei ole ollut eivätkä laissa olevat poikkeukset kilpailuttamisveloitteesta sovellu tähän tapaukseen.

Vastineessaan suorahankitaperusteesta hankintayksikkö ilmoittaa suorahankinnan käyttämisen olleen välttämätöntä ja perustelua. Terveydenhuollon palvelut ovat perustuslailla suojattuja ja kunnan on kyettävä ne järjestämään. Kysymys on erityisestä ja poikkeuksellisesta tilanteesta, johon on johtanut lääkäri työvoiman nopea vähentyminen ja toisaalta se, että asia on vireillä markkinanoikeudessa.

Markkinanoikeuden perustelut: Hankintayksikkö on tehnyt suorahankinnan 21.8.2007, koska hankintamenettely on aloitettu 1.6.2007 jälkeen, sovelletaan hankintalain 348/2007 säännöksiä. Arvonlisäveroton kokonaishinta ylittää palveluhankinnoille 16 §:ssä säädetyn kynnyksarvon. Kyseessä liitteen B toissijaiset hankinnat pääluokasta 25, sosiaali- ja terveyspalvelut, sovelletaan hankintalain I ja IV osien säännösten lisäksi III osan kansallisen menettelyn säännöksiä. Hankintalain 67 §:n mukaan hankinta voidaan tehdä hankintalain 27 ja 28 §:ssä säädettyihin edellytyksiin. Hankinnassa ei voida katsoa olleen kysymys 67 §:n mukaisesta yksittäisen sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelusta.

27 §:n mukaan suorahankinnan voi tehdä mm. jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa

hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneesta äärimmäisestä kiireestä. Markkinaoikeus katsoo että hankintayksikön viittaamat seikat eivät ole sellaisia hankintayksiköstä riippumattomia ennalta arvaamattomia seikkoja, joiden vuoksi hankinnan toteuttamisella olisi ollut äärimmäinen kiire. Näkemystä puoltaa myös se, että 21.8.2007 tehty hankintapäätös on toteutettu hankintasopimuksena vasta 12.10.2007.

Hankintalain 28 § 3 momentin mukaista myöhemmästä suora hankintamahdollisuudesta ei ollut alkuperäisessä tarjouspyynnössä eikä huomioit ennakoiden arvon laskemisessa, joten suora hankintaperusteena ei voida käyttää optiota, vaikka se muuten olisi ollut palvelusta tehdyn lisäsopimuksen mukainen vastaava hankinta. Markkinaoikeus katsoi, ettei optio voinut olla suora hankintaperuste, koska sitä ei ollut alkuperäisessä tarjouksessa huomioitu eikä laskettu hankinnan kokonaisarvoon.

Hankintalain 28 § momentin mukaan suora hankinta voidaan tehdä alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällyttämättömänä lisätilauksena, joka hankintaan alkuperäiseltä toimittajalta ja joka on ennalta arvaamattomista syistä osoittautunut välttämättömäksi palvelun toteuttamiselle sellaisena kuin se on alun perin määritelty. Markkinaoikeuden mukaan kyse ei ollut myöskään 28 §:n mukaisesta lisätilauksesta. Näin ollen hankintamenettelyssä ei ollut edellytyksiä toteuttaa hankintaa suora hankintana hankintailmoitusta tekemättä.

Markkinaoikeus kielsi asetetun 200 000 euron sakan uhalla tekemästä hankintasopimusta tehtyjen päätösten perusteella taikka panemaan hankintapäätöksiä muutenkaan voimaan siltä osin kuin päätöksissä oli varattumahdollisuus kolmen vuoden optiokauteen. Mahdollisen uuden julkisen hankinnan järjestämisessä hankintayksikön tulee ottaa huomioon markkinaoikeuden päätöksessä mainitut seikat. Maksamaan hakijoiden oikeudenkäynti kulut yhteensä 22 000 euroa. Muut vaatimukset hylätään.

--

Edellä olevassa markkinaoikeuden päätöksessä on käsitelty useita suora hankintaperusteita ja päätöstekstissä markkinaoikeus ohjeistaa hankintayksikköä huomioimaan mainitut seikat. Tilanne vaikuttaa sotkuiselta ja siltä, että väärin toteutettua hankintaa on yritetty paikata ja tehty uudelleen virheellinen ratkaisu. Jos vertaa KHO 650:2000 ratkaisua, jossa väliaikainen suora hankinta on katsottu perustelluksi menettelyksi ja tätä markkinaoikeuden ratkaisua tuntuisi siltä, että ehkä olisi ollut löydettävissä myös tässä tilanteessa

hankintalain mukainen ratkaisu. Ero on ainakin siinä, että tässä uudemmassa tilanteessa ei ole käynnistetty uutta hankintaprosessia.

### 5.3.2 Lisätilaukset

Hankintayksikkö voi tehdä suoramankintana tavarahankinnan lisätilauksen alkuperäisen toimittajan kanssa, kun tarkoituksena on aiemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Suoramankinnan käyttämisen edellytyksenä tällöin on, että toimittajan vaihtaminen johtaa teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mistä aiheutuisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä tai kunnossapidossa. Varsinaisen sopimuksen ja uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa ainoastaan poikkeuksellisesti ylittää kolme vuotta (hankintalaki 28 §).

