

Saimaan ammattikorkeakoulu
Liiketalous, Lappeenranta
Liiketalouden koulutusohjelma
Yritysten ja taloushallinnon juridiikka

Mari Save

JULKISYHTEISÖ PUHTAUSPALVELUJA TARJOAVAN YRITYKSEN ASIAKKAANA

Opinnäytetyö 2010

TIIVISTELMÄ

Mari Save

Julkisyhteisö puhtauspalveluja tarjoavan yrityksen asiakkaana,
44 sivua, 1 liite

Saimaan ammattikorkeakoulu, Lappeenranta

Liiketalous, liiketalouden koulutusohjelma

Yritysten ja taloushallinnon juridiikka

Opinnäytetyö 2010

Ohjaajat: yliopettaja Marjut Heikkilä, avainasiakaspäällikkö Anne Hyypiä

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tarkastella julkisia hankintoja esimerkiksi yrityksen näkökulmasta. Keskeisin pohja-aineisto ja opinnäytetyön rajaaja on laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348). Lisäksi aineistona on muun muassa Kuntaliiton, työ- ja elinkeinoministeriön ja esimerkkiyrityksen sähköiset tietokannat. Aineistoa voidaan pitää sen lähteiden perusteella luotettavana.

Huolimatta yksityiskohtaisesta hankintalaista julkiset hankinnat eivät aina toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla. Tässä opinnäytetyössä määritellään lain tavoitteita ja tuodaan esille sitä tosiasiaa, etteivät julkisin varoin tehdyt hankinnat ole suoraviivaista tavaroiden ja palveluiden ostamista. Näissä hankinnoissa tulee ottaa huomioon kaikki lain määrittämät tekijät, kuten mitkä ovat hankintayksiköitä eli keitä kyseinen laki velvoittaa, mitä ovat julkiset hankinnat, niiden kynnysarvot taikka erilaiset hankintamenetelmät.

Tämä opinnäytetyö on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus ja se nostaa erilaisista aineistoista esiin ongelmakohtia. Vaikka kaikki virheenmahdollisuudet huomioivaa käytännön opasta hankintalaista on mahdotonta kirjoittaa, niin kuitenkin tätä opinnäytetyötä laajemmalle, yksityiskohtaisempia ratkaisuja hakevalle työlle olisi käytännön tarvetta sekä hankintoja suorittaville, että niihin tarjoajina osallis-
tuville osapuolille.

Asiasanat: julkiset hankinnat, laki julkisista hankinnoista

ABSTRACT

Mari Save

Public Community as a Laundry Service Customer

44 pages, 1 appendix

Saimaa University of Applied Sciences, Lappeenranta

Degree Programme in Business Administration

Corporate and Financial Law

Bachelor's Thesis 2010

Instructors: Principal lecturer Marjut Heikkilä,

Key account manager Anne Hyypiä

The purpose of the bachelor's thesis is to study public procurements, especially from the point of view of a specimen company. The basis of the thesis is the Finnish law of public procurement 30.3.2007/348 and web sites of rural districts, Department of Employment and Industry, and the specimen company. Because of its source material, this thesis can be considered reliably.

In spite of the detailed law of public procurement, these procurements do not always realize on the desired way. The intention of this thesis is to focus on this law and the fact that public procurements are not only buying articles or services. The law is setting high standards on the details of these procurements.

The objective of this thesis is to point out problems and hopefully in the future it is possible to create more detailed guidelines that could help both sides in procurements, the business and municipalities.

Keywords: a public procurement, law of public procurement

SISÄLTÖ

KÄSITTEET.....	6
1 JOHDANTO	7
1.1 Aihepiirin esittely	7
1.2 Aineiston määrittely ja rajaukset.....	7
1.3 Työn tavoitteet.....	8
2 KOHDEYRITYS	8
2.1 Lindström konserni	8
2.2 Lindström Oy	9
2.2.1 Työvaatepalvelut.....	9
2.2.2 Mattopalvelut	10
2.2.3 Hygieniapalvelut	10
2.2.4 Teollisuuspyyhepalvelut.....	11
2.2.5 Muut palvelut	11
2.3 Comforta Oy	12
2.4 Julkisyhteisöjen osuus asiakkaista	13
3 HANKINTALAKI	13
3.1 Hankintalain periaatteet.....	13
3.1.1 Julkisten varojen tehokas käyttö	14
3.1.2 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys	14
3.1.3 Julkisuus ja avoimuus	15
3.2 Hankinta	15
3.3 Menettely	16
3.3.1 Avoin menettely	17
3.3.2 Rajoitettu menettely	17
3.3.3 Neuvottelumenettely	18
3.3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	19
3.3.5 Suorahankinta.....	20
3.3.6 Puitejärjestely	21
3.3.7 Muut menettelyt	21
3.4 Määrä-ajat	21
3.5 Kynnysarvot.....	23
3.5.1 Hankintalain asettamat kynnysarvot	23
3.5.2 Ennakoidun arvon laskeminen.....	24
3.6 Ilmoituskanavat	25
4 JULKISYHTEISÖN MÄÄRITELMÄ	26
4.1 Viranomaiset ja niihin verrattavat yksiköt.....	26
4.2 Valtion liikelaitokset	26
4.3 Julkisoikeudelliset laitokset.....	27
4.4 Julkista tukea saavat tahot	27
4.5 Uskonnolliset yhteisöt.....	27
5 HANKINTAPROSESSI	28

5.1 Hankintailmoitus	28
5.2 Tarjouspyyntö	29
5.3 Ehdokkaiden valinta	31
5.4 Tarjousten käsittely	31
5.5 Päätösten perusteet	32
6 MUUTOKSENHAKU	34
6.1 Perusteet muutoksenhauille	34
6.2 Hakemuksen käsittely	36
6.3 Markkinaoikeuden päätös.....	36
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	37
7.1 Miksi hankinta ei onnistu odotetusti?	37
7.2 Ehdotuksia ongelmakohtiin.....	38
7.3 Jatkotutkimuksen tarpeen arviointi	39
8 TYÖN ARVIOINTI	41

LÄHTEET

LIITE

Liite 1 Vastuuraportti Lindström Oy

KÄSITTEET

b – to – b-yritys: business – to – business-yritys, joka tarjoaa palveluitaan yrityksille tai yhteisöille, ei yksityishenkilöille

bulkkitarvike: massa- tai irtotarvike, jonka käsiteltävät ja/tai laskettavat yksiköt ovat suurempia kuin yksi tuote tai kappale

Ehdokas: toimittaja, joka on ilmaissut osallistumishakemuksella hankintayksikölle halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen hankintamenettelyyn

Hakemusosoitus: hankintapäätöksestä annettava kirjallinen ohje asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi; annetaan osallistumishakemuksen jättäneelle ehdokkaalle tai tarjouskilpailuun osallistuneelle tarjoajalle

Hankinta: yhteisnimitys hankintasopimuksesta ja sitä edeltävästä kilpailuttamismenettelystä

Hankintaprosessi: hankinnan tekeminen sen suunnittelusta sopimuksen allekirjoittamiseen

Hankintasopimus: kirjallinen sopimus, joka tehdään hankintapäätöksen jälkeen yhden tai useamman tarjoajan ja yhden tai useamman hankintayksikön välillä

Jälki-ilmoitus: EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa 48 päivän kuluessa ja peruspalvelusektorin hankinnoissa kahden kuukauden kuluessa sopimuksen syntymisestä tehtävä ilmoitus

Oikaisuvaatimus: tehdään, kun osapuoli on tyytymätön kunnan, kuntayhtymän tai seurakunnan hankintapäätökseen. Tehdään 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista

Tarjoaja: julkisessa hankinnassa tarjouksen hankintayksikölle jättänyt toimittaja

Toimittaja: luonnollinen tai oikeushenkilö, julkinen taho tai edellisten ryhmittymä, joka tarjoaa palveluita tai tavaroita markkinoilla

Valintaperuste: hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä julkaistava peruste, jolla kilpailun voittaja valitaan. Perusteena voi olla halvin hinta, kokonaistaloudellinen edullisuus tai jokin muu peruste

Vertailuperuste: hankintayksikön valitsema peruste tarjousten vertailuun, sen pitää olla tuotteen tai palvelun objektiivisesti arvioitava ominaisuus, liittyttävä itse hankinnan kohteeseen ja se on ilmoitettava hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä

1 JOHDANTO

1.1 Aihepiirin esittely

Opinnäytetyöni aiheena ovat julkisyhteisöjen erityispiirteet yrityksen asiakkaina ja tässä erityisesti ne vaatimukset hankintaprosessiin ja sen osapuoliin, jotka laki julkisista hankinnoista (myöhemmin hankintalaki) asettaa. Työn tavoitteena on kiinnittää huomiota niihin seikkoihin, jotka tekevät hankintaprosessista joko sujuvan tai ongelmallisen.

Esimerkkiyrityksenä on Lindström Oy ja lähestynkin aihetta nimenomaan tämän yrityksen näkökulmasta. Lindström Oy on b – to – b-yritys, joka tarjoaa muun muassa työvaate-, vaihtomatto- ja hygieniapalveluita, joten opinnäytetyön ulkopuolelle rajautuvat muun muassa rakennus- ja saneerausurakat, konehankinnat ja suuret laitehankinnat.

1.2 Aineiston määrittely ja rajaukset

Aineistona käytän hankintalakia, Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton sivuilta löytyvää aineistoa, alan kirjallisuutta, omaa opiskeluaineistoani, sekä Lindström Oy:ltä saamaani julkista materiaalia, joka on myös yrityksen kotisivuilla.

Haastatteluaineistoa olen hankkinut avainasiakaspäällikkö Anne Hyypiältä, joka vastaa Lindström Oy:n Kaakkois-Suomen julkisyhteisöasiakkaista.

Opinnäytetyöni pohjautuukin lähes kokonaan jo olemassa oleviin laki- ja asiakaslähteisiin; poikkeuksena haastatteleamalla saatu tieto edellä mainitulta henkilöltä, joka joutuu työssään päivittäin tekemisiin hankintalain ja sen vaatimusten kanssa ja jolla on käytännön tuomaa perehtyneisyyttä aiheeseen.

1.3 Työn tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on kiinnittää huomiota niihin kohtiin, joissa hankinnat eivät toteudu toivotusti, vaan prosessi pitkittyy siksi, että osapuolet eivät saa tai luovuta hankinnan kannalta oleellisinta ja tarkinta tietoa. Toisaalta myös suuri osa hankinnoista sujuu ilman ongelmia, ja niissä toteutuu hankintalain tavoite sujuvasta, tasapuolisesta ja yhteisten varojen käyttöä kunnioittavasta prosessista. Tässä työssä nämä sujuvat hankinnat esitellään ilman erillistä yksilöintiä, sillä ajatuksena on, että parhaiten hankinta toteutuu, kun kaikki lain vaatimukset on täytetty ja hankintapäätös on tehty ilman moitteita ja muutoksenhaakua.

