

Mikko Halonen & Jarkko Mettala

JULKISET HANKINNAT

Opinnäytetyö
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala
Oikeudelliset opinnot
Kevät 2010



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnonala	Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma
Tekijä(t) Mikko Halonen ja Jarkko Mettala	
Työn nimi JULKISET HANKINNAT	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot Oikeudelliset opinnot	Ohjaaja(t) Sanna-Maria Klemetti Toimeksiantaja Los Oy
Aika Kevät 2010	Sivumäärä ja liitteet 50
<p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää julkisten hankintojen toteutumista toimistokonemarkkinoilla Los Oy:n kannalta.</p> <p>Työ toteutettiin tutkimalla aiheeseen liittyvää kirjallisuutta sekä julkiseen hankintaan liittyvää lainsäädäntöä ja hallituksen uutta esitystä mahdollisiin muutoksiin hankintalakiin. Työn teossa käytettiin apuna markkinaoikeuden antamia ratkaisuja.</p> <p>Työn teoriassa julkinen hankinta jaettiin osiin, jolloin saatiin hankinnan eri vaiheet selostettua mahdollisimman selvästi ja ajantasaisesti ja näin saadaan varmistettua kaikille julkisen hankinnan osapuolille onnistunut hankinta. Opinnäytetyön tavoitteena oli antaa perustiedot julkiseen hankintaan liittyvistä asioista yksissä kansissa henkilöille, jotka miettivät tai tulevat vastaamaan kilpailuttamisesta hankintalain edellyttämällä tavalla.</p> <p>Julkisen hankinnan case-esimerkin yhteydessä selvitetään Kainuun ammattiopiston ja Los Oy:n välillä, mitä muuta julkiseen hankintaan sisältyy. Hankinnan eri vaiheina käsiteltiin hankinnan kohteen esittelyä, tarjouspyyntöä ja viranhaltijan päätöstä.</p> <p>Opinnäytetyön tutkimustapa oli oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen kohteena olivat oikeustapaukset ja MAO:n antamat ratkaisut, jotka koskevat hankinnan kokonaistaloudellisuutta, tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua, hankintailmoituksen laiminlyöntiä, kansallisen kynnsarvon alittavan hankinnan kilpailuttamatta jättämistä ja tarjousten valintaan tarjouspyynnössä viimeisen kuuden vuoden ajalta.</p>	
Kieli	Suomi
Asiasanat	Julkiset hankinnat, julkinen, hankinta, kilpailuttaminen
Säilytyspaikka	<input checked="" type="checkbox"/> Verkkokirjasto Theseus <input checked="" type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto

School Business	Degree Programme Business Administration
Author(s) Mikko Halonen and Jarkko Mettala	
Title Public Procurement	
Optional Professional Studies Law Studies	Instructor(s) Sanna-Maria Klemetti
	Commissioned by LOS Oy
Date Spring 2010	Total Number of Pages and Appendices 50
<p>The purpose of this study was to examine the implementation of public procurement in the office machine market from the point of view of LOS Oy. The aim was to provide basic information on public procurement issues in one document for people who are considering or will be responsible for tendering according to the Procurement Law.</p> <p>The work was carried out by examining the literature on the related issues, the public procurement legislation and the Government's new proposal to change the Procurement Law. The decisions of the Market Court were used as examples.</p> <p>In the theoretical part, public procurement was divided into parts to enable the description of the various phases of the acquisition as clearly and timely as possible and thus to ensure a successful acquisition for all parties of the public procurement.</p> <p>In the case-example, it is explained what else is included in public procurement between Kainuu Vocational College and Los Oy. The various phases of the acquisition described were the demonstration of the product, the invitation to tender and the decision of the official.</p> <p>The method of this thesis was dogmatic. The study objects were legal cases and the decisions on the economic efficiency of the acquisition given by the Market Court, non-discriminatory and equal treatment of the tenderers, negligence of public announcement of a tender, non-tendering of an acquisition below the national threshold value and the acceptance of tenders during the last six years.</p>	
Language of Thesis	Finnish
Keywords	public procurement, public, procurement, tendering
Deposited at	<input checked="" type="checkbox"/> Electronic library Theseus <input checked="" type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 JULKISEN HANKINNAN PÄÄKÄSITTEITÄ	2
2.1 Lain tarkoitus ja periaatteet	2
2.2 Hankintayksiköt	6
2.3 Hankintamenettelyt	7
2.3.1 Avoin menettely	8
2.3.2 Rajoitettu menettely	8
2.3.3 Puitejärjestely	9
2.4 Hankintaprosessi	10
2.5 Kynnysarvot	19
2.5.1 Hallituksen esitys kynnysarvojen muuttamiseen	20
2.5.2 Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen	21
2.6 Kynnysarvojen alittavat hankinnat	23
2.7 Kokonaistaloudellisuus	25
2.8 Julkiseksi tuleminen	28
3 YRITYKSEN MAHDOLLISUUDET VAIKUTTAA HANKINTAAN	32
3.1 Hankinnan strategia/suunnitelma	32
3.2 Markkinakartoitus	33
3.3 Hankintakohteen määrittely	35
3.4 Miten voi vaikuttaa hankinta-asiakirjoihin?	37
4 CASE ESIMERKKI KILPAILUTUKSESTA: KAINUUN AMMATTIOPISTO/KAINUUN MAAKUNTA- KUNTAYHTYMÄ JA SEN ALAISET KUNNAT JA KAUPUNGIT	39
4.1 Taustaa	39
4.2 Hankinnan kohde ja tarjouspyyntö ehtoineen	40
4.3 Päätös	42
5 POHDINTA	46
LÄHTEET	49

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

MAO:130/04

MAO:62/05

MAO:206/05

MAO:210/05

MAO:606/09

LYHENNELUETTELO

Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista 348/2007
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
HE	Hallituksen esitys julkisista hankinnoista annetun lain 348/2007 muuttamiseksi
MAO	Markkinaoikeus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

1 JOHDANTO

Aihe on valittu sen takia, koska se on julkistamisensa jälkeen aiheuttanut hyvinkin paljon keskustelua, valituksia ja epäselvyyksiä niin julkista hankintaa harjoittavien yksiköiden puolella kuin myyjäosapuolella. Suurimmaksi haasteeksi nousee kuitenkin se, että työstä saadaan sellainen, joka selventää case esimerkkinä käytettävän hankintarenkaaseen kohdistuvat seikat sekä eri viranomaisille vastauksia siihen miten toimia julkisen hankinnan kanssa.

Työn toimeksiantajan näkökulmasta tärkeitä seikkoja on saada työstä ns. mahdollisimman seikkaperäinen / ehkäpä kuvauksellinen näkökulma miten lähestyä asioita missäkin vaiheessa hankintaa. Työn tulee antaa valmiudet hankintalakiin perehtymättömälle saada pääasiat tietoonsa mahdollisimman tiivistetyssä muodossa.

Työn tekee ajankohtaiseksi se, että nykyinen hankintalaki 30.3.2007/348 on jättänyt monia ”porsaanreikiä”. Tällä hetkellä lakia ollaan uusimassa ja siihen on tulossa erittäin paljon muutoksia ja lisäyksiä epäkohtien ja tietämättömyyden korjaamiseksi, jotka hallitus on antanut esityksessään joulukuussa 2009. Pääkohdiltaan työssä vertaillaan olemassa olevaa lakia tulevaan hallituksen esitykseen.

Opinnäytetyön tekemisessä käytetään ajantasaista lakia, esitystä uudeksi hankintalaiksi, julkista hankintaa tekevien ostajien haastatteluja sekä kirjallisuutta.

2 JULKISEN HANKINNAN PÄÄKÄSITTEITÄ

Pääkäsitteissä haetaan vastauksia siihen mitä hankintalailla turvataan ja miten hankintalaki on toteutettu. Tekstissä käytetään lähteenä lakia julkisista hankinnoista 348/2007, josta jatkossa käytetään nimeä hankintalaki. Hallitus on esittänyt 8.10.2009, että julkisten hankintojen kansalliset kynnyksarvot kaksinkertaistuisivat. Poikkeuksen tekisivät rakennusurakat ja käyttöoikeusurat. Näiden kynnyksarvoa ehdotetaan nostettavaksi 100 000 eurosta 150 000 euroon. Mielenkiintoiseksi tämä ehdotus tekee mahdolliset tulevat muutokset hankintalakiin sekä mikä on sen vaikutus hankintayksiköiden kilpailuttamiseen.