Lisätilauksen Pekkala (2007) katsoo voitavan tehdä suoramankintana lisäpalvelusta tai -urakoista silloin, kun alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällyttömän lisäpalvelun tai -urakan hankkiminen alkuperäiseltä toimittajalta on välttämätön lisä ennalta arvaamattomista syistä palvelun tai urakan toteuttamiselle alunperin määritellyssä muodossa. Tällaisesta optiosta ei ole sovittava alkuperäisessä hankintasopimuksessa. Lisäpalveluiden tai -urakoiden arvo voi olla korkeintaan puolet alkuperäisen hankintasopimuksen arvosta. Suoramankinnan käyttö samoin edellytyksin on mahdollista myös käyttöoikeusurakoissa. (Pekkala 2007, 102)

EU tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulkitsee tiukasti tekniseen yhteyteen liittyviä perusteita suoramankinnan tekemiseksi. Hankintalain perusteluissa on viittaus EU tuomioistuimen tuomioon, jossa on katsottu, että hankinnan kohteen vaikeus, arkaluonteisuus ja tekniseen yhteensopivuuteen liittyvät perusteet antaa sopimus vain yhdelle toimittajalle tulee pystyä yksityiskohtaisesti osoittamaan. Varsinkin tietotekniikkaan liittyvissä hankinnoissa tulee esille seikkoja, jotka liittyvät tekniseen yhteensopivuuteen. Hankintayksikön tulee arvioida asiaa erityisesti siitä näkökulmasta johtaako yhden toimittajaan ja

ohjelmistotuotteeseen sitoutuminen pitkällä aikavälillä palvelun hintalaatusuhteen heikkenemiseen, jolloin hankintayksikölle kokonaisuus huomioiden voi olla edullisempaa vaihtaa aika ajoin toimittajaa vaikka siirtymävaiheet aiheuttavatkin kustannuksia. (Pekkala 2007, 101)

### 5.3.3 Osto-option käyttö

Osto-option käytön mahdollisuus on hankintalain 5 §:ssä, jossa mainitaan tavarahankinnat, joissa on osto-optio sekä 107 §:ssä, jonka mukaan osto-optiot tulee huomioida kynnysarvoa laskettaessa. Tarkemmin ei hankintalaki määrittele osto-optiota. Suorahankinnan perusteena osto-optiota voidaan käyttää vain, jos käyttömahdollisuus on kirjattu tarjousasiakirjoihin ja osto-option arvo on huomioitu ennakoitua arvoa laskettaessa. Optioehdot eivät saa olla summittaisia tai niin yleisiä, että tarjoajat eivät pysty niitä kohtuudella hinnoittelemaan tarjouksessaan. (Pekkala 2007, 101)

Jatkohankintana tehtävä suorahankintaan perustuva alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi sopimus vastaa aikaisempaa avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankinta tai rakennusurakkaa. Uuden sopimuksen arvolle ei ole hankintalaissa asetettu ylärajaa, jos mahdollisten uusien hankintojen arvo on asiamukaisesti huomioitu tarjousasiakirjoissa. Optioon perustuva uutta hankintaa ei koske 50 %:n sääntö sopimuksen määrästä, mutta ns. kolmen vuoden ehto koskee. Uuden hankintasopimuksen kestosta ei ole määräystä, mutta hankintasopimuksissa tulee käyttää alalla tavanomaista sopimuksen kestoaikaa. (Pekkala 2007, 102)

Uusi hankintasopimus voidaan tehdä korkeintaan kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen hankintasopimuksen tekemisestä. Kolmen vuoden ehdosta hankintalain esitöissä mainitaan EU tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan kolmen vuoden jakso alkaa hetkestä, jolloin alkuperäinen sopimus on tehty. Tästä johtuen esim. hankintasopimuksessa jonka kesto on neljä vuotta, tulee uusi osto-optioon perustuva hankintasopimus tehdä hankintasopimuksen tekemisestä kolmen vuoden kuluttua, vaikka alkuperäinen sopimus on vielä

kesken. Myöhemmin osto-optiota ei voi enää käyttää suoramankinta perusteena. (Pekkala 2007, 102)

Optioihin perustuva suoramankinnan käyttäminen on joustavaa ja toteutuessaan vähentää tarpeettomia hankintaprosesseja eikä velvoita tarpeettomaan hankintaan tilanteissa, joissa esim. palveluntarve muuttuu. Tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaaminen on varmistettu sillä, että osto-option käyttömahdollisuus on ennalta ajallisesti, huomioitu ennakoitua arvoa laskettaessa ja sisällöllisesti määritelty tarjousasiakirjoissa.

#### 5.3.4 Yksittäiset sosiaali-, terveys- ja koulupalvelujen hankinta

Kansallisen kynnyksarvon ylittävä hankinta voidaan hankintalain 67 §:n mukaan tehdä myös yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palveluntarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Pekalan näkemyksen mukaan suoramankinnan käyttötilanteet on tarkoitettu rajoittuviksi poikkeustilanteisiin, erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluiden hankinnassa. Koska kyseessä on aina poikkeustapaus, on käyttöedellytykset harkittava ja perusteltava aina jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta erikseen. Suoramankinta voi koskea yhtä aikaa useita kriteerit täyttäviä henkilöitä. Esim. pitkäaikaisen asiakkuussuhteen jatkuminen aiemman sopimuksen päättyessä ja hankintaa uudelleen kilpailutettaessa. Lain perustelujen mukaan esim. vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan. Myös lastensuojelun sijoituspaikkaa tai iäkkään tai dementoituneen vanhuksen palveluasumista koskevassa palveluhankinnassa suoramankinta on yksilökohtaisin perustein mahdollinen. (Pekkala2007, 436)

Suorahankinnan käyttöedellytyksiä ei arvioida palvelun tarjoajan eikä hankintayksikön hallinnollisen tai muun vastaavan työn kannalta. Hankintalakiä valmisteltaessa on kysytty Euroopan komissiolta kantaa mm. suorahankintaperusteisiin. Komissio totesi, että lähtökohtaisesti kaikkiin suorahankintoja lisääviin kansallisiin säännöksiin on EU:n oikeuskäytännössä suhtauduttu tiukasti eikä laajennuksia ole sallittu. Komission näkemyksen mukaan asiakasnäkökulma voi olla suorahankintaan oikeuttava peruste, jos sillä ei pyritä suosimaan aiempaa palveluntarjoajaa. (Pekkala 2007, 436)