Hankintojen laajan kirjon vuoksi olen rajannut opinnäytetyöni siten, että keskityn palvelu- ja tavarahankintoihin. Tarkastelen kuitenkin hankintalain yleisiä periaatteita niin, että opinnäytetyöni varsinainen aihe saa kontekstin ja rajaavat kehykset.

2 KOHDEYRITYS

Tässä luvussa esitellään Lindström Oy, joka on opinnäytetyöni esimerkkiryitys. Liitteessä 1 on Lindström Oy:n vastuuraportti 2008.

2.1 Lindström konserni

Lindström Oy on johtava tekstiilipalveluiden tuottaja Suomessa. Yritys on perustettu 1848 ja sen pääkonttori sijaitsee Helsingin Sörnäisissä. Suomessa toimipisteitä on viidellätoista paikkakunnalla, ja kansainvälisesti yritys toimii 19 eri maassa. Tytäryhtiöitä ovat kunkin maan kansalliset tytäryhtiöt sekä Comforta Oy, jonka toimialana ovat hotellitekstiilipalvelut ja Suomessa myös sairaalatekstiilit. Henkilöstöä yrityksellä on tällä hetkellä yli 2500 ja vuoden 2008 liikevaihto oli noin 250 miljoonaa euroa. (Lindström Oy.)

ISO 14001-ympäristösertifikaatti on myönnetty kaikille Lindström Oy:n palvelukeskuksille, myöntäjänä on ollut DNV Certification Oy. Yrityksen kotimaan palvelutoiminnot on sertifioitu ISO 9001:2000-standardin mukaisiksi. Kyseinen sertifikaatti myönnetään yritykselle, joka haluaa osoittaa yhteistyökumppaneilleen kykynsä toimittaa asiakasvaatimukset ja lain vaatimukset täyttäviä tavaroita tai palveluita. Pohjoismainen ympäristömerkki eli Joutsenmerkki on myönnetty Lindströmin käsipyherullajärjestelmälle vuonna 1997. Molempien kotimaisten sertifikaattien myöntäjänä on ollut Suomen Sertifiointi SFS.

(Lindström Oy; Suomen Standardisoimisliitto SFS ry.)

2.2 Lindström Oy

Tässä luvussa kuvaillaan Lindström Oy:n palveluita, joita ovat yrityksille ja yhteisöille tarjottavat tekstiili-, matto-, hygienia-, teollisuuspyyhe-, ravintolatekstiili-, henkilösuojain- ja yrityslahjapalvelut. Palvelukuvaukset ovat Lindström Oy:n verkkosivuilla www.lindstrom.fi. Kaikkiin palveluihin kuuluvat tarvekartoitus ja suunnittelu, hankinta ja vuokraus tai myynti, varastointi, jakelu, sekä loppuhäviytys. Palvelun mukaan myös asennus, pesu, huolto ja uusiminen voivat kuulua palvelumalliin asiakkaan toiveitten ja tarpeen mukaisesti.

Asiakas voi halutessaan ottaa käyttöön E-palvelun, jossa hän voi selata tuotevalikoimaa, seurata asiakkuutensa raportteja ja tehdä tilauksia asiakkaalle sovitusta tuotteista, joita voivat olla esimerkiksi pesuaineet ja paperit, työsuojaimet tai työvaatetilaukset.

2.2.1 Työvaatepalvelut

Työvaatepalvelu sisältää malliston suunnittelun, vaatteiden hankinnan, sovitukset ja mahdolliset mittamuutokset, vaatteiden pesun, korjaukset ja uusimisen, edestakaiset kuljetukset asiakkaan ja pesulan välillä, varastoinnin ja loppuhäviytyksen.

Mallisto kattaa työvaatteet kevyistä tunikoista palosuojattuihin haalareihin. Asiakas voi halutessaan saada yritykselleen suunnitellun erikoismalliston, sekä liikermerkit ja käyttäjän henkilökohtaisiin vaatteisiin ommellut nimimerkit. Vaatteet noudetaan asiakkaan tiloista sovittuna ajankohtana ja toimitetaan takaisin pesytynä, huollettuina ja tarvittaessa vaihdettuina. (Lindström Oy.)

2.2.2 Mattopalvelut

Mattopalvelussa asiakkaan matoista tehdään tarvekartoitus ja suunnittelu, hankinta, vuokraus ja myynti, pesu ja huolto, jakelu, varastointi ja uusiminen, sekä loppuhävitys. Tuotevalikoima sisältää tuulikaappimatot, aula-, odotustila-, käytävä- ja tuotantotilamatot sekä mopit. Materiaalit valitaan käyttökohteen mukaan ja asiakkaan niin halutessa voidaan suunnitella yksilöllinen design-matto missä toistuu esimerkiksi asiakkaan yrityslogo. (Lindström Oy.)

Jakelupalvelu noutaa käytetyt matot sovitun vaihtovälin mukaisesti ja vaihtaa tilalle samanlaisen puhtaan ja huolletun maton. Halutessaan asiakas voi ostaa matot itselleen. Moppipalvelussa asiakkaalle määritellään moppien kulutuksen mukainen vaihtoväli ja kappalemäärä, ja moppien jakelu pesuineen ja huoltoineen toimii samoin kuin matoissa. (Lindström Oy.)

2.2.3 Hygieniapalvelut

Hygieniapalvelun tuotteita ja palveluita ovat puuvillapyyhjärjestelmät, pesuaine- ja paperiannostelijat, ilmanraikastimet ja muut hygienia tuotteet ja hygieniapalvelut. Asiakkaan tarve kartoitetaan, laitteet kuljetetaan, asennetaan, huolletaan ja tarvittaessa uusitaan. Puuvillapyyhkeiden osalta palvelu toimii siten, että likaiset pyyherullat noudetaan ja puhtaat toimitetaan tilalle sovitun vaihtovälin mukaisesti. Paperi- ja pesuaineannostelijoiden täytöstä asiakas vastaa itse, samoin papereiden ja aineiden tilaamisesta. Ilmanraikastimien huolto ja täyttö kuuluu palveluun, sekä hygieniapalvelussa käytettävien astioiden tyhjennys ja desinfiointi. (Lindström Oy.)

2.2.4 Teollisuuspyyhepalvelut

Teollisuuspyyhepalvelut sisältävät nimensä mukaisesti teollisuuspyyhkeet, imeytysmatot, kuljetus- ja keräilyastiat sekä mahdollisesti siirtoasiakirjat ongelmajätteiden osalta. Pyyhkeet ja imeytysmatot huolletaan yhdessä Lindström Oy:n pesuloista, mille on myönnetty ympäristölupa ongelmajätteiden käsittelyyn. (Lindström Oy.)

Käyttökohteita ovat teollisuus, kirjapainot, korjaamot ja kunnossapidon tehtävät. Palveluun kuuluu myös jakelu eli puhtaitten toimitus ja likaisten poisvienti, sekä kertyvän ongelmajätteen käsittely määräysten mukaisesti. (Lindström Oy.)

2.2.5 Muut palvelut

Henkilösuojainpalvelussa asiakkaalle tehdään riskien arviointi, suojainten tarpeen suunnittelu ja pidetään koulutustilaisuus suojainten käytöstä. Palvelumalleja on kaksi, kattavammassa mallissa asiakkaalle toimitetaan suojainkaappi sovittuun paikkaan, ja sen täytöstä huolehditaan automaattisesti sovittujen toimitusmäärien mukaisesti. Toisessa asiakas tilaa suojaimia tarpeen ja kulutuksen mukaan. Suojaimia ovat pään-, kuulon-, silmien- ja kasvojen suojaimet, käsien- ja jalkojen suojaimet, suojavaatetus, putoamissuojaimet sekä ensiaputuotteet. (Lindström Oy.)

Ravintolatekstiilipalveluihin kuuluvat palvelunmukaiset tekstiilit eli pöytä-, kaita- ja lautasliinat ja tähän palveluun kuuluu myös mainittujen tekstiilien suunnittelu, hankinta, valmistus, kuljetus, pesu sekä käsittely likaahylkiviksi. Materiaali- ja kuosivaihtoehtoista valitaan asiakkaalle sopivin ja niin halutessaan asiakas saa esimerkiksi yrityksensä logon painettuna tai kudottuna tilaamiinsa tekstiileihin. Palveluun ja valikoimaan kuuluvat myös sivuliinat, keittiö- ja lasipyyhkeet eli keittiön aputekstiilit. (Lindström Oy.)

Yrityslahjapalveluissa suunnitellaan, hankitaan, varastoidaan, paketoidaan ja toimitetaan asiakkaan tilaamat tuotteet. Fuusion kautta yritykseen sulautunut Vision Design hoitaa tuotteiden suunnittelun tai niin toivottaessa tuotteet hankitaan eri merkkituotteiden valmistajilta. (Lindström Oy.)

2.3 Comforta Oy

Comforta Oy on Lindström Oy:n tytäryhtiö ja sen palveluita ovat hotelli- ja ravintolatekstiilipalvelut Suomessa, Ruotsissa, Virossa ja Venäjällä Pietarissa, ja kohderyhminä ovat erilaiset majoitus- ja ravintolapalveluita tarjoavat yritykset. Suomessa toimiviin palveluihin kuuluu lisäksi terveydenhoidon tekstiilipalvelut ja kohderyhmiä ovat alan laitokset aina yliopistollisista sairaaloista pienimpiin hoiva- tai hoitokoteihin. Comforta Oy:n yritys- ja palvelumalliesittely ovat yrityksen verkkosivuilla osoitteessa www.comforta.fi.

Näitä terveydenhuollon tekstiilipalveluita ovat esimerkiksi potilaitten ja asukkaiden käyttämät vaatteet ja vuodevaatetekstiilit. Potilasvaatteet ovat niin sanottua bulkkitavaraa ja ne ovat värikoodattuja koon mukaan ja sama mallisto on käytössä eri terveydenhuollon yksiköissä. Toisin sanoen potilailla tai hoivakotien asukkailla ei ole henkilökohtaisia vuokratekstiilejä käytössään. (Comforta Oy.)

Yhtiön liikevaihtotavoite vuodeksi 2009 on 46 miljoonaa euroa ja henkilöstöä sillä on noin 420 henkeä. Yritys noudattaa toiminnassaan ISO 9001:2000-laaturjestelmää ja ISO 14001:2004-ympäristöjärjestelmää sekä sairaalatekstiileissä EN-SFS 14065-standardia. (Comforta Oy.)