2.1 Lain tarkoitus ja periaatteet

Kilpailuttamista säätelee juridisesti hankintalainsäädäntö, jonka muotoutumiseen ja implementaatioon niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa on vaikuttanut kansallisten toimijoiden ohella oleellisesti Euroopan unioni. Nykyään koko EU:n alueella julkisissa hankinnoissa noudatetaan menettelytapoja, joista on säädetty paitsi hankintadirektiivein myös kunkin maan omalla lainsäädännöllä. (Hyvärinen & Lith 2008, 17.)

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 tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Hankintalaki, 1§.)

Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. (Hankintalaki, 2§.)

Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollis-

suuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia. (Hankintalaki, 2§.)

Hankintayksikkö voi tehdä hankinnan myös sidosyksiköltään (eli in-house hankinta), jolloin hankintaan ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Hankintalain 10 §:n mukaan sidosyksikköhan-
kinnasta on kysymys, kun hankintayksikkö tekee hankinnan siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja, jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien hankintayksiköiden kanssa. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 57.)

Valtioneuvoksen asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä, jotka liittyvät valtion kes-
kushallintoviranomaisten määritelmään, ilmoitusvelvoitteisiin EU-hankinnoissa ja kansallisissa hankinnoissa, sähköiseen viestintään sovellettaviin edellytyksiin, tilastointiin liittyviin velvoitteisiin ja EU:n toimielimille tehtäviin selvityksiin sekä valtionhallinnon hankintatoimen järjestämiseen ja hankintatoimen periaatteisiin. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 33.)

Julkisen sektorin hankintoja koskeva oikeudellinen sääntely on EU:n jäsenvaltioissa harmo-
nisoitu julkisia hankintoja koskevilla direktiiveillä. Sääntelyllä on asetettu jäsenvaltioille laaja velvollisuus avata julkisen sektorin hankinnat avoimelle ja syrjimättömälle ylikansalliselle kilpailulle, mikä on nähty välttämättömänä EU:n sisämarkkinoiden yhdentymiskehityksen turvaamiseksi ja sitä haittaavien esteiden poistamiseksi sekä avoimeen kilpailuun perustuvaan markkinatalousjärjestelmän vahvistamiseksi. (Kaarresalo 2007, 1.)

Julkiset hankinnat on kilpailutettava hankintalaissa (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) ja niiden nojalla annetussa asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007) säädettyjen menettelyiden mukaisesti. Uutta hankintalakia sovelletaan hankintoihin, joiden hankintamenettely on aloitettu ja joista on ilmoitettu 1.6.2007 jälkeen. (Pekkala 2008, 24.)

Suomessa julkisia hankintoja koskeva sääntely sisältyy hankintadirektiivit implementoiviin lakiin julkisista hankinnoista ja lakiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Laeissa asetetaan valtiolle, kunnille, kuntayhtymille sekä muille lain tarkoittamille hankintayksiköille kattava velvollisuus noudattaa hankintoja tehdessään avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä käyttää hankinnoissaan hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. (Kaarresalo 2007, 4.)

Uuden hankintalain 5 § sisältää laissa käytettyjen sopimustyyppien määritelmät. Laissa ja sen nojalla annetuissa alemman asteisissa säädöksissä tarkoitetaan:

- 1) hankintasopimuksella kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan;
- 2) rakennusurakkasopimuksella hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on jonkin (hankintalain) liitteessä C tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen taikka suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä; rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan myös hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttamista millä tahansa tavalla; rakennusurakka voi olla talon- maan- tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus;
- 3) tavarahankintasopimuksella muuta kuin rakennusurakkaa koskevaa hankintasopimusta; tavarahankintasopimuksen kohteena on tavaroiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä; tavarahankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on tavarahankinnan lisäksi kokoamis- ja asennustöitä;
- 4) palveluhankintasopimuksella muuta kuin julkista rakennusurakkaa tai julkista tavarahankintaa koskevaa sopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen. Palveluhankintasopimukseksi katsotaan myös sellainen hankintasopimus, jonka kohteena on palvelujen ohella tavaroita, jos palvelujen arvo on suurempi kuin tavaroiden arvo. Lisäksi palveluhankintasopimukseksi katsotaan hankintasopimus, johon palvelujen ohella sisältyy (hankintalain) liitteessä C tarkoitettuja rakennustöitä;
- 5) käyttöoikeusurakalla muuten samanlaista sopimusta kuin rakennusurakkasopimus, mutta rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus maksu yhdessä;
- 6) palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. (Aarto, Aho, Regelin, Uotila, Vatanen 2009, 22-23.)

Julkisen hankinnan tekeminen edellyttää hankinnan huolellista suunnittelua, hankintaprosessin hallintaa ja hankinnan toteuttamista eli sopimuksen täytäntöönpanoa. Hankintaprosessilla tarkoitetaan julkisen hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheita ja siinä noudatettavia menettely-

tapoja ja käytäntöjä. Hankintaprosessi käynnistetään tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisella ja hankinnasta ilmoittamisella. Hankintaprosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Hankintojen kilpailuttamisella pyritään julkisten verovarojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön eli siihen, että julkisilla varoilla ostettaisiin hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisia tuotteita tai palveluita ja urakoita. Kilpailuttaminen lisää myös tarjolla olevia vaihtoehtoja. Tästä syystä hankinnoista ilmoitetaan avoimesti, jotta mahdollisimman monella yrityksellä olisi tasavertainen mahdollisuus kilpailla hankinnoista. (Pekkala 2008, 24.)

Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa terveen ja tehokkaan taloudellisen kilpailun edistäminen, palvelujen tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen, EU:n yhteismarkkinoiden integraatiokehityksen tukeminen sekä julkisten hankintojen avaaminen yhteisönlaajuiselle kilpailulle. (Kaarresalo 2007, 2.)

Toisaalta hankintasäätelyn merkittävinä tavoitteina on myös ollut pyrkimys poistaa julkisen sektorin toimintaan sisältyvää rakenteellista tehottomuutta ja estää hankintamenettelyihin liittyvää korruptiota päätöksenteon läpinäkyvyyttä lisäämällä. Budjettisidonnoisessa ja yhteisten varojen käyttöön perustuvassa toiminnassa ei ole nähty samanlaista luonnollista kannustinta (tai painetta) puhtaasti liiketaloudellisiin perusteisiin tapahtuvaan päätöksentekoon kuin yksityisessä elinkeinotoiminnassa. (Kaarresalo 2007, 2.)

Hankintalain 74 §:n mukaan hankintasopimus on aina tehtävä kirjallisesti. Laissa ei ole tarkempaa määräystä siitä, milloin kirjallisen muodon vaatimus täyttyy. Niin sanottuja varsinaisia muotomääräyksiä ei ole. Kirjallinen sopimus voi sopimusoikeuden yleisten oppien mukaisesti syntyä esimerkiksi sähköisen kirjeenvaihdon muodostamana kokonaisuutena. Hyvässä hankintamenettelyssä sopimussuhde syntyy vasta erillisellä hankintasopimuksella. On syytä varmistaa, etteivät osapuolet erehdy kuvittelemaan valmistelemaa kirjeenvaihtoa tai valmistelevia asiakirjoja sopimukseksi. (Aarto ym. 2009, 14.)

2.2 Hankintayksiköt

Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat useimmiten valtion ja kuntien viranomaiset, valtion ja kuntien liikelaitokset ja ns. julkisoikeudelliset laitokset. Julkisoikeudellisia laitoksia voivat olla esimerkiksi kuntien omistamat osakeyhtiöt, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ole liikevoiton tuottaminen omistajille. Tällaiset julkisoikeudelliset laitokset ovat yleensä viranomaisten valvonnassa tai viranomaisten rahoittamia, ja niillä on yleisen edun mukaisia tehtäviä. Hankintayksiköitä ovat myös kirkon viranomaiset ja eräissä tapauksissa myös julkista tukea saavat tai erityisoikeuden nojalla toimivat yksityiset yritykset. (Pekkala 2008, 23.)