### 5.3.5 Suorahankinta sidosyksiköltä

Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa hankintoja sellaiselta omaan organisaatioonsa kuulumattomalta muodollisesti itsenäiseltä yksiköltä, jos yksikkö palvelee tosiasiallisesti hankintayksikön omaa toimintaa ja se on omistajansa määräysvallassa. Ehtona on lisäksi, etteivät tällaiset sidosyksiköt toimi käytännössä lainkaan markkinoilla. Hankintalain 10 §:ssä on määritelty sidosyksikkö hankintaa. Sidosyksikkö hankinta koskee lähinnä kuntien oikeutta ostaa suoraan omalta sidosyksiköltä kilpailuttamatta palveluja. (Pekkala 2007, 103 - 104)

Suorahankinta on myös tyypillisesti kyseessä silloin, kun kyseessä ei ole hankintasopimus, esim. osto omalta kuntayhtymältä, sidosyksikköhankinta tai hankinta ei kuulu hankintalakiin (esim. salainen hankinta). Hankintayksikön ostaessa tuotteita tai palveluita asiakkaille jälleenmyytäväksi voidaan hankinta tehdä suorahankintana. (Komission työasiakirja CC/99/71)

### 5.3.6 Väliaikainen suorahankinta

Suorahankintana on mahdollista toteuttaa väliaikainen hankinta silloin, kun hankintayksiköllä on esim. lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelu, eikä palvelua voi jättää toteuttamatta valitusmenettelyn tai uuden kilpailutuksen ajaksi. Hankinta voidaan toteuttaa suorahankintana aiemmalta toimittajalta tai

tekemällä väliaikainen, irtisanottavissa oleva sopimus voittajaksi valitun yrittäjän kanssa. Järjestely on toteutettava kuitenkin syrjimättä. Suorahankinnan lisäksi voidaan vähemmän kiireellisissä tapauksissa käyttää myös nopeutettua menettelyä. (Pekkala 2007, 492)

KHO 2000:650 Kilpailuneuvosto on 16.3.1999 kumonnut kaupungin koulukuljetusten ja sosiaali- ja terveystoimen kuljetuksia koskevat hankintapäätökset 10.8.98 ja 14.9.98 hankintayksikön laiminlyötyä julkisista hankinnoista annetun lain ja kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen 243/95 EY:n laajuista ilmoittamista koskevien säännösten noudattamisen. 22.4.99 kaupunki on julkaissut Suomen virallisen lehden julkiset hankinnat osassa uuden tarjouspyynnön ko. kuljetuksista ajalle 1.8.99 – 31.7.00. Kaupunginhallitus päätti 26.4.99, että koulukuljetukset hoidetaan 5.6.99 saakka ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuljetukset 31.7.99 asti 10.8 ja 14.9.98 tehtyjen päätösten mukaisesti.

26.4.99 tehtyä hankintapäätöstä ilman tarjouskilpailua arvioitaessa kilpailuneuvosto otti huomioon, että koulutoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kuljetusten järjestäminen kuuluu kaupungin lakisääteisiin tehtäviin. Aiemman hankintapäätöksen kumoaminen ja uudelle tarjousmenettelylle säädetyt määräajat olivat edellyttäneet erityistä menettelyä kuljetusten järjestämiseksi kysymyksessä olevana lyhyenä aikana. Hankinta katsottiin voitavan tehdä julkisista hankinnoista (1992) annetun lain 5 § 2 momentissa tarkoitetuista erityisistä syistä ilman tarjouskilpailua.

#### 5.4 Oikeussuojakeinot

Hankintayksikkö tekee tulkinnan suorahankintaperusteiden täyttymisestä. Jos tässä tapahtuu virhe ja jätetään hankintailmoitus tekemättä, on kyseessä muotovirhe ja hankintapäätös kumotaan mahdollisessa valitusmenettelyssä.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti huomioidaan oikeudessa viran puolesta, vaikkei muutoksenhakija tähän perusteeseen olisikaan vedonnut taikka onko ilmoituksen puuttuminen aiheuttanut muutoksenhakijan mahdollisuuteen osallistua kilpailuun. (Pekkala 2007, 91)

Muutoksenhaku suoramankintaperusteen virheellisyydestä on markkinaoikeuteen, koska suoramankinnan peruste kuuluu hankintalain soveltamisalaan. Markkinaoikeus on ottanut suoramankintaperusteen lainmukaisen soveltamisen huomioon, vaikkei muutoksenhakija ole hakemuksessaan vedonnut suoramankintaperusteeseen. Perusteen käytön tulkinta on tiukka ja peruste tulee olla hankintayksikön toteennäytettävissä. Markkinaoikeuden päätöksestä on muutoksenhaku korkeimpaan hallinnonoikeuteen.

## 6 JULKISTEN HANKINTOJEN OIKEUSSUOJA

Hankintalain soveltamisalaan kuuluva julkinen hankinta voidaan saattaa markkinaoikeuden ratkaistavaksi ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakijana voi olla hankintaprosessin asianosainen tai tarjouskilpailusta pois jätetty taikka potentiaalinen tarjoaja, joka katsoo, ettei ole voinut osallistua tarjouskilpailuun hankintayksikön toiminnasta johtuvasta syystä. Hakemuksen tultua vireille markkinaoikeudessa markkinaoikeus pyytää hankintayksiköltä sitoumusta olla tekemättä hankintasopimusta. Se voi myös kieltää hankintayksikköä tekemästä sopimusta tai keskeyttää päätöksen täytäntöön panon sakon uhalla taikka muuten keskeyttää hankinnan. Hankintayksikön tehdessä hankintasopimuksen muutoksenhaun vireilläolosta huolimatta ottaa se riskin hyvitysmaksun maksusta, jonka markkinaoikeus voi määrätä, jos asianosaisella on ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu.

Jotta päätökset saavat lainvoiman on päätöksiin liitettävä tarvittavat muutoksenhakuohjeet, hankintalain mukaisissa hankinnoissa markkinaoikeuteen ja pienhankinnoissa hallinto-oikeuteen sekä kunnan hankintayksiköissä kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitusohje. Muutoksenhakumahdollisuudesta hallinto-oikeuteen on jonkin verran eroavuutta sekä ohjeissa että oikeuskirjallisuudessa. Toisaalta on näkemys, ettei muutoksenhakumahdollisuutta hankintalain mukaisissa eikä pienhankinnoissakaan olisi hallinto-oikeuteen, kun taas on ohjeita myös niin, että muutoksenhaku mahdollisuus hallintolainkäyttölain nojalla on hallintomenettelystä esim. esteellisyydestä.