Yrityksen palvelumalliin kuuluu kaikissa palveluissa asiakkaan tarvekartoitus, tekstiilien hankinta, vuokraus, varastointi, huolto, kuljetus, uusiminen, kierrätys ja käytöstä poistaminen. (Comforta Oy.)

2.4 Julkisyhteisöjen osuus asiakkaista

Lindström Oy jakautuu Suomessa alueellisiin tulosityksiköihin, ja tässä opinnäytetyössä esimerkkialueena on Kaakkois-Suomen tulosityksikkö. Tällä alueella julkisyhteisöjen osuus on noin 1,875 – 2,5 prosenttia tulosityksikön vuoden 2008 liikevaihdosta. Julkisyhteisöt ovat erityisesti terveydenhuollon tekstiilipalveluiden sekä työvaate- ja mattopalveluiden käyttäjiä, ja useassa tapauksessa julkisyhteisön palvelukokonaisuuden muodostavat Comforta Oy:n sairaalatekstiilit yhdessä Lindström Oy:n työvaatepalvelun kanssa. (Avainasiakaspäällikkö Anne Hyypiä, Lindström Oy, henkilökohtainen tiedonanto, 9/2009 - 1/2010.)

3 HANKINTALAKI

Tässä luvussa on kuvattu lakia julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) eli hankintalakia sekä sen sisältöä ja vaatimuksia. Näitä vaatimuksia koskevat poikkeukset on lueteltu hankintalaissa 7 § -14 § ja hankintayksikön on aina perusteltava ne menettelyt, jotka rajoittavat avointa menettelyä, koska muuten niitä voidaan pitää lainvastaisena.

Tämän opinnäytetyön pohja-aineistona on kansallinen hankintalaki, ja työssä on tarkoituksellisesti jätetty mainitsematta julkisia hankintoja koskevat EU-direktiivit, lukuun ottamatta EU-kynnysarvoja, jotka ovat myös hankintalaissa.

3.1 Hankintalain periaatteet

Hankintalaki tuli voimaan 1.6.2007 ja se perustuu suurelta osin vuoden 2004 hankintadirektiiveihin (Kalima, Häll, Oksanen 2007,1–27.) Sen soveltamisala ja tarkoitus on määritelty seuraavasti:

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin tässä laissa säädetään.

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia

mahdollisuuksia tarjota palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

3.1.1 Julkisten varojen tehokas käyttö

Lain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää hankintoja, joissa on kuhunkin tarkoitukseen sopivin hinta-laatusuhde. Varsinkin palveluiden osalta hankinnan laadun tulisi vaikuttaa hankintapäätökseen yhtä lailla hinnan kanssa. Tämä koskee erityisesti esimerkiksi hoivapalveluita, mutta sopii peruseriaatteenksi myös muille palveluhankinnoille, jotta molemmat, eli sekä julkisten varojen tehokas käyttö että laadukkaiden hankintojen tekeminen lain hengen mukaan toteutuisi. (Kalima ym. 2007, 32.)

Kilpailuttamisvelvoite tulee esille hankintalain 1 §:ssä, jossa mainitaan, että *hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa lain vaatimuksia noudattaen*. Ottamalla mukaan tarvittavan määrän soveliaita ehdokkaita, hankintayksikkö saa hyödyn siitä, että kilpailutilanne pääsääntöisesti vähentää ylihinnoittelua. Huomioitavaa on myös, että markkinoilla oleva kilpailu on jo tehostanut tulosvelvoitteisten ehdokkaiden toimintaa.

3.1.2 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys

Tasapuolisuus ja syrjimättömyys alkavat jo hankinnan suunnittelusta. Kenenkään mahdollisen tarjoajan edellytyksiä osallistua tasavertaisesti tarjouskilpailuun ei saa heikentää eikä ketään suosia. Tämä tarkoittaa, että sekä hankintailmoitus että tarjouspyyntö tulee laatia sellaiseksi, että niiden sisältö ja tarkoitus on tulkittavissa samoin kaikkien tarjoajien keskuudessa ja näin eri toimittajien tarjouksilla tai muilla asian vaatimilla osallistumisasiakirjoilla, on yhdenvertainen mahdollisuus olla vertailukelpoisia kilpailussa. (Tuuri 2007 b.)

3.1.3 Julkisuus ja avoimuus

Julkisuuden ja avoimuuden periaate tarkoittaa sitä, että hankintailmoitus julkais-taan tarvittavassa laajuudessa, jolloin se tavoittaa tasapuolisesti kaikki tarjoajat ja niin mahdollistetaan myös lain hengen mukainen tehokas kilpailutus. Tämä periaate määrittää myös hankintailoituksen ja tarjouspyynnön sisältöä. Han-kintailoituksen ja tarjouspyynnön tulee olla laadittu siten, että niistä ilmenevät kaikki ne olennaiset tiedot, jotka vaikuttavat hankintapäätökseen tekemiseen. (Tuuri 2007 b.)

Julkisuuslaki eli laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 mää-rittää 11. §:ssä, että asianosaisella eli sillä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, on oikeus saada tietoja, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asi-anosaisen asian käsittelyyn. Edellä mainittua asiaan liittyvä tietoa on asian-osaisten oikeus saada julkisista, luvanvaraisista ja salassa pidettävistä asiakir-joista. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621; Kalima ym. 2007, 272 – 280.)

Laissa on myös rajoituksia, joissa määritellään ne asiakirjat, mitä ei voi edellä mainitusta tiedon vapaasta saatavuudesta huolimatta saada. Tarjouskilpailuun osallistuvan tarjoajan liike- tai ammattisalaisuudet ovat salassa pidettäviä asia-kirjoja, poikkeuksena tarjoushinta. Muut poikkeukset on lueteltu edellä mainitun julkisuuslain 24. §:ssä. (Kalima ym. 2007, 272 – 280.)

Lailla halutaan taata myös markkinoilla olevan kilpailun tehokas hyödyntäminen, markkinoiden toiminnan tehostaminen sekä ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

3.2 Hankinta

Hankintoja ovat esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden ostaminen tai vuokraus, palvelujen käyttöoikeussopimukset, osamaksulla ostaminen, rakennus- ja käyt-töoikeusurakoiden toteuttaminen sekä leasing- ja optiosopimukset. Kuten jo

aiemmin on mainittu, tässä opinnäytetyössä on tarkasteltu tavaroiden ja palveluiden ostamista ja vuokrausta, koska ne ovat esimerkkiyrityksen toiminta-alueita. Hankinnat on määritelty hankintalain 5 §:ssä kohdissa 1-6. (Ukkola 2007 a.)

3.3 Menettely

Hankinta itsessään määrittää sen, mitä hankintamenettelyä on kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisinta käyttää. Menettelyn valintaan siis vaikuttavat hankinnan arvo, sisältö, luonne ja laatu. Menettelyt on määritelty hankintalain 5. §:ssä kohdissa 10–18. Seuraavaksi esitellään omissa kappaleissaan ne menettelyt, joita hankinnoissa yleisimmin käytetään.

Menettely voi olla ensi- tai toissijainen taikka yksi- tai kaksivaiheinen. Ensisijainen hankintamenettely on se, joka valitaan nimensä mukaisesti ensimmäiseksi ja toissijainen menettely on se, mihin ryhdytään vasta, kun hankintaa ei ole saatu tehtyä ensisijaisella menettelyllä. Jotkin menettelyt ovat luonteensa mukaisesti toissijaisia, mutta tiettyjen erityisehtojen täytyessä niitäkin voidaan käyttää ensisijaisina menettelyinä. Suoraa rajausta siitä, mikä hankintamenettely on aina ensisijainen ja mikä toissijainen, ei siis voida tehdä. Hankintalaissa on säädetty seuraavasti:

Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suoraankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää 25–32 §:ssä säädettyin edellytyksin. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Menettely on yksivaiheinen silloin, kun tarjoajien kelpoisuus tarkistetaan ennen tarjousvertailua. Tällä tavoin toimitaan avoimessa menettelyssä. Kaksivaiheisessa menettelyssä hankintayksikkö ottaa vastaan osallistumishakemukset, tarkistaa tässä vaiheessa osallistujien kelpoisuuden ja vasta sen jälkeen lähettää tarjouspyynnöt ehdot täyttäneille osallistujille. (Kalima ym. 2007, 124 – 148.)

3.3.1 Avoin menettely

Avointa menettelyä voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa ja hankinta käynnistyy hankintayksikön julkaisemalla ilmoituksella. Halukkaiden toimittajien määrää ei voi ennalta rajata, vaan kaikilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat sekä oikeus tehdä tarjous. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Kalima ym. 2007, 126–127.)

Hankintayksikkö voi halutessaan lähettää hankinnasta tarjouspyynnön myös niille toimittajille, joilta se haluaa tarjouksen. Näin toimitaan, jos on todennäköistä, ettei muuten saada tarpeeksi soveliaita tarjouksia. Tarjouspyynnön saa lähettää erityisesti valituille toimittajille vasta, kun hankintailmoitus on julkaistu lain vaatimassa laajuudessa. (Kalima ym. 2007, 126–127; Lindroth 2009.)

Avoin menettely on yleisin menettely myös niissä hankinnoissa, joihin esimerkiksi yritys on osallistunut.

Avoimen menettelyn ketju on seuraavanlainen:

Hankintailmoitus – > tarjouspyyntöjen lähettäminen – > tarjoukset – > tarjoajien soveltuvuuden arviointi – > tarjousten käsittely – > sopimus. (Uuden hankintalain pääperiaatteet 2007.)

3.3.2 Rajoitettu menettely

Myös rajoitettua menettelyä voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa, mutta avoimeen menettelyyn verrattuna hankintayksiköllä on mahdollisuus rajoittaa niiden toimittajien määrää, jotka saavat osallistua tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö voi halutessaan rajata osallistujien määrän minimissään viiteen, jos ehdot täyttäviä toimittajia on riittävästi. Tällä ei kuitenkaan saa rajata kilpailua ja ehdokkaat on valittava mahdollisimman laajasti. (Kalima ym. 2007, 127 – 130; Lindroth 2009.)

Menettely on kaksivaiheinen, eli hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja halukkaat toimittajan lähettävät osallistumishakemuksensa. Näistä hankintayksikkö valitsee ne toimittajat, jolle se toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat. (Kalima ym. 2007, 127 – 130; Lindroth 2009.)

Rajoitetun menettelyn ketju on seuraavanlainen:

Hankintailmoitus – > osallistumishakemukset – > tarjouspyyntö valituille – > tarjoukset – > tarjousten käsittely ja hankintapäätös – > sopimus. (Uuden hankintalain pääperiaatteet 2007.)