Julkisia hankintoja koskevien säädösten adressaatteina ovat ensisijaisesti jäsenvaltiot sekä niiden julkinen (hallinto-)organisaatio. Käytännössä julkisia hankintoja tekevät merkittävässä määrin myös jäsenvaltioiden varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuoliset yksiköt, mistä syystä hankintasäädösten soveltuvuutta ei ole voitu rajata yksinomaan valtion viranomaisiin. Sekä hankintadirektiiveihin että kotimaiseen hankintalainsäädäntöön on tästä syystä otettu erityinen terminologinen apuväline, hankintayksikkö. Lähtökohtana on, että kaikkien hankintasäädöksissä määriteltyjen hankintayksikön tunnusmerkkien täyttävien toimijoiden on hankinnoissaan noudatettava kulloinkin soveltuvan säädöksen mukaisia menettelyvelvoitteita. (Kaarresalo 2007, 5-6.)

Hankintayksikön käsite on laaja ja lähtökohtaisesti kaikki verovaroilla tehtävät hankinnat tulevat hankintayksikön käsitteen kautta hankintalainsäädännön mukaisen kilpailuttamisvelvoitteen piiriin. Hankintalain 6§:n mukaan hankintayksiköitä ovat

- 1) valtion, kuntien ja kuntainliittojen viranomaiset;
- 2) sekä evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset;
- 3) valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset;
- 4) julkisoikeudelliset laitokset; Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta; ja
 - jota rahoittaa pääasiallisesti 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;

- jonka johto on 1-4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
 - jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1-4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1-4 -kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 28.)

Hankintayksiköiden on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Velvoittamalla hankintayksiköt hyödyntämään kilpailua pyritään siihen, että hankintayksiköt löytäisivät hankintatarpeen parhaiten täyttäviä, hinta-laatusuhteeltaan edullisia ratkaisuja. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 23.)

Hankintalakia sovelletaan vain hankintayksiköiden tekemiin hankintoihin. Hankintayksiköitä ovat kaikki sellaiset viranomaiset tai viranomaisiin verrattavassa asemassa olevat yksiköt, jotka ostavat tavaroita tai palveluja taikka teettävät urakoita julkisilla varoilla. Julkisilla varoilla tarkoitetaan yleensä verovaroja. Myös muu oikeus kerätä veronluonteisia maksuja tai oikeus muuhun lakisääteiseen rahoitukseen (esimerkiksi lakisääteinen jäsenmaksu tai käyttömaksu) voi luoda hankintayksikköaseman. (Pekkala 2008, 50-51.)

2.3 Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyt, niiden käytön edellytykset ja niihin sisältyvien toimenpiteiden sääntely ovat olennainen osa hankintalainsäädäntöä. Kun hankinnan ennakoitu arvo ylittää kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon, hankinnassa on noudatettava kyseiseen hankintaan soveltuvaa menettelyä. (Hyvönen ym. 2007, 97.)

Hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat, millaista kilpailuttamismenettelyä hankintayksikön on tarkoituksenmukaisinta käyttää hankinnan tekemisessä. Menettelyjen käytössä on myös eroja riippuen siitä, onko kysymyksessä EU-kynnysarvon ylittävä vai alittava hankinta. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

2.3.1 Avoin menettely

Avoinmenettely on ensisijainen hankintamenettely ja se soveltuu kaikkiin hankintoihin. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen HILMA-ilmoituskanavalla ja toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat niitä pyytäneille toimittajille. Avoimessa menettelyssä tarjouskilpailuun osallistujien määrää ei ole rajattu, vaan lähtökohtaisesti kaikki hankkeesta kiinnostuneet toimittajat voivat saada hankintayksiköltä tarjouspyyntöasiakirjat ja jättää tarjouksen. (Hyvönen ym. 2007, 98.)