TEM:n työhallinnon hankintastrategiassa ja ohjeessa Dnro O/9/2007TM 8.7.2007 kohdassa muutoksenhaku hankintapäätökseen ohjeistaa siten, että myös hankintalain mukaisiin hankintoihin tulee liittää hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakuohje hallinto-oikeuteen, koska kynnysarvot ylittävään julkisen hankinnan prosessiin voi liittyä sellaisia hallinnollisia seikkoja, joita koskevan valituksen ratkaisu ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan (esim.

tarjouskilpailunratkaisuun osallistuneen henkilön toimivaltaisuutta tai esteellisyyttä koskevat kysymykset). Pienhankinnoissa samoin voi olla hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhaku mahdollisuus, jolloin hallinto-oikeuteen muutoksenhaku ohje liitetään päätöksiin. (Työhallinnon hankintastrategia ja ohje s. 27)

Oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä on saanut valmiiksi periaatemietinnön 2008:6 Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen lokakuun lopussa 2008. Oikeussuojadirektiiveissä 66/2007/EY säädetään uusista oikeussuojakeinoista, esim. hankintasopimuksen toteamisesta pätemättömäksi laittoman suorahankinnan seurauksena, mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen. Työryhmän ehdotus on, että oikeussuojakeinot otettaisiin käyttöön EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa. Kansallisiin hankintoihin voitaisiin ulottaa seuraamusmaksu ja sopimusajan lyhentäminen tietyissä tapauksissa. Samalla olisi täsmennettävä nykyistä hyvitysmaksu sääntelyä, etteivät oikeussuojakeinot muodostuisi päällekkäisiksi. (TEM/ajankohtaista julkisista hankinnoista 7.11.2008)

Hankinta-asiat tulisi työryhmän näkemyksen mukaan käsitellä edelleen keskitetysti markkinaoikeudessa. Käsittelyajan olennaiseen lyhentämiseen tulee edelleen kiinnittää huomiota, kehitys on ollut menossa oikeaan suuntaan, mutta kehityksen jatkuminen edellyttää markkinaoikeuden riittävien resurssien turvaamista tulevaisuudessakin. Käsittelyä tulisi tehostaa myös luopumalla erityisesti kunnallisia hankintayksiköitä koskevasta oikaisumahdollisuudesta ja kunnallisvalituksesta. Hankintayksiköiden käyttöön ehdotetaan uutta virheiden korjaamismahdollisuutta eli hankinta-oikaisua. Lisäksi hankintojen valvonta tulisi uskoa erilliselle valvontaviranomaiselle, joka voisi työryhmän näkemyksen mukaan olla kilpailuvirasto. (TEM/ajankohtaista julkisista hankinnoista 7.11.2008)

Valmistuneen periaatemietinnön ja kuulemiskierroksen pohjalta on tarkoitus täsmentää valmistunut periaatemietintö hallituksen esityksen laatimiseksi vuoden 2009 loppuun mennessä.

## 7 PÄÄTÄNTÄ

Hankintalain voimaan tullessa 1.6.2007 eduskunta edellytti selonteon tekemistä hankintalain toteutumisesta. Lain voimaantulon jälkeen vuoden mittaisella tarkastelujaksolla (1.6.2007–31.5.2008) toteutettu valtioneuvoston selonteko on omiaan antamaan palautetta lyhyen aikavälin vaikutuksista sekä arvioimaan tarvetta mahdollisiin korjauksiin.

### 7.1 Valtioneuvoston selonteko 7/2008 vp.

Valtioneuvoston selonteon 7/2008 vp. mukaan lain tavoite hankintojen avoimuuden lisäämiseksi on toteutunut keskitetyn hankintailmoitusjärjestelmän (HILMA) kautta. Uusi laki on selkeyttänyt kilpailuttamista prosessina ja parantanut tarjousten vertailtavuutta. Sekä hankintayksiköissä että tarjoajilla säännösten laajuus ja yksityiskohtaiset muotovaatimukset vaativat resursseja. Näkemykset lain tavoitteena olevasta julkisen varojen tehostamisen toteutumisesta vaihtelevat. Kustannussäästöjä on saatu keskitettyjen hankintojen kautta, mutta käänköpuolena on hankintojen muodostuminen liian suuriksi, esimerkiksi pienille ja keskisuurille yrityksille sekä ammatinharjoittajille.

Täsmällisten kansallisten kynnysarvojen säätäminen on ollut tarkoituksenmukainen ratkaisu. Vuoden tarkastelujaksolla on nähty kynnysarvojen taso yleisesti oikeansuuntaisena. Kansallista 15 000 euron tavarahankintojen kynnysarvoa pidetään sopivan suuruisena. Palveluhankintojen vastaavaa kynnysarvoa pidetään myös pääosin sopivana. Ongelmaksi on koettu kaikilla palveluilla, paitsi sosiaali- ja terveystalvueluilla, sama kynnysarvo. Sosiaali- ja terveystalvueluhankintojen 50 000 euron kynnysarvoa pidetään sopivana, samoin kuin rakennusurakoiden 100 000 euron kynnysarvoa. Etenkin sosiaali- ja terveystalvueluhankintojen kilpailuttaminen vaatii hankintaosaamisen lisäksi laajaa substanssiosaamista, minkä osalta on nähtävissä kehittämistarvetta.

Talousarviovaliokunnan mietinnössä on tuotu esille tarve nostaa tavara ja palveluhankintojen sekä sosiaali- ja terveystalvveluja koskevien kynnysarvojen korottamista kaksinkertaiseksi vuoden 2010 alusta lukien, joka osaltaan selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi EU-kynnysarvojen alittavien hankintojen hankintamenettelyä sekä osaltaan vähentäisi markkinaoikeuden ruuhkautumista. (Talousarviovaliokunnan mietintö 5/2009 vp. Johtopäätökset.)