3.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyn ollessa ensisijaisena menettelynä, hankinta alkaa hankintayksikön julkaisemalla hankintailmoituksella, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat osallistua. Hankintayksikkö valitsee ne toimittajat, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdoista ja näitä ehdokkaita on oltava vähintään kolme, jos soveliaita tarjokkaita on kylliksi. Menettelyn vaihteellisuudesta ja tarjoajien vähentämisen perusteista on ilmoitettava hankintailmoituksessa, hankekuvauksessa ja tarjouspyynnössä. (Kalima ym. 2007, 130 – 134; Lindroth 2009.)

Neuvottelumenettely on toissijainen menettely, kun avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu joko lainkaan tai hankintailmoituksen ehdot täyttäviä, soveliaita tarjoajia. Uutta hankintailmoitusta ei tarvitse julkista, jos alkuperäiseen ilmoitukseen osallistuneet tarjoajat ovat mukana neuvottelumenettelyyn siirryttäessä. (Kalima ym. 2007, 130 – 134; Lindroth 2009.)

Hankintalaissa on ilmoitettu perusteet, mitkä tulee täyttyä, jotta neuvottelumenettelyä voidaan käyttää. Ehtojen perusteluvollisuus on hankintayksiköllä. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Neuvottelumenettelyn ketju on seuraavanlainen:

Hankintailmoitus – > osallistumishakemukset –> neuvottelukutsu / tarjouspyyntö – > neuvottelut / osallistujien vähentäminen – > tarjoukset – > tarjousten käsittely ja hankintapäätös – > sopimus. (Uuden hankintalain pääperiaatteet 2007.)

3.3.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään vain hyvin monimutkaisissa hankinnoissa, joihin hankintayksikkö ei voi ennakolta määrittellä oikeudellisia ja taloudellisia perusteita tai teknisiä keinoja ja joiden valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus. Toisin sanoen hankinnan luonne edellyttää niin tarkkaa, erityistä ja kapea-alaista osaamista, että ei voida kohtuudella odottaa hankintayksikön tekevän kyseistä hankintaa jotakin muuta menettelyä käyttäen. (Kalima ym. 2007, 130 – 131 ja 134 – 137; Lindroth 2009.)

Hankintayksikkö ei saa luovuttaa toisille ehdokkaille muiden ehdokkaiden ratkaisuehdotuksia tai muita luottamuksellisia tietoja ilman asianomaisten lupaa, mutta sen on luovutettava hankintaan liittyvät tiedot osallistujia syrjimättä. Poikkeuksellisesti tässä menettelyssä hankintayksikön on mahdollista maksaa osallistujille raha- tai muuta palkkaa taikka palkkioita, koska tässä kappaleessa määritetyt hankinnat vaativat usein ehdokkailta aikaa ja rahaa vieviä suunnittelu- ja muita esitöitä, ja edellä mainitulla korvauksella taataan osallistujien mielenkiinto kuluista huolimatta. (Kalima ym. 2007, 130 – 131 ja 134 – 137; Lindroth 2009.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely alkaa hankintailmoituksella ja mahdollisella hankekuvauksella. Ilmoituksessa on ilmoitettava tarjoajien vertailuperusteet sekä se, vähennetäänkö tarjoajien määrää neuvottelujen edetessä vaiheittain ja valintojen perusteet. Osallistumisilmoituksista valitaan ne, joiden kanssa aloitetaan neuvottelut ja ehdokkaiden määrä voidaan rajata kolmeen, jos soveliaita tarjokkaita on riittävästi. Kun hankintayksikön ilmoitusta ja sen perusteita vastaava ratkaisu on löydetty, osallistujilta pyydetään tarjoukset. Näistä valitaan

kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. (Kalima ym. 2007, 130 – 131 ja 134 – 137; Lindroth 2009.)

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn ketju on seuraava:

Hankintailmoitus ja mahdollinen hankekuvaus – > osallistumishakemukset – > neuvottelut – > ratkaisuehdotukset – > tarjouspyyntö – > tarjoukset – > tarjousten käsittely ja hankintapäätös – > sopimus. (Uuden hankintalain pääperiaatteet.)

3.3.5 Suorahankinta

Suorahankinnassa ei julkaista hankintailmoitusta, vaan hankintayksikkö neuvottelee suoraan yhden tai useamman toimittajan kanssa. Tähän menettelyyn voidaan siirtyä toissijaisena menettelynä, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei saatu lainkaan tarjouspyyntöjä tai osallistumishakemuksia tai saadut eivät vastaa tarjouspyyntöä. Näin tapahtuessa ei alkuperäisiä ehtoja saa muuttaa. (Kalima ym. 2007, 138 - 145; Lindroth 2009.)

Vaikka suorahankinnan edellytykset täyttyvät harvoin, voidaan sitä käyttää ensisijaisena menettelynä tietyin ehdoin. Esimerkiksi, jos hankkeeseen liittyy teknisen, taiteellisen tai yksinoikeudellisuuden suojelemiseen liittyvä syy ja se rajaa ehdokkaat vain yhteen toimittajaan, taikka jos ennalta arvaamaton, hankintayksiköstä riippumaton, äärimmäinen kiire sekä samaan aikaan kyseisen sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä ilman, että nopeutettu menettely riittäisi, taikka on mahdollista suorittaa erityisen edullinen hankinta liiketoiminnan lopettavalta toimittajalta tai konkurssipesältä. (Kalima ym. 2007, 138 - 145; Lindroth 2009.)

Suorahankintaa käytetään lisätilauksissa tavarahankintojen osalta, jos toimittajan vaihtaminen aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai teknisiä vaikeuksia. Palvelu- ja urakkahankinnoissa edellytys on esimerkiksi, että se on välttämätön alkuperäiselle toimitukselle, mutta suorahankinnan arvo on korkeintaan 50 prosenttia alkuperäisestä hankinnasta. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

3.3.6 Puitejärjestely

Puitejärjestelyn tarkoituksena on vahvistaa tiettyinä aikana tehtävien hankintasopimusten ehtoja. Puitejärjestelyyn toimittajat valitaan joko avoimella tai rajoitetulla menettelyllä, tietyin ehdoin myös neuvottelumenettelyä käyttämällä taikka hankintalain 27 §:n ehdoin tekemällä suoraan hankinta, joka on kuvailtu edellisessä kappaleessa. Jos puitejärjestelyyn valitaan useampia toimittajia, on heitä valittava vähintään kolme, paitsi jos kelpoisuudet täyttäviä toimittajia on vähemmän. Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä alkupe- räisten osapuolten kesken, sopimuksen ehtoihin ei saa tehdä merkittäviä muu- toksia sen voimassaoloaikana eikä sitä saa käyttää kilpailua rajoittavalla, estä- vällä tai vääristävällä tavalla. Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset ovat voimassa enintään neljä vuotta. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Kalima ym. 2007, 147.)

3.3.7 Muut menettelyt

Muita menettelyitä on esimerkiksi optioehto eli mahdollisuus varsinaisen han- kinnan yhteydessä solmitun sopimuskauden jälkeen vielä lisäkauteen tai - jaksoon. Tämän tulee olla mainittuna hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnös- sä, sekä sen arvo tulee olla laskettuna hankinnan arvoon. Lisäksi erilaisia me- nettelyjä ovat vielä suunnittelukilpailu, dynaaminen hankintamenettely ja säh- köinen huutokauppa. Tietoa näistä on saatavilla muun muassa hankintalaissa osoitteessa finlex.fi taikka osoitteessa hankinnat.fi/hankintamenettelyt. (Lindroth 2009.)

3.4 Määrä-ajat

Avoimessa menettelyssä tarjousajan on oltava vähintään 52 päivää ja rajoite- tussa menettelyssä vähintään 40 päivää. Neuvottelumenettelyssä, kilpailullises- sa neuvottelumenettelyssä ja rajoitetussa menettelyssä on osallistumishake- muksen jättämiselle oltava varattuna vähintään 37 päivää. Määräajat lasketaan

alkavaksi sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Määräaikoja voidaan lyhentää avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä 22 päivään, jos hankintayksikkö on julkaissut ennakoilmoituksen vähintään 52 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen varsinaista hankintailmoitusta. Lisäksi tarjousaikaa avoimessa sekä rajoitetun ja neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn osallistumisilmoituksen jättämisaikaa voidaan lyhentää 7 päivää, jos ne julkaistaan sähköisesti. Tästä on avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä mahdollistaa vähentää määräaikaa vielä 5 päivää, jos hankintayksikkö asettaa hankintailmoituksen julkaisupäivänä tarjousasiakirjat kokonaisuudessaan saataville sähköisessä muodossa, sekä ilmoittaa Internet-osoitteen, josta ne ovat saatavilla. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Nopeutettua menettelyä voidaan käyttää silloin, kun normaalien määräaikojen noudattaminen on kiireen vuoksi mahdotonta. Tällöin rajoitetussa ja neuvottelumenettelyssä on osallistumishakemuksen jättämiselle varattava vähintään 15 päivää ja jos ilmoitus tehdään sähköisesti, niin määräaika on silloin vähintään 10 päivää. Samoin rajoitetun menettelyn tarjousaika on oltava vähintään 10 päivää. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Määräaikojen pidentäminen on mahdollista, jos tarjouspyyntöasiakirjoja tai ajoissa pyydettyjä lisätietoja ei ole toimitettu määräaikojen kuluessa, taikka jos tarjouksen tekeminen edellyttää paikalla käyntiä joko itse hankinnan kohteen tai siihen liittyvien asiakirjojen takia. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Jos osallistuja pyytää määräaikojen kuluessa hankintaan liittyviä asiakirjoja, on ne lähetettävä 6 päivän kuluessa siitä, kun niitä on pyydetty, ja tämä sääntö koskee kaikkia hankintoja ja menettelyitä. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

3.5 Kynnysarvot

Julkisyhteisöt tekevät hankintoja yli 22,5 miljardin euron arvosta vuosittain. EU:n asettamat raja-arvot muuttuivat vuoden 2010 alusta ja myös kansalliset raja-arvot muuttuvat kevään 2010 aikana, eli aiempaa suurempi osa hankinnoista jää hankintalain velvoittaman kilpailutuksen ulkopuolelle. (Kuntaliitto.)

Kynnysarvolla tarkoitetaan sitä hankinnan arvon rajaa, minkä ylittyessä hankintayksikön on tehtävä hankintailmoitus ja muutoinkin noudatettava hankintalain asettamia säännöksiä. (Torkkel 2010 b.)

3.5.1 Hankintalain asettamat kynnysarvot

Kansalliset kynnysarvot lasketaan ilman arvonlisäveroa, eikä niissä erotella eri hankintaviranomaisia EU:n kynnysarvojen tapaan. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Seuraavana ovat taulukot kansallisille kynnysarvoille sekä EU-kynnysarvoille. Kansallisten kynnysarvojen taulukossa 3.1 on ilmoitettu erilaisten hankintojen lisäksi eri hankintaviranomaiset kynnysarvoineen.