Avoimella menettelyllä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n määritelmän mukaan sellaista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja josta kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Avoin menettely on eniten käytetty hankintamenettely. (Pekkala 2008, 174.)

2.3.2 Rajoitettu menettely

Rajoitettu menettely on avoimen menettelyn ohella ensisijainen ja aina hankintayksikön käytettävissä oleva hankintamenettely. Rajoitettu menettely tarkoittaa tarjouskilpailua, jossa ehdokaiden määrää on rajattu ennen varsinaista tarjouskilpailua. Menettely sopii hankintoihin, joissa hankintayksiköllä on entuudestaan tiedossa riittävä määrä sopivia toimittajia tarjouskilpailun aikaansaamiseksi. Rajoitettu menettelyä käyttämällä hankintayksikkö voi tarjousvertailun keventämiseksi ennakolta rajata tarjousten määrää. (Hyvönen ym. 2007, 98-99.)

Rajoitettua menettelyä voi avoimen menettelyn tapaan käyttää kaikissa hankinnoissa. Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan kaksivaiheista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja, johon toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen jättäneiden joukosta ne toimittajat, joille se toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat ja jotka voivat antaa tarjouksen. Eli ainoastaan hankintayksikön valitsemat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Tarjoajia on kutsuttava rajoitetussa menettelyssä vähintään viisi, jos soveliaita on riittävästi. Tarjoajien valinnassa käytettäviä vähimmäisvaatimuksia sekä objektiivisia ja syrjimättömiä tarjoajaa koskevia valintaperusteita käsitellään kohdassa soveltuvuus. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

2.3.3 Puitejärjestely

Erityisalojen hankintalaissa säädetty puitejärjestely on hankintalain puitejärjestelyä kevyemmin säännelty. Hankintayksikkö voi hankkia tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita puitejärjestelyä käyttäen. Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyyn valittujen alkuperäisten osapuolten kesken. Toimittajat voidaan valita noudattaen avointa, rajoitettua tai neuvottelumenettelyä tai muuta menettelyä sille asetettujen edellytysten täytyessä. (Hyvönen ym. 2007, 123.)

Hankintalain 31 §:ssä säädetään puitejärjestelyjen kilpailuttamisesta. Hankintalaissa ei aiemmin ole ollut puitesopimusten tai puitejärjestelyjen kilpailuttamista koskevia nimenomaisia säännöksiä. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan 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. (Pekkala 2008, 205.)

Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyn alkuperäisten osapuolten kesken. Järjestelyyn ei ole siten mahdollista ottaa hankintamenettelyn aloittamisen jälkeen uusia osapuolia. Jos hankintayksikkö ei kuitenkaan halua käyttää hyväkseen puitejärjestelyn mahdollistamia joustavampaa kilpailuttamismenettelyjä, hankintayksikkö voi kilpailuttaa hankinnan noudattamalla lain ilmoittamis- ja menettelytapavaatimuksia. Puitejärjestelyn ehtoihin ei saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana. Puitejärjestelyä ei myöskään saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen välttämättä sitä edellyttäessä puitejärjestely voi olla poikkeuksellisesti kestoaltaan pidempi. Puitejärjestelystä on EU-hankintojen osalta tehtävä jälki-ilmoitus, mutta ei kuitenkaan siihen perustuvista yksittäisistä hankintasopimuksista. Jälki-ilmoitusvelvoite koskee myös liitteen B mukaisia toissijaisia palveluhankintoja koskevia sopimuksia. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