Valtioneuvoston selonteon 7/2008 mukaan Hansel Oy:n kilpailuttamien sopimusten käyttö on lisääntynyt tasaisesti vuodesta 2004 alkaen nykymuotoisen toiminnan vakiinnuttua. Vuonna 2007 yhtiön kilpailuttamien sopimusten kautta tehtyjen hankintojen arvo oli noin 372 miljoonaa euroa. Lisäys vuodesta 2004 on 219 miljoonaa euroa. Hansel Oy:n sopimusten käyttö eri hallinnonaloilla vuonna 2007 oli keskimäärin noin 40 prosenttia. Suurimpia asiakkaita ovat puolustusministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla toimivat virastot ja laitokset.

Valtiontalouden tarkastusviraston Hansel Oy:tä koskevan jälkiseurantaraportin (10.6.2008; 44/54/02 Tarkastuskertomus 73/2004) mukaan "Hankintojen kilpailutusta keskittämällä ja päällekkäistä hankintatoimea vähentämällä on saavutettu useita hankintatoimen tehostamisen ja tuottavuuden lisäämiseen liittyviä tavoitteita. Hansel Oy:n toteuttamilla yhteishankinnoilla on saavutettu parempia hinta- ja muita ehtoja sekä parannettu valtion asemaa ostajana ja sopijakumppanina. Yhteishankinnoilla on voitu edistää valtion virastojen ja laitosten laitekantojen ja muiden hankintojen yhtenäistämistarpeita. Hankintojen keskittämisellä on myös voitu vähentää hankinnoista johtuvia hallinnollisia kustannuksia, edistää entistä ammattimaisempaa hankintatoimintaa ja vapauttaa hankintatoimeen sitoutuneita resursseja virastojen ja laitosten ydintoimintoihin". (Valtioneuvoston selonteko 7/2008)

Hankintojen ilmoittaminen HILMASSA on pääsääntöisesti nähty lisäävän tarjousten määrää ja siten kehittävän kilpailua ja luovan tasapuolisia mahdollisuuksia toimittajille. Pienhankintoja ilmoitettiin HILMAssa vapaaehtoisesti 1 200 kansallista hankintailmoitusta, joiden arvo vastasi noin 136 miljoonaa euroa. Ilmoittamisen katsottiin jossain määrin jäykistävän hankintamenettelyä, mutta toisaalta tarjoavan enemmän tietoisuutta ja lisäävän

toimittajien osallistumista myös pienhankintojen kilpailutuksiin. Yritykset toivoivat hankintayksiköiltä lisää avoimuutta pienhankintojen osalta. Valtaosa yrittäjistä toivoi, että pienhankinnat kilpailutettaisiin avoimessa menettelyssä tai että tarjousta pyydetäisiin edes valikoidulta yrittäjäjoukolta. Lähes 40 prosenttia vastanneista yrittäjistä katsoi, että kunnat tilaavat pienhankinnat pääsääntöisesti samoilta toimittajilta kuin lain soveltamisalaan kuuluvat hankintansa.

Pienhankinnoissa hankintayksiköt voivat toteuttaa hankinnat omien sisäisten hankintasääntöjensä ja – ohjeidensa mukaisesti noudattaen avoimuutta ja syrjimättömyyttä. Vaikka kynnyksarvo rajaa mahdollisuutta valittaa markkinaoikeuteen, pienhankintojen osalta ovat käytössä hallinto-oikeudelliset muutoksenhakekeinot. Pienhankintojen kappalemääriä ja arvoa on vaikea arvioida, koska niitä koskevia tilastoja ei ole saatavissa. Kappale määrällisesti tarkasteltuna merkittävä osa julkisia hankintoja koskevista päätöksistä koskee pienhankintoja, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Arvoltaan nämä hankinnat muodostavat kuitenkin vain pienen osa hankintojen kokonaismäärästä.

Hankintayksiköille suunnatun kyselyn vastausten perusteella on nähtävissä, että kansallisten kynnyksarvojen säätäminen on olennaisesti lisännyt hankintamenettelyn joustavuutta pienhankinnoissa. Pienhankinnoissa käytetään kuitenkin usein kevennettyä kilpailutusta, jolloin voidaan saavuttaa kilpailutuksen edut ja toisaalta säästää hallinnollisissa kustannuksissa, jotka pienhankinnoissa voivat kohota huomattaviksi verrattuna hankinnan arvoon.

Yleisesti pienhankinnoissa käytetään kevennettyä kilpailutusta, esimerkiksi pyytämällä tarjouksia vähintään kolmelta toimittajalta tai tekemällä erillisiä hintatiedusteluja. Monesti kevennettyä kilpailuttamista käytettiin 5 000–14 999 euron arvoisissa tavara- ja palveluhankinnoissa. Pienhankinnoissa kevyen kilpailuttamisen -periaatteesta poikettiin vain perustellusta syystä. Yleensä perusteltu syy oli hankinnan vähäinen arvo. Vähäisenä arvona pidettiin usein 5000 euroa. Tällöinkin hintoja saatettiin tiedustella muun muassa puhelimitse tai sähköpostilla.

Esille tuotiin myös se, että kevennetyt kilpailutukset dokumentoidaan asiaan kuuluvalla tavalla. Vastausten mukaan myös sosiaali- ja terveystalveluiden pienhankinnat hoidettiin vastaavalla tavalla kuin kynnyksarvot ylittävätkin hankinnat tai kevennetyllä menettelyllä. Toisaalta vastauksista ilmeni myös, ettei pienhankintoja tehdä usein, koska 50 000 euron kynnyksarvo ylittyy lähes aina.