Taulukko 3.1 Hankintojen kansalliset kynnysarvot.

	Voimassaoleva kynnysarvo	Keväällä 2010 voimaan tuleva kynnysarvo
Tavara- ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut Käyttöoikeussopimukset	15 000 euroa	30 000 euroa
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut Eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	50 000 euroa	100 000 euroa
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	100 000 euroa	150 000 euroa

Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hankintojen oikeussuojauudistusta koskeva esitys HE 190/2009 vp. Muutosten arvioidaan tulevan voimaan aikaisintaan maaliskuussa 2010. Esityksessä kynnyksarvot kaksinkertaistuisivat tavara- ja palveluhankinnoissa sekä sosiaali- ja terveystaloudissa. Myös rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa kynnyksarvo nousisi puolella. Taulukossa 3.1. on nähtävissä voimassaolevat ja uudistuksen jälkeen nousevat kynnyksarvot.

EU-kynnyksarvoissa erotellaan erilaisten hankintojen lisäksi myös eri hankintaviranomaiset taulukon 3.2 osoittamalla tavalla.

Taulukko 3.2 EU:n kynnyksarvot

	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	125 000 euroa	193 000 euroa
Rakennusurakat	4 845 000 euroa	4 845 000 euroa
Käyttöoikeusurakat	4 485 000 euroa	4 845 000 euroa
Suunnittelukilpailut	125 000 euroa	193 000 euroa

EU:n asettamat kynnyksarvot muuttuivat 1.1.2010 ja ovat voimassa kaksi vuotta, 31.12.2011 asti. Kynnyksarvot lasketaan ilman arvonlisäveroa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Työ- ja elinkeinoministeriö.)

3.5.2 Ennakoidun arvon laskeminen

Kun hankintayksikkö määrittelee hankinnan ennakoitua arvoa, sen tulee käyttää hankintalain 17–19. §:ssä ilmoitettuja menetelmiä. Perusteena ennakoidulla arvolle käytetään hankinnasta maksettavaa suurinta kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Tässä on otettava huomioon muut vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen mahdollisesti sisältyvät optio- ja pidennysehdot ja ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat maksut ja palkkiot. (Torkkel 2008 b; Ukko-la 2007 a.)

Pitkäaikaisissa hankintasopimuksissa huomioidaan enimmillään neljän vuoden arvo. Jos kyseessä on määrittelemättömän pituinen tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus, niin silloin arvo lasketaan kertomalla hankintasopimuksen kuu-kausi-arvo neljälläkymmenelläkahdeksalla. (Torkkel 2008 b; Ukkola 2007 a.)

Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisissä osissa ja kaikkien erillisten osien ennakoidut arvot yhteenlaskettuna ylittävät jonkin ilmoitetun kynnysarvon, niin silloin kaikkiin kyseisen hankinnan erillisiin osiin sovelletaan edellä mainittuja kynnysarvoa koskevia säännöksiä. (Torkkel 2008 b; Ukkola 2007 a.)

Hankintalain 20 §:ssä todetaan, että hankintaa ei saa pilkkoa osiin taikka sen arvoa ei saa laskea siten, että kyseisen hankinnan arvo jää alle kynnysarvojen. Tällä halutaan välttää lain keinotekoinen kiertäminen. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel, 2008 b.)

3.6 Ilmoituskanavat

Julkisyhteisöjen kynnysarvot ylittävät hankintailmoitukset julkaistaan HILMA:ssa osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi, mikä on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton ja sähköinen ilmoituskanava. Ilmoitukset julkaistaan sekä suomeksi että ruotsiksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö.)

Hankintayksikön vastuulla on, että tieto hankinnan alkamisesta on sekä ajoissa että tarvittavassa laajuudessa tarjoajien ja ehdokkaiden saatavilla. Sekä hankintailmoitus että tarjouspyyntö on tehtävä huolellisesti, sillä jos ne eroavat toisistaan, niin hankintailmoituksen sisältö on ratkaisevampi. Jos ilmoitusmenettelyssä tapahtuu virhe, se voi johtaa jopa hankintapäätöksen kumoamiseen. (Torkkel 2010 a.)

4 JULKISYHTEISÖN MÄÄRITELMÄ

Tässä luvussa määritellään niitä julkisyhteisöjä, jotka kuuluvat Suomessa hankintalain piiriin.

4.1 Viranomaiset ja niihin verrattavat yksiköt

Hankintalaki koskee kaikkia viranomaisia niin valtion- kuin kuntahallinnossakin. Valtion viranomaisia ovat muun muassa keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, kuten ministeriöt, eduskunta ja tuomioistuinlaitos sekä näiden alaisuuteen kuuluvat virastot ja laitokset. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Keskushallintoviranomaisia koskeva ohjeellinen luettelo löytyy työ- ja elinkeinoministeriön sivuilta. (Torkkel 2009; Työ- ja elinkeinoministeriö.)

Kunnallisviranomaisia ovat kunnanvaltuustot ja -hallitukset, lautakunnat sekä johto- ja toimikunnat. Hankintalain piiriin kuuluvat myös kuntayhtymät sekä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset. Edellä mainitusta kuntayhtymästä esimerkiksi mainittakoon vaikkapa Päijät-Hämeen koulutus konserni taikka Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiri, EKSOTE. (Torkkel, 2009.)

4.2 Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) piiriin kuuluvat laitokset ovat myös hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä. Valtion liikelaitokset toimivat markkinoilla vastaten omasta taloudestaan kuitenkin niin, että hallitus ja eduskunta ohjaavat niitä tulos- ja palveluvelvoitteilla. Ohjauksesta huolimatta niiden talous ei ole valtion tulo- ja menoarviossa. Näitä valtion liikelaitoksia ovat muun muassa Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt, Varustamoliikelaitos Finstaship, Luotsausliikelaitos sekä Ilmailulaitos Finavia. (Suomi.)

4.3 Julkisoikeudelliset laitokset

Hankintalain piiriin kuuluvan julkisoikeudellisen laitoksen määritelmänä on, että sen pitää olla oikeushenkilö, esimerkiksi osakeyhtiö, säätiö tai yhdistys, se on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja että sillä ei saa olla kaupallista taikka teollista luonnetta. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Lisäksi hankintayksikkö (hankintalaki 6. §, 1 - 4) voi joko pääasiallisesti rahoittaa julkisoikeudellista laitosta, kyseinen laitos voi olla hankintayksikön valvonnassa tai kyseisen laitoksen johto-, valvonta- taikka hallintaelimen jäsenistä yli puolet on hankintayksikön nimittämiä. Esimerkkinä julkisoikeudellisista laitoksista mainittakoon kuntien vuokratyöyhtiöt, Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Työ- ja elinkeinoministeriö; Torkkel 2009.)

4.4 Julkista tukea saavat tahot

Julkista tukea saavaksi tahoksi luetaan kaikki ne hankintoja tekevät ostajat, jotka saavat avustusta yli puolet hankinnan arvosta hankintalain 6. §:n kohdissa 1 - 4 mainituilta hankintayksiköiltä. Tässä mainittu taho voi olla esimerkiksi opiskelija-asuntosäätiö. Tuen tulee kohdistua nimenomaiseen hankintaan, jotta lain määritelmä täyttyy. Näin ollen yleistä avustusta tai muuta vastaavaa ei lueta tässä tarkoitetuksi tueksi. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel 2009.)

4.5 Uskonnolliset yhteisöt

Hankintalain määrittelemiä hankintayksiköitä ovat myös evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä näiden seurakunnat ja viranomaiset. Evankelis-luterilaisen kirkon hankinnoista säädetään kirkkolaisissa (26.11.1993/1054), mutta seurakunnat ja niiden viranomaiset kuuluvat hankinta-

lain piiriin. Kirkon viranomaisia, ja tässä tapauksessa hankintayksiköitä, ovat kirkkohallitus, kirkon keskusrahasto, tuomiokapitulit, sekä seurakuntatasolla kirkkovaltuustot, seurakuntien neuvostot ja johtokunnat sekä seurakuntayhtymien yhteiset kirkkovaltuustot ja -neuvostot. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel 2009.)

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvat myös ortodoksinen kirkkokunta, sen seurakunnat ja näiden toimielimet, kuten seurakuntavaltuustot ja -neuvostot. Hankintalaki koskee edellä mainittujen tahojen hankintoja riippumatta siitä, mikä toimielin on hankinnasta päättämässä. (Laki julkisista hankinnoista 3.3.2007/348; Torkkel 2009.)

5 HANKINTAPROSESSI

Tämä kappaleessa kuvaillaan hankintaprosessia yleisesti. Muutamalla esimerkitapauksella on tarkoitus osoittaa kuinka pieneltä vaikuttavat, mutta väärät yksityiskohdat voivat aiheuttaa hankintamenettelyn keskeyttämisen ja/tai uuden tarjouskilpailun tekemisen. Hankinnan luonne ja arvo määrittävät sen, mitä hankintamenettelyä käytetään, tai miten hankintayksikkö hankinnan suorittaa. Kuitenkin kaikki hankintalain asettamat velvoitteet tulee täyttää, jotta moitteellisuudelta vältyttäisiin, sekä muistettava on myös se, että perustelovelvoite on hankintayksiköllä.

5.1 Hankintailmoitus

Hankintalaissa ilmoitetaan, että hankintailmoitus on julkaistava tarvittavassa laajuudessa, avoimesti ja että tieto hankinnan käynnistymisestä on oltava ehdokkaiden ja tarjoajien saatavilla. Tämä lain vaatimus täytetään, kun ilmoitus jätetään sähköisesti HILMA:an, osoitteeseen www.tem.fi/julkiset hankinnat, jossa on ohjeet hankintojen ilmoitusmenettelystä, kynnysarvoista ja lomakkeiden täyttämisestä. Sieltä yritykset saavat ajantasaista tietoa käynnissä olevista han-

kinnoista ja ennakkoilmoituksista. Rajoitetussa, neuvottelu- ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintailmoitukseen vastataan osallistumishakemuksella, joista hankintayksikkö valitsee laissa säädetyn vähimmäismäärän soveliaita ehdokkaita ennalta ilmoitettujen perusteiden mukaisesti. Avoimessa menettelyssä voivat kaikki halukkaat tarjoajat osallistua lähettämällä tarjouksen hankintayksikön julkaisemaan ja ehdokkaille lähettämään tarjouspyyntöön. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel 2010 a.)