2.4 Hankintaprosessi

Julkisen hankintaprosessin hahmottaminen kokonaisuutena on ensiarvoisen tärkeää sekä ostajan että myyjän työsuorituksen onnistumiseksi. Julkinen ostotoimi eroaa yksityisen sektorin vastaavasta toiminnasta monella tavalla, mutta yksi keskeisimmistä eroista on se, että hankintayksikkö ei voi yhdistää prosessin vaiheita tai jättää niitä tekemättä esimerkiksi epätarkoituksenmukaisina, vaan kaikki vaiheet on suoritettava voimassa olevien oikeusohjeiden mukaisesti. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintaprosessissa on noin 15 vaihetta. Vaiheiden määrään ja keston vaikuttavat hankinnan arvo (kynnysarvot), monimutkaisuus, valittu menettely ja hankintayksikön valmiudet reagoida prosessin kestäessä tapahtuviin muutoksiin. Kun prosessi käynnistyy, hankintayksikön on oltava jo tietoinen useista seikoista, jotka tapahtuvat vasta prosessin loppuvaiheina. Mikäli vaiheiden ennakointi jää väliin ja hankintayksikkö lähtee prosessiin valmistautumattomana, on lähes varmaa, että aikataulu tulee viivästyämään, prosessi joudutaan keskeyttämään tai lopputulos ei vastaa tavoitteita. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintaprosessin etenemistä voidaan kuvata vaiheittain. Seuraavassa on yksinkertaistettu kuvaus tavallisimmista prosessiin liittyvistä vaiheista.

1. Hankintastrategia ja hankintaohjeet

Hankintayksiköllä tulisi olla yleiset hankintaperiaatteet ja kulloinkin toteutettavat hankinnat kattava johtosääntö tai muu ohje, jossa on etukäteen päätetty hankintatoimeen liittyvistä keskeisistä periaatteista ja ostotavoista. (Pekkala 2008, 25.)

2. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen

Hankintayksikkö selvittää, mitä tuotteita tai palveluita tarvitaan, millaisia vaihtoehtoja on markkinoilla tarjolla tai minkälaisia ominaisuuksia esimerkiksi ostettavalta palvelulta ja palvelun tarjoajalta on syytä edellyttää. (Pekkala 2008, 25.)

3. Hankintamenettelyn valinta

Tavanomaisten tuotteiden hankinnassa voidaan käyttää joko ns. avointa menettelyä tai rajoitettua menettelyä. Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntö lähetetään kaikille halukkaille tarjoajille. Rajoitetussa menettelyssä valitaan ensin tarjoajat ja vasta tarjoajaksi valituille yrityksille

lähetetään tarjouspyyntö. EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa ilmoitusten julkaisemiseen ja tarjousten vastaanottamiseen on asetettu vähimmäismääräaikoja. (Pekkala 2008, 25.)

4. Tarjouspyynnön laatiminen

Tarjouspyynnössä yksilöidään tarkasti, minkälainen tuote, palvelu tai rakennustyö halutaan ostaa, millaiset laatu- ym. ominaisuudet tuotteelta halutaan ja miten näitä ominaisuuksia painotetaan tai mitataan tarjouksia valittaessa. Tarjouspyynnön vähimmäissisältö on määritelty laissa. Yleensä tarjoajien kelpoisuudelle asetetaan vähimmäisedellytyksiä, jotka koskevat tarjoajien yleistä luotettavuutta, taloudellista kelpoisuutta, teknisiä edellytyksiä tai muita resursseihin liittyviä seikkoja. Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, joka on syytä laatia hyvin huolellisesti. Suuri osa tarjousmenettelyyn liittyvistä ongelmista koskee juuri epäselvää tai tulkinnanvaraista tarjouspyyntöä. Tarjouspyynnön täydentäminen ja selventäminen tarjousaikana on vain rajoitetusti mahdollista. (Pekkala 2008, 25.)

Oikeustapaus 1:

Markkinaoikeuden ratkaisu: MAO 210/05

Hankintayksiköllä on harkintavaltaa sovellettavien kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteiden sekä niiden mahdollisen painotuksen määrittämisessä. Kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteina voidaan käyttää sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on taloudellisesti edullisin. Arviointiperusteiden tulee lisäksi liittyä hankinnan kohteeseen ja olla luonteeltaan syrjimättömiä. Arviointiperusteet eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamisessa.

Tarjouspyynnössä ei ole lainkaan määritelty sitä, mitä laatu-nimisellä arviointiperusteella on tarkoitettu ja miten sitä tullaan arvioimaan.

Markkinaoikeus katsoo, että kyseinen arviointiperuste on ollut siinä määrin yksilöimätön, että sillä on voitu tarkoittaa sattumanvaraisesti mitä tahansa laadullisia ominaisuuksia. Tarjoajat eivät tarjouksia laatiessaan ole