Yritykset toivoivat hankintayksiköiltä lisää avoimuutta pienhankintojen osalta. Valtaosa yrittäjistä toivoi, että pienhankinnat kilpailutettaisiin avoimessa menettelyssä tai että tarjouksia pyydetäisiin edes valikoidulta yrittäjäjoukolta. Lähes 40 prosenttia vastanneista yrittäjistä katsoi, että kunnat tilaavat pienhankinnat pääsääntöisesti samoilta toimittajilta kuin lain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat. Pienhankinnoissa noudatettiin hankintayksikköjen vastausten perusteella tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuuden ja avoimuuden yleisiä periaatteita. Pienhankinnoissa korostuivat myös laatuominaisuuksien määrittely ja valintakriteerit, vaikka sovellettaisiinkin kevennetyä menettelyä. Kevennetyjä malleja on pyritty kehittämään siihen suuntaan, että laatuominaisuudet määriteltäisiin mahdollisimman tarkoin, jolloin kilpailutus tehtäisiin pääosin hinnan perusteella.

## 7.2 Loppupäätelmiä

### 7.2.1 Hallinnonalojen omat ohjeet

Hallinnonalojen hankintaohjeiden TEM:n ja oikeusministeriön ohjeiden erona on, että oikeusministeriö ohjeistaa pääosin yksinkertaisemmin johtuen siitä, että TEM:n hallinnonalalla pien- ja suorahankintojen laajuus on suurempi, koska mukaan tulevat myös erilaiset asiakkaille ostettavat palvelut. Pääsääntöisesti ohjeet ovat samansuuntaiset korostaen yhteishankintayksikön ja muidenkin puitejärjestelyjen käyttöä, kevennetyä kilpailutusta, kirjallisten hankintapäätösten tekemistä, päätösten perustelua ja avoimuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteuttamista kaikessa hankintatoimessa sekä markkinoiden ja hintojen tuntemista.

Valtion hankintakäsikirjan ja TEM:n ohjeissa on ero muutoksenhakuohjeessa, koskien hallintolainkäyttölain mukaista muutoksenhakua. Käsikirjan mukaan hallinto-oikeuteen muutoksenhakua ei ole, kun taas TEM:n ohjeen mukaan myös kansallisen kynnyksarvon ylittävässä hankinnassakin oma mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriön ohjeessa ei ole muutoksenhausta erillistä ohjetta, vaan todetaan, että sovelletaan lisäksi Valtion hankintakäsikirjaa (julkaisu 6/2007/VM ).

Valtion yhteishankintayksikön valmiiksi kilpailutettujen puitejärjestelyjen käyttäminen vähentää hankintayksiköiden kilpailuttamisen hankintalain mukaisen kilpailuttamisen tarvetta ja vähentää tarvetta seurata markkinoita ja kilpailutilannetta. Tehtäväksi jää pääsääntöisesti toteuttaa kevennettyä kilpailutusta ja määrittää hankintayksikön hankinta tarvetta.

Kun hankintojen kokonaisarvoksi Suomessa arvioidaan yli 20 miljardia euroa, on Hansel Oy:n yhteishankintayksikön kautta tehtyjen hankintojen osuus kaikista hankinnoista noin 2 %. Yhteishankinnan piiriin kuuluvien hankintojen määrä arvioitiin HE 50/2006 mukaan muodostuvan 1,1 miljardiksi euroksi. Valtionhallinto tekee hankintoja vuodessa noin 4,5 miljardilla eurolla ja näistä hankinnoista palvelu ja tavarahankintoja on noin 3,2 miljardia. Vuonna 2007 Hansel Oy:n kilpailuttamalla yhteishankinnoilla tehtyjen hankintojen osuus valtion hankintayksiköiden palvelu- ja tavarahankintojen kokonaismäärästä valtioneuvoston selonteon mukaan oli 372 milj. euroa eli noin 12 % tavara- ja palveluiden kokonaismäärästä. Valtion hallinnossa on hankintayksiköiden tehtäväksi jäänyt tavara- ja palveluhankintoja 88 %.

### 7.2.2 Suorahankinta

Suorahankinnan osalta hankintayksiköiden ajatus siitä, että suorahankinta on helpoin ja toivottavin hankintamenetelmä pitää paikkaansa juuri arvoltaan vähäisissä hankinnoissa. Vähäisen hankinnan ennakoidun arvon määrittely

hallinnonalojen hankintaohjeissa näyttää asettuvat 5.000 – 7.000 euron välimaastoon tavarahankinnoissa.

Hankintalain mukainen suoramankinnan käyttäminen on vahvasti lainsäädännöllä säädelty poikkeukselliseksi menettelyksi, johon liittyy hankintayksikön velvollisuus perustella suoramankinta ja tarvittaessa näyttää toteen perusteensa. Suoramankinta on hankintalain avoimuus tavoitteen kanssa merkittävässä ristiriidassa, koska suoramankinnasta ei pääsääntöisesti julkaista minkäänlaista hankintailmoitusta. Markkinaoikeuden ratkaisujen näkökulmasta suoramankinta peruste halutaankin pitää erityistilanteena. Virheellisen menettelyn osalta kuitenkin, vaikka markkinaoikeus toteaa hankintayksikön toimineen virheellisesti, ei kovinkaan merkittäviä hyvitysmaksua näytetä asetettavan, useimmiten hyvityssakkovaatimus on hylätty, koska tarjoaja ei pysty todistamaan edellytyksiään menestyä kilpailutuksessa.

Oikeusministeriön tiedotteen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista koskevasta periaatemietinnöstä mukaan työryhmä pitää mm. valvontaviranomaisen perustamista tarpeellisena erityisesti laittomiin suoramankintoihin puuttumiseksi. Ko. viraston toimivaltaan suppeimmillaan tulisi mahdollistaa puuttuminen kilpailun edistämisen kannalta merkittävimpiin suoramankintoihin. Suoramankinnat haluttaneen tarkempaan valvontaan, koska nykyisellään oikeussuojakeinot suoramankintojen ilmoittamisvelvoitteen puuttumisen vuoksi on heikko. Arvoltaan suoramankinnat voivat olla myös EU-kynnyksarvot ylittäviä. (Oikeusministeriö. Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista koskeva periaatemietintö.)