Hankintayksikön vastuulla on, että hankintailmoitus ja tarjouspyyntö vastaavat sisällöltään toisiaan. Hankinnan sujuvuutta lisää se, että kaikki lain vaatimukset otetaan huomioon jo kutakin hankintaa suunniteltaessa. Kun koko prosessi on alusta asti suunniteltu harkitusti, niin silloin hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön tekemiseen on tarvittavat tiedot jo valmiina ja vaara siitä, että ne eroaisivat sisällöllisesti toisistaan, pienenee. Hankintayksikön tulee myös toimittaa tarvittavat asiakirjat pyydettyä määrää aikojen sisällä niitä pyytävälle taikka menettelyyn valituille tarjoajille. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel 2010 a.)

Jos hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon, hankintayksikkö voi halutessaan julkaista varsinaista hankintailmoitusta edeltävän ennakkoilmoituksen. Ennakkoilmoituksessa ilmoitetaan tulevasta hankinnasta ja sen arvioidusta alkamisajankohdasta. Tämä ilmoitus voidaan tehdä vähintään 52 päivää, mutta kuitenkin korkeintaan vuosi ennen varsinaisen hankintailmoituksen julkaisemista. Ennakkoilmoituksella voidaan lyhentää aikaa, joka annetaan tarjosten tekemiselle. (Torkkel 2008 a.)

5.2 Tarjouspyyntö

Tarjouspyyntö tulee laatia niin yksiselitteisesti, että hankintayksikkö saa tarjoajilta vertailukelpoisia tarjouksia. Siitä tulee ilmetä hankinnan tekniset ja muut vaatimukset, osallistujille asetetut kelpoisuusvaatimukset, tarjosten valinta- ja vertailuperusteet, kuten hinnalle asetettu painoarvo taikka kokonaistaloudellinen edullisuus ja näitten painotukset tai tärkeysjärjestys, erityisehdot, määräaika

tarjouksen jättämiselle ja tarjouksen voimassaoloaika, yhteystiedot, viittaus hankintailmoitukseen sekä vielä tarjouksessa käytettävä kieli, jos kyseessä on EU-hankinta. Lisäksi on hankintalain 40 – 41. §:n mukaan ilmoitettava muut tiedot, jotka ovat hankintamenettelyn kannalta olennaisia. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Kalima ym. 2007, 151 – 161; Tuuri 2007 a.)

Kaikkien tarvittavien tietojen ilmoittaminen on tärkeää, koska jos tarjouspyyntö on puutteellinen, niin tarjoajat eivät voi lähettää tarkkoja ja vertailukelpoisia tarjouksia hankintayksikölle. Vaikka uuden ja tarkemman tarjouspyynnön laatimisesta ei seuraisikaan varsinaista valitusmenettelyä tuomioistuimissa, mutta silti sekin viivyttää hankintasopimuksen tekemistä, sekä mahdollisesti koko hankinnan toimittamista. Lisäksi turha työ kuluttaa eri osapuolien aikaa ja varoja tarpeettomasti. (Kalima ym. 2007, 151 – 161.)

MAO:447/09 Tarjouspyyntö ja vertailuperusteet

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä oli pyytänyt tarjouksia mattojen vuokrauksesta ja huollosta vuoden pituiselle sopimuskaudelle mahdollisuudella jatkaa sopimusta vielä vuodella siitä eteenpäin. Hankinnan arvioitu kokonaisarvo ilman arvonnäisäveroä oli 40.000 euroa. Vertailuperusteena tarjouspyynnössä oli ollut kokonaisvaltainen edullisuus, mutta ei ollut ilmoitettu, millä perusteella kyseinen vertailu tullaan tekemään. Hakemuksessa hävinnyt tarjoaja vaatii virheellisen menettelyt korjaamista, hyvitysmaksua 10.000 euroa ja oikeudenkäyntikuluja 850 euroa kyseiseltä sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä. Hakijan tarjous oli ollut halvin, eikä oman tulkintansa mukaan ollut hävinnyt ilmoitetuissa laatukriteereissä merkittävästi voittaneelle tarjoukselle.

Markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyyntö oli virheellinen siltä osin, että siinä ei ilmoitettu vertailuperusteita ja vuoden jatkosopimuksen ajalle hankintayksikön pitää tehdä uusi hankintailmoitus ja tarjouskilpailu. Sen sijaan markkinaoikeus ei katsonut olevan selvää, että hakija olisi voittanut virheettömän tarjouskilpailun, koska hinta ei ollut ainoa vertailuperuste. Vaikka virheellinen tarjouspyyntö aiheutti sen, ettei tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu toteutunut, niin hakija ei saanut vaatimaansa hyvitysmaksua, mutta sairaanhoitopiirin kuntayhtymä joutui korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikulut.

Hankintailmoitukset, tarjouspyynnöt ja muu hankintaan liittyvä tietojenvaihto on tehtävä kirjeitse, sähköisesti tai telekopioita käyttäen. Vain hankintapäätös tai hankintasopimus lähetetään asianosaisille postitse tai muuten todistettavalla tavalla, ei kuitenkaan esimerkiksi sähköpostilla tai faksilla. Käytettävät kanavat eivät saa rajoittaa eri ehdokkaiden ja tarjoajien mahdollisuutta osallistua hankin-

tamenettelyyn, ja kuten jo edellä on mainittu, hankintaan liittyvät asiakirjat on toimitettava niitä pyytävälle tarjoajille viipymättä. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Tuuri 2007 b.)

5.3 Ehdokkaiden valinta

Hankintayksikkö määrittää ne perusteet, joilla se valitsee ehdokkaat tai tarjoajat. Näitä perusteita eli vähimmäisvaatimuksia voivat olla taloudellinen ja rahoituskellinen tilanne, ammatillinen pätevyys tai tekninen suorituskyky. Perusteiden on kuitenkin liityttävä kyseessä olevaan hankintaan ja sen luonteeseen, eli esimerkiksi poliittisia perusteita ei voida käyttää. Perusteet on ilmoitettava hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä, sekä lisäksi ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus on arvioitava ennen tarjousten arviointia. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Torkkel 2010 a.)

Ne osallistujat, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia, tulee sulkea pois tarjouskilpailusta, mutta poissulkeminen voi tapahtua tietyin ehdoin myöhemminkin menettelyn aikana. Näin voidaan tehdä, jos hankintayksikön tietoon tulee jokin ehdokkaaseen tai tarjoajaan liittyvä, hankintalaissa mainittu peruste. Näitä ovat jotkin törkeät rikokset, kuten järjestäytynyt rikollisuus, lahjonta, veropetos ja rahanpesu. Lisäksi hankintalain 52. – 53. §:ssä on lueteltu harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita, joita ovat konkurssi tai muu vastaava menettely, jos sellainen on vireillä tai jos ehdokas on ammattitoiminnassaan syyllistynyt lainvastaisuuksiin tai virheisiin, kuten verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyömiseen. (Kalima ym. 2007, 181–184; laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

5.4 Tarjousten käsittely

Hankintayksikkö avaa hankintakilpailuun osallistuneet tarjoukset, kun ennalta ilmoitettu määräaika on umpeutunut. Suositeltavaa on, että avaamisesta laaditaan pöytäkirja, johon on kirjattu avaamistilaisuuden aika ja paikka, läsnäolijat, saapuneitten tarjousten lukumäärä ja luettelo tarjoajista, myöhästyneet tai vir-

heelliset tarjoukset, sekä myös muut normaalista poikkeavat seikat. Huomioitavaa on, että mitään tietoja ei saa antaa hankintayksikön ulkopuolelle ennen hankintapäätöstä. Päätöksen jälkeen tarjouskilpailun asiakirjat ovat julkisia, paitsi tieteenkin ehdokkaiden ammatti- ja liikesalaisuudet. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Tuuri 2007 b.)

Tapahtuman kulku etenee siten, että ensin todetaan ja hylätään myöhästyneet tarjoukset. Tämän jälkeen arvioidaan ja varmistetaan niiden tarjoajien kelpoisuus, jotka ovat jättäneet tarjousasiakirjansa ajoissa ja varmistetaan näitten tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus. Näistä hankintayksikkö valitsee tarjouskilpailun voittajan tekemällä soveltuvien tarjousten vertailun. Vertailuperusteet on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, ja ehdokkaita vertailtaessa ja voittajaa valittaessa kaikkia osallistujia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Voittaja todetaan ja hankintayksikkö tekee hankintasopimuksen valitsemansa toimittajan kanssa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Tuuri 2007 b.)

Huomion arvoista on se, että mitä huolellisemmin ja tarkemmin tarjouspyyntö on tehty, niin sitä sujuvampaa ja helpompaa tarjousten vertailu on. Esimerkkinä tästä haastatteleamalla (avainasiakaspäällikkö Anne Hyypiä, Lindström Oy, henkilökohtainen tiedonanto, 9/2009 - 1/2010) tietoon saatu käytännön hankintaprosessiin liittyvä tapaus, jossa tarjouspyyntö oli tehty niin ylimalkaisesti, että tarjoajat pyysivät ja saivat kyseisen hankintayksikön tekemään tarjouspyynnön uudelleen. Alkuperäisessä asiakirjassa oli lueteltu kohteet suurin piirtein yksilöimättä tarvittavien vaihtomattojen lukumäärää, kokoa tai vaihtoväliä. Ehdokkaat olivat todenneet tarjouskilpailun olevan mahdoton toimittaa niin puutteellisilla tiedoilla ja hankintayksikkö laati uuden, asianmukaisen tarjouspyynnön.

5.5 Päätösten perusteet

Hankintamenettely päättyy hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemiseen. Myös hankinnan keskeytymisestä on tehtävä hankintapäätös ja tiedoksianto. (Ukkola 2007 b.)

Valintaperusteena voi olla halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Vaikka halvin hinta olisi valintaperusteena, on ehdokkaiden ja tarjoajien silti täytettävä ainakin vähimmäismäärässään ne soveltuvuuteen liittyvät edellytykset, mitkä on tarjouspyynnössä esitetty. Jos perusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, jolloin vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ne ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Lindroth 2007.)

Jollei edellä mainittuja painotuksia ole mahdollista käyttää, niin silloin ne ilmoitetaan tärkeysjärjestyksessä. Vertailuperusteita voivat olla muun muassa:

- hinta
- laatu
- tekniset ansiot
- käyttökustannukset
- kustannustehokkuus
- ympäristöystävällisyys
- eettiset ja toiminnalliset ominaisuudet
- myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki
- elinkaarikustannukset
- huoltopalvelut
- toimitus- tai toteutusaika.

(Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Kansallisten kynnysarvojen alle jäävien palveluhankintojen ja rakennusurakoiden valintaperusteina voidaan pitää sellaisia laadunhallintaan, pätevyyteen, kokemukseen ja ammattitaitoon liittyviä ominaisuuksia, jotka ylittävät soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset. Perusteitten on kuitenkin liityttävä hankintaan, eivätkä perusteet saa antaa hankintayksikölle rajatonta valtaa valinnan tekemiseen. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

Päätöksistä on tehtävä kirjallinen päätös perusteluineen ja se tulee lähettää niille, joita asia koskee eli sekä hankinnan saaneelle tarjoajalle että myös muille, hävinneille osapuolille. Päätös perusteluineen ja hakemusosoituksineen lähetetään postitse ja se katsotaan tietoon saatetuksi 7 päivän kuluessa lähettämisestä. Kun kyseessä on EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, noudatetaan 21 päivän

odotusaikaa, minkä jälkeen tehdään hankintayksikön ja toimittajan välinen hankintasopimus ja tapahtuneesta toimitetaan jälki-ilmoitus. Kansallisia hankintoja koskevaa odotusaikaa ei ole ilmoitettu hankintalaissa, mutta suositellaan 14 päivää. Se on sama aika, jonka kuluessa hakemusosoitus on saatettava markkinaoikeuteen, jos joku asianosainen hakee muutosta hankintayksikön päätökseen. Jos hankintayksikkönä on ollut kunta tai seurakunta, mukaan liitetään ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseen. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.)

6 MUUTOKSENHAKU

Tässä kappaleessa käsiteltävällä muutoksenhaulla tarkoitetaan hankintayksiköiden päätöksiin tehtäviä valituksia ja moitteita, jotka osoitetaan markkinaoikeudelle.

6.1 Perusteet muutoksenhaulle

Osapuolella on peruste muutoksen hakemiselle, jos hankintamenettelyssä tai hankintasopimuksen perusteissa on menetelty hankintalain tai sen säädösten, Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. Muutosta voi hakea hakemusosoituksella kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut kirjallisesti tiedon hankintapäätöksestä. Julkisia hankintoja koskevat hakemusosoitukset käsitellään erityistuomioistuimessa eli markkinaoikeudessa ja muutosta voi hakea edellä mainittu asianosainen, eikä hankintasopimuksen tekeminen ole este hakemuksen käsittelylle oikeudessa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Markkinaoikeus)

Hakemuksessa tulee olla perusteet esitetyille vaatimuksille, eli millä tavoin hankintamenettely on ollut hankintalain vastainen. Lisäksi mahdollinen hyvitysmaksu ja sen määrä pitää ilmoittaa hakemuksessa. Markkinaoikeus ei käsittele kan-

sallisen kynnysarvon alittavia tai erityisalojen hankintoja koskevia hakemuksia.
(Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348; Markkinaoikeus.)

MAO:233/09 Tarjouspyyntö ja hankintapäätös

Kolmen kunnan yhdessä tekemä kansallinen hankintailmoitus pesulapalveluiden ja asusteiden ja liinavaateiden vuokrauksesta tehtiin avointa menettelyä käyttäen. Lisäksi hankintayksikkö lähetti tarjouspyynnön yhdeksälle palveluntarjoajalle. Tarjouskilpailun voittanut toimittaja luopui sopimuksesta, koska sen tuotantokapasiteetti ei riittänyt rakennustöiden viivästymisen takia. Hankintayksikkö ei järjestänyt uutta tarjouskilpailua, vaan kysyi aiemmilta osallistujilta, että ovatko näiden tarjousten ehdot vielä voimassa. Uusi hankintapäätös tehtiin näiden tarjousten pohjalta ja valituksi tuli toimittaja, joka tuli ensimmäisessä tarjouskilpailussa toiseksi.

Hävinyt tarjoaja, myöhemmin hakija, vaatii markkinaoikeudelta, että se kumoaa hankintayksikön päätöksen ja velvoittaa pidettäväksi uuden tarjouskilpailun. Perusteina hakija esitti, että ensimmäisellä tarjouskierroksella se oli ilmoittanut uuden pesulayksikkönsä valmistumisesta ja tarjouspyynnössä esitetyn vertailuperusteen ”kuljetuksiin liittyvät ympäristötekijät” mukaan se olisi saanut korkeammat pisteet vertailussa. Hakijan mukaan uutta, valmistunutta laitosta ei kuitenkaan ollut huomioitu.

Markkinaoikeus katsoi, että kyseinen vertailuperuste syrjii hakijoita toimitusmatkan perusteella, koska ehdon ei voida katsoa liittyvän olennaisesti itse hankintaan. Näin ollen hankintayksikkö oli menetellyt hankintalain vastaisesti ja hankintapäätös kumottiin ja veloitettiin tekemään uusi tarjouskilpailu.

Markkinaoikeus voi kumota hankintayksikön päätöksen, kieltää noudattamasta virheellistä menettelyä, kieltää soveltamasta virheellistä kohtaa hankintaa koskevassa asiakirjassa tai velvoittaa korjaamaan virheellisen menettelyn. Lisäksi markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sille asianosaiselle, jolla olisi ollut virheettömässä menettelyssä todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. (Markkinaoikeus.)

Markkinaoikeus ei käsittele kuhunkin käsiteltävään asiaan liittyviä vahingonkorvausvaateita, vaan ne laitetaan vireille yleisessä alioikeudessa. (Markkinaoikeus.)

6.2 Hakemuksen käsittely

Jos markkinaoikeus katsoo, ettei hakemuksella ole tarvittavia perusteita, se jätetään suoraan tutkimatta. Kun muutoksenhaku on laitettu vireille markkinaoikeudessa, se varaa hankintayksikölle mahdollisuuden antaa vastine kyseissä asiassa, ja samoin myös hankintayksikön valitsemalle tarjoajalle, jos muutoksenhaku vaikuttaa tarjoajan asemaan. Jos asian käsittely sitä vaatii, niin edellä mainittujen vastineitten jälkeen on hakijalla vielä mahdollisuus antaa vastaselitys. (Markkinaoikeus.)

Markkinaoikeus käsittelee asiansa pääsääntöisesti kirjallisena, mutta jos asian käsittely vaatii esimerkiksi asiantuntijoitien kuulemista tai henkilötodistelun vastaanottamista, niin silloin varataan aika suulliseen kuulemiseen. (Markkinaoikeus.)

6.3 Markkinaoikeuden päätös

Markkinaoikeuden päätös annetaan kirjallisena ja se toimitetaan joko postitse tai sen voi saada kyseisen oikeuden kansliasta. Markkinaoikeus perii 223 euroa oikeudenkäyntimaksua lainkäyttöasian käsittelystä. (Markkinaoikeus.)

Oikeudenkäynnin asianosainen voidaan katsoa velvolliseksi korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos katsotaan olevan kohtuutonta, että tämä kärsii ne omana vahinkonaan. Kulut voidaan määrätä korvattavaksi vain myös osittain ja jos korvauksen saaja on arvonlisävelvollinen, niin kyseisen veron osuus vähennetään korvaussummasta. Muutosta markkinaoikeuden päätökseen haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Markkinaoikeuden päätöstä on noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. (Markkinaoikeus.)

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kappaleessa kootaan tiivistetysti yhteen niitä asioita, jotka ovat kirjoittajan tulkinnan mukaan esteitä sujuvan hankintaprosessin tiellä sekä myös muutama parannusehdotus.

7.1 Miksi hankinta ei onnistu odotetusti?

Hankintoja suorittavat tahot ovat eri yhteisöjen viranhaltijoita, luottamuselimiä tai muita hankintalaissa määriteltyjä, ja vaikka hankintojen virallisen ja / tai kirjallisen osuuden tekee useimmiten joku, joka on perehtynyt virallisten asiakirjojen tuottamiseen ja hankintoihin, on silti huomattavissa, ettei lain tuntemus taikka sen yksityiskohtien soveltaminen kaikkiin käytännön tilanteisiin ole suinkaan itsestään selvää. Koska erilaisia tämän lain piiriin kuuluvia hankintoja on mittava määrä, niin käytännössä ei ole mahdollista, että kaikissa julkisyhteisöissä tai julkisyksiköissä osattaisiin tulkita lakia niin, ettei virheellistä menettelyä pääsisi syntymään.

Syyt moitittavien hankintailmoitusten, menettelyjen ja päätösten tai niiden perusteiden syntymiselle ovat varmasti suurelta osin inhimillisiä erehdyksiä ja johdunevat edellä mainituista syistä. Hankintaprosessiin osallistuvien pitäisi tuntea sekä hankinnan kohde että hankintalaki niin hyvin, että koko hankintamenettely voitaisiin tehdä alusta loppuun lain hengen mukaisesti.

Mutta valitettavasti mukaan mahtuu myös niitä tapauksia, joissa lain vaatimukset sivuutetaan tarkoituksellisesti. Ehkä ei haluta nähdä, että laki koskee myös niitä tapauksia, joissa hankintayksikkö tekee esimerkiksi alueellisesti painottuvan päätöksen jättämällä huomiotta lain kohdan, jossa vaaditaan osapuolien tasa-arvoista ja syrjimätöntä kohtelua sijainnista riippumatta. On inhimillisesti ymmärrettävää, että paikallista toimittajaa halutaan suosia, mutta siten toimien ei noudateta hankintalakia, varsinkaan jos päätöksen vertailuperusteissa on toivomisen varaa. Lisäksi hankinta saatetaan pilkkoa tahallisesti pienempiin osiin, jotta kynnsarvo ja julkinen hankintailmoitus vältettäisiin taikka hankin-

tailmoitus tai tarjouspyyntö laaditaan siten, että niitten ehdot täyttäviä tarjoajia tai ehdokkaita löytyy vain yksi, vaikka hankinta päätös tehdään näennäisen tarjouskilpailun jälkeen.

7.2 Ehdotuksia ongelmakohtiin

Lienee mahdotonta kouluttaa kaikkia hankintoja henkilöitä tekeviä niin tarkasti, ettei puutteita syntyisi menettelyn aikana, mutta ainakin hankinnan arvon laskemiseen sekä hankintailmoituksen tekemiseen olisi hyvä käyttää nykyistä enemmän aikaa, varoja ja mielenkiitoa. Näitten seikkojen huomioon ottaminen jo hankintaa suunniteltaessa pitäisi kuulua kuntien ja kaupunkien luottamushenkilöitten perusopastukseen, puhumattakaan niistä, jotka tekevät tai suunnittelevat hankintoja työnsä vuoksi, mutta kyseisten henkilöitten ydinosaaminen ei ole lain tuntemuksessa. Tämän takia heillä tulisi olla mahdollisuus perehtyä syvemmin sekä hankintalakiin, että sen käytännön tulkintoihin.

Ratkaisuna voisi olla eri osaajien kouluttaminen esimerkiksi siten, että kullakin vastuualueella perehdyttäisiin syvemmin hankintalakiin ja sen käytännön merkitykseen oman erikoisalan näkökulmasta. Tämä voisi olla vaihtoehto, jos kyseessä on vaikkapa suurehko kaupunki. Toinen vaihtoehto on, että jo hankinnan suunnitteluvaiheessa ne henkilöt, jotka työssään käyttävät tai hyödyntävät tätä tulevaa hankintaa, tekisivät yhteistyötä esimerkiksi kaupungin lakimiesten kanssa. Tällä tavoin hankintailmoituksesta, tarjouspyynnöstä sekä myös tulevasta hankinnasta saataisiin mahdollisimman käyttäjäystävällinen kaikille osapuolille.

Pienempien kuntien voisi olla järkevää jakaa osaamistaan esimerkiksi siten, että jonkin kunnan alueella perehdyttäisiin esimerkiksi palvelusopimusten tekemiseen ja toisaalta rakennusurakoihin. Jakamalla keskenään erikoistietämystään myös pienemmät kunnat saisivat paremman hyödyn hankinnoista, jos näin toimien ”turhat” muutoksenhakumenettelyt vähenisivät. Kuntien yhteistyön lisääminen on nykypäivää, ja edellä mainittu menettelytapa olisi nähdäkseni kaikkien edun mukaista toimintaa. Puuttumatta suuremmin siihen, ovatko isot kunnat

hyvä vai huono asia, niin tässä tapauksessa kuntien yhteenliittyminen saa positiivisen aspektin. Pienen kunnan resurssit eivät riitä monen erikoisosaajan kouluttamiseen, eikä valmiita lain moniosaajia houkutella näillä samoilla pienehköillä resursseilla. Kuntaliitot, sekä käytännön salliessa myös pienet naapuruskunnat, voisivat hyödyntää yhteistyötä myös lain osaamisen alueella, vaikkapa jakamalla kyseisen osaajan palkkakulut sekä tarjoamalla vaihtelevan ja haastavan työn.

Näitä edellä mainittuja tapoja on jo käytössä eri puolilla Suomea, vaikkapa esimerkiksi siten, että jonkin kunnan tai kaupungin hankintayksikkö myy osaamispalveluitaan muille kunnille ja kaupungeille. Tämä on järkevää toimintaa ja tapaa, jota kannattaisi käyttää laajemminkin.

Niihin tapauksiin, joissa laki sivuutetaan tarkoituksellisesti, on vaikea puuttua edes erinomaisen oppaan avulla. Hankintalaissa olevat julkisuuden, avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimukset auttavat osaltaan, ja on mahdollista että jatkossa tahalliset väärinkäytökset vähenevät, kun tietoisuus kasvaa sen suhteen, että hävinnyt tarjoaja voi kyseenalaistaa sen hankinnan, jossa hän kokee tulleen kohdelluksi väärin. Näin ajatellen voisi pitää mahdollisena, että hankinnoista päättävät miettivät kahdesti, ennen kuin tekevät hankintapäätöksen väärin perustein, koska asiasta voi tulla julkinen ja koko hankintapäätös voidaan perua markkinaoikeudessa, puhumattakaan mahdollisista rahallisista korvauksista, jotka hankintayksikkö saatetaan velvoittaa maksamaan. Toisaalta tässä on vaarana, että hankintapäätös koetaan tehdyksi väärin perustein vain sen vuoksi, että se on hävitty. Toivon mukaan asiantuntemus ja ammattitaito ovat hankintaprosessin kaikilla osapuolilla niin hyvä, että todelliset realiteetit tunnustetaan myös silloin, kun hankintapäätös ei olekaan omalta kannalta edullisin.

7.3 Jatkotutkimuksen tarpeen arviointi

Suosittelavaa olisi, että aiheesta voitaisiin tehdä tulevaisuudessa tarkempi selvitys, jonka pohjalta hankintoja suunnittelevia ja hankintailmoituksia ja tarjous-

pyyntöjä tekeviä henkilöitä voitaisiin nykyistä syvemmin ohjeistaa tarkempien ja asianmukaisempien tarjouspyyntöjen tekemiseen. Sama tai vastaava ohjeistus olisi hyvä olla myös ehdokkaiden ja tarjoajien käytössä, koska heistä vain osa tarjoaa tavaroita ja palveluita pelkästään hankintayksiköille ja vain osalla heistä on käytössään lakiasiantuntijoita. Nimenomaan nämä ehdokkaat ja tarjoajat voisivat saada merkittävän hyödyn edellä mainitusta ohjeistuksesta, jos he sen avulla osaisivat vielä paremmin vastata ja tarpeen mukaan vaatia asianmukaisia ja täsmällisiä hankintailmoituksia ja tarjouspyyntöjä.

Kuntaliiton sivuilla on paljon hankintoihin liittyvää tietoa sekä myös lakimiesten palveluita ja ohjeita erilaisten hankintojen tekemiseen. Voisi miettiä, onko järkevää ja mahdollista tehdä erilaisista hankinnoista omat oppaansa. Koska kaikki hankintoihin osallistuvat henkilöt eivät omaa juridiikan koulutusta, niin oppaitten olisi hyvä olla selkokieliisiä. Näin siksi, että kaikki eivät osaa tulkita lakitekstiä ja/tai sen viittauksia, puhumattakaan siitä, että jokainen hankintojen kanssa tekemisissä oleva tutkisi esimerkiksi oikeustapauksia ja vetäisi niistä johtopäätökset omaan senhetkiseen tilanteeseensa. Erilaisten tapausten ja tulkintojen määrä on mittava ja sen vuoksi jonkinasteinen sekavuus hankintaprosessin eri askeleissa onkin nähtävissä.

Aiemmin mainittu yhteistyö ja varsinkin sen lisääminen hankintoja tehtäessä olisi kuitenkin käytännössä parempi vaihtoehto. Ne henkilöt, jotka ovat työssään päivittäin tekemisissä hankintalain kanssa, ovat hankkineet sitä hiljaista tietoa ja käytännön kokemusta, joka on aina parempi kuin paraskaan kirjoitettu opas. Eri tahojen yhteistyö taikka ostopalveluina hankittavat toimeksiannot ovat järkeviä ja kustannustehokkaita tapoja saada hankinnat suoritettua lain säännösten mukaisesti.

8 TYÖN ARVIOINTI

Tämän opinnäytetyön aiheena olevan hankintalain piiriin kuuluu laaja kirjo erilaisia hankintoja, menettelyjä, sekä valitettavasti myös vireillä olevia valituksia markkinaoikeudessa. Sen vuoksi tähän työhön on rajattu vain pieni osa siitä määrästä asioita ja esimerkkitapauksia, koska koko laajan materiaalin käsittely olisi ollut järkevän työn kannalta mahdotonta.

Kyseinen laki on kuitenkin kiehtova, sekä siihen tutustuminen tämän työn puitteissa on ollut antoisa ja hyödyllinen kokemus. Summa, mikä vuosittain käydetään julkisiin hankintoihin, on merkittävä, noin 22,5 miljardia euroa. Tämän asian tutkimisen ja siihen syventymisen tekee erityisen mielenkiintoiseksi se, että julkiset hankinnat tehdään julkisin varoin ja noin huomattavan rahamäärän ohjautuminen järkevästi, taloudellisesti ja oikeudenmukaisesti olisi kaikkien veronmaksajien kannalta suotavaa.

Toiveenani on, että voisin tulevissa työtehtävissä syventää tämän aihepiirin tietämystäni ja käyttää työssäni hyväkseni minulle jo kertynyttä tietoa hankintalaisista. Yksityiskohtaisemman työn tekeminen julkisia hankintoja tekeville tahoille olisi myös luonnollinen jatkumo tälle opinnäytetyölle ja toivonkin sen toteutuvan.

LÄHTEET

Comforta Oy. <http://www.comforta.fi/fi-FI/palvelut/> (Luettu 11.1.2010)

Hankintadirektiivi. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY.
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2008> (Luettu 11.2.2010)

Julkiset hankinnat. HILMA. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> (Luettu 23.1.2010)

Kalima, K., Häll, M., Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut

Kuntaliitto. Hankintayksiköt.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;145794
(Luettu 11.1.2010)

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348> (Luettu 23.11.2009)

Laki valtion liikelaitoksista 20.12.2002/1185.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021185> Luettu 12.1.2010)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621> (Luettu 24.1.2010)

Lindroth, M. 2009. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankintamenettelyt.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888
(Luettu 24.1.2010)

Lindström Oy. <http://www.lindstrom.fi/fi-FI/palvelut/> (Luettu 10.1.2010)

Markkinaoikeus. Hankinta-asiat. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15573.htm>
(Luettu 11.2.2010)

Suomi.fi. Valtion liiketoiminta.
http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/tietopaketti/julkishallinnon_toiminta/valtion_hallintojarjestelma/valtion_liiketoiminta/index.html (Luettu 11.1.2010)

Suomen Standardisoimisliitto SFS ry.
<http://www.sfs.fi/iso9000/laadunhallinta/> (Luettu 7.2.2010)

Torkkel, S. 2008 a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankintasanastoa.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803
(Luettu 8.2.2010)

- Torkkel, S. 2008 b. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Miten hankinnan kokonaisarvo lasketaan?
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121571;121665;121681 (Luettu 5.2.2010)
- Torkkel, S. 2009. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankintayksiköt.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;145794 (Luettu 24.1.2010)
- Torkkel, S. 2010 a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankinnasta ilmoittaminen.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120887 (Luettu 24.1.2010)
- Torkkel, S. 2010 b. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Kynnysarvot.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;122592 (Luettu 16.2.2010)
- Tuuri, O. 2007 a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Tarjouspyynnön laatiminen.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120886 (Luettu 5.2.2010)
- Tuuri, O. 2007 b. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Tarjousten käsittely.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120890 (Luettu 15.2.2010)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. Ajankohtaista julkisista hankinnoista. 4.12.2009.
http://www.tem.fi/?92752_m=97650&s=903 (Luettu 12.1.2010)
- Ukkola, M. 2007 a. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Hankinnan ennakoitun arvon laskeminen.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120882;122358;122261 (Luettu 16.2.2010)
- Ukkola, M. 2007 b. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Julkisen hankinnan peruskäsitteet.
http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867;121871;122134 (Luettu 24.1.2010)
- Uuden hankintalain pääperiaatteet 2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö. (Avainasiakaspäällikkö Anne Hyypiän, Lindström Oy, henkilökohtaista työmaterialia, tulostettu 2007)
- Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 24.5.2007/614.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070614> (Luettu 23.11.2009)
- Valvontadirektiivi. Julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjä soveltamista koskevien lakien,

asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2008> (Luettu 11.2.2010)
OIKEUSTAPAUKSET

Markkinaoikeus

MAO:233/09. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/47003.htm> (Luettu 12.1.2010)

MAO:447/09. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/48165.htm> (Luettu 12.1.2010)