Ohjeet suosittelevat pienhankinnoissa suoramankintaa vain arvoltaan vähäisissä hankinnoissa. Kaiken kaikkiaan hankintamenettelyssä virheellinen suoramankintapäätös on hankintayksikön näkökulmasta oikeudellisesti merkittävin virhe, jolloin hankintayksikön tulee noudattaa erityistä huolellisuutta suoramankintaa käyttäessään perusteiden olemassaolon toteutumisen huomioimiseksi ja kirjaamiseksi päätöksiin, jotta todetut suoramankintaperusteet voidaan tarvittaessa näyttää toteen. Vaikka suoramankinta on poikkeuksellinen julkisen hankinnan hankintamenetelmä, hankintayksikön on sen käyttömahdollisuus hyvä tunnistaa, koska oikein käytettynä myös

suorahankinnan käyttö lisää kustannustehokkuutta ja julkisen hankinnan joustavuutta. Toisaalta virheellinen suorahankintapäätös lisää kuluja pitkittyneinä hankintaprosesseina, viivästyneinä hankintoina ja markkinaoikeuden määrääminä hyvitysmaksuina, oikeudenkäyntikuluina.

### 7.2.3 Hankinnat kevennetyllä kilpailutuksella

Yhteishankintamenettely, pienhankinta, puitejärjestely ja suorahankinta toteutetaan pääsääntöisesti ns. kevennetyllä menettelyllä tai kevennetyllä neuvottelumenettelyllä, jolloin on ymmärrettävä hankintalain hankintamenettelyt, jotta pystyy toteuttamaan kevennetyn hankinnan. Koska avoimuus em. hankinnoissa on vähäisempää kuin hankintalain mukaisissa hankinnoissa ja oikeusvarmuus saattaa jäädä heikommaksi puuttuvan oikeussuojan vuoksi, on erityisen tärkeää, että nämä hankinnat tehdään ammattitaitoisesti. Sen selvittäminen mikä on kevennetyssä hankintamenettelyssä perusteltua, tehokkainta ja taloudellisinta vaatii hankintalain ja sen käsiteiden ja periaatteiden hyvää tuntemista.

Euroopan perustamissopimuksen mukaiset yleiset periaatteet ja hallintolain oikeusperiaatteet ovat merkittävässä asemassa julkisissa hankinnoissa arvosta riippumatta ja erityisesti hankintamenettelyissä, joissa ei ole hankintailmoituksen julkaisemisvelvollisuutta. Valtioneuvoston selonteon 7/2008 mukaankin edelleen yrittäjät kokevat avoimuuden pienhankinnoissa riittämättömäksi ja olettavat hankinnat tehtävän samoilta toimittajilta. Selonteossa on mielenkiintoinen ero hankintayksiköiden ja potentiaalisten tarjoajien näkemyksessä avoimesta ja kilpailullisesta pienhankinnasta, näkemykset ovat lähes vastakkaiset. Pienhankintojen osalta hankaluutena on omalta osaltaan tiedon puute, kukaan ei tiedä tilastoinnin puuttuessa miten paljon ja miten yksittäisiä hankintoja tehdään.

Valtioneuvoston selonteon mukaan hankintojen ilmoittamisen HILMA järjestelmässä on koettu lisäävän avoimuutta. Valtioneuvoston selonteossa 7/2008 oli jonkin verran eroavuutta hankintayksiköiden ja yrittäjien

näkemyksessä hankintojen avoimuudesta ja syrjimättömässä toteuttamisessa. Varsinkin pk-yritysten tilanteeseen arvoltaan myös vähäisempien pientankintojen toteuttaminen saattaa vaikuttaa. Miten tahansa pientankintojen hankintamenetelmä ja ilmoittaminen ratkaistaan, on niiden hankintojen osalta, joissa ei ole ilmoittamisvelvollisuutta, haasteena hankintahenkilöstön ja hankinnoista päättävien tuntemus ja ymmärrys EU:n perustamissopimuksen ja hallintolain hyvän hallinnon käsitteiden ymmärtämisellä ja toteuttamisella sekä taidolla hankintalain ”hengen” toteuttamisella.

Palveluhankintojen osalta ongelma poikkeaa tavarahankinnoista siinä, että palveluhankinnoissa pitäisi yhdistyä enemmän substanssi osaaminen hankintaosaamisen rinnalle. Kumpikaan osaamisalue ei saisi olla heikko, koska palveluhankinnassa joudutaan enemmän etsimään laadun ja hinnan tasapainosuhdetta ja laadun arviointi palveluissa on haasteellista niin hankintayksikölle kuin toimittajalle. Myös palvelun kuvaaminen tulee onnistua hyvin hankintayksiköltä, jotta tarjoajat pystyvät tekemään yhdenvertaisia tarjouksia ja hankintayksikkö asettamaan oikein vertailuperusteet. Palveluiden erityispiirteeseen kuuluu myös, että palvelu ostetaan usein kolmannelle osapuolelle eli palvelunkäyttäjälle. Erityisesti pientankintojen osalta riittävän hyvän palvelunkuvauksen ja laatumäärittelyn perusteella voitaisiin hankinnan vähimmäisvaatimukset asettaa niin, että varsinainen tarjoajien valinta voisi perustua lähes pelkästään hintavertailuun.

#### 7.2.4 Lopuksi

Opinnäytetyön tekemisen aikana itselleni muodostui aiempaa täsmällisempi näkemys siitä, miten julkisessa hankintamenettelyssä tulisi toimia eli oma tavoitteeni harvoin tehtävien hankintojen tuomasta epävarmuudesta on jonkin verran vähentynyt. Suorahankinta, puitejärjestely, yhteishankintayksikön käyttäminen, hankintalain mukaiset hankintamenettelyt ja pientankinta tulee periaatteiltaan tuntea ja uskaltaa käyttää oikeaa menettelyä oikeassa tilanteessa, jolloin hankintalain tavoittelema avoimuus, taloudellisuus,

tehokkuus, syrjimättömyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja yhdenvertaisuus voivat toteutua.

Vielä jäi käsittelemättä hallintokäyttölain mukainen muutoksenhaku sekä vahingonkorvaus oikeudenkäynnit, onko niitä ollut? Kuten jo etukäteen aavistin, aihe oli vaikea saada pysymään koossa, enkä siinä ihan onnistunutkaan. Varsinaisia vastauksia pienhankintojen toteuttamiseen ei opinnäytetyössä löytynyt, mutta tavoitteena oli selkeyttää käsitteitä ja periaatteita ei niinkään etsiä vastauksia. Opinnäytetyö on toteutettu hakemalla hankintalainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä, oikeuskirjallisuudesta, ohjeista ja internetistä pienhankintoihin liittyviä osia ja tuoda eri tahojen käsityksiä yhteen. Varsinaista yhtä ja oikeaa en pystynyt löytämään, hankinnan toteuttamiseen käytännössä liittyvää tietoa ehkä jonkin verran yhdistämään ja sitä kautta edesauttamaan käytännön toteutuksessa hankintalain ja ohjeiden oikeaa soveltamista.

Hankintalaki on uusi laki eikä oikeuskäytäntöä ole vielä kovin paljon. Laki on menettelykeskeinen ja säätää suhteellisen tarkkaan lain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat. Kilpailutuksen merkitys hankintayksikön näkökulmasta on haasteellinen hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, koska on pyrittävä löytämään kustannustehokkaita ratkaisuja huolehtien samalla hankintojen hyvästä hinta-laatusuhteesta.

## LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. Juva. WSOY.

Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki. Edita Prima Oy.

Kalima, K. & Häll, M. & Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki. Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ OY.

Kuoppamäki, P. 2006. Uusi kilpailuoikeus. Helsinki. WSOYpro.

Kuusniemi - Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki. Edita Prima Oy.

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki. Edita.

Pekkala, E. 2007. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki. Tietosanoma Oy.

## VIRALLISLÄHTEET

## Yhteisöoikeuden säädökset

2004/18/EY. Ns. hankintadirektiivi  
89/665/ETY. Ns. valvontadirektiivi  
66/2007/EY. Oikeussuojadirektiivi  
Komission asetus (EY) N:o 1422/2007

## Kansalliset lait ja asetukset

Hallintolaki 2003/434  
Hallintolain käyttölaki 1996/586  
Laki Hansel Oy –nimisestä osakeyhtiöstä 2008/1096  
Laki julkisista hankinnoista 2007/348  
Laki valtion talousarviosta 1988/423  
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621  
Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista 2006/765  
Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007/614  
Valtionvarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista 2006/766

## Eduskunta-asiakirjat

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 20/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

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

#### Oikeuskäytäntö

EU tuomioistuin 1.4.1987 C-21/88  
EU tuomioistuin C-324/98 Telaustria

KHO:1997:126  
KHO:2000:650

MAO:404 - 405/08  
MAO:472/08  
MAO:479/08  
MAO:494/08  
MAO:510/08  
MAO:522/08  
MAO:41/08  
MAO:186/06

#### Yhteisön muut asiakirjat

Euroopan parlamentti. 11.6.2007. Istuntoasiakirja. Lopullinen A6-0226/2007. Mietintö erityisongelmista julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön täytäntöön panosta ja saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sen suhteesta Lissabonin toimintasuunnitelmaan.

Euroopan yhteisön komissio. 25.6.2008. SEC (2008) 2193. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Eurooppalaiset julkisia hankintoja koskevat käytännesäännöt, joilla parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia.

Komission selittävä tiedonanto. 2006/C 179/02. Yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan. 1.8.2006. Euroopan Unionin virallinen lehti.

#### Muut virallislähteet

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 18/2006. Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. [15.4.2009].  
<http://julkaisureksiteri/ktm.fi>

Kuntaliitto. 2007. Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen. Helsinki.

Oikeusministeriö. 30.4.2008. Oikeusministeriön hallinnon alan hankintaohje. Dnro:1/20/2008.

Oikeusministeriö. Työryhmämietintö. 2008:6 Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen. Dnro 1057/72/2008. 23.12.2008

Työ- ja elinkeinoministeriö. Työhallinnon hankintastrategia ja ohje. Dnro O/9/2007TM. 8.7.2007  
<http://www.finlex.fi/viranomaiset/normi>

Työ ja elinkeinoministeriö. Julkisten työvoimapalveluiden ja niitä täydentävien palveluiden hankinta. O/13/2007/TM. 29.10.2007  
<http://www.finlex.fi/viranomaiset/normi>

Valtioneuvoston selonteko. 6/2008. Selonteko hankintalakiuudistuksesta.

Valtiovarainministeriö. 42/01/2006Valtion hankintakäsikirja. VM

## MUUT LÄHTEET

Hankinnat.fi. Kuntaliiton ja TEM:n Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.  
[http://www.kunnat.net/k\\_etusivu.asp?path=1;161;120419](http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;120419)

Hansel Oy:n verkkosivut. <http://www.hansel.fi>

Hilma –julkiset hankinnat sähköinen ilmoituskanava.  
<http://www.hankintailmoitukset.fi>

Karjalainen, K. & Kivioja, T. & Pellava, S. 2008. Yhteishankintojen kustannusvaikutus. Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Julkaisuja B-94. Helsinki. Helsingin kauppakorkeakoulu.

Pohjonen, M. 9.2.2009. Markkinaoikeuden linjauksia uudesta hankintalaista. Nettivieraana Mika Pohjonen. Edilex. [16.3.2009].  
<http://www.edilex.fi.elib.piramk.fi/uutiset/nettivieras>

Työ- ja elinkeinoministeriö. Ajankohtaista julkisista hankinnoista. Julkiset hankinnat. [29.3.2009]  
[http://tem.fi/julkiset\\_hankinnat](http://tem.fi/julkiset_hankinnat).

Wolonen. T. 2008.Kilpailutusten teoriaperusta julkistalouden tavara- ja palveluhankinnoissa ja suora hankintojen toteuttaminen hankinnoissa – case VTT. Taloustieteen laitos. Finanssihallinto ja julkinen laskentatoimi. Tampereen yliopisto. Pro gradu –tutkielma.  
<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu02483.pdf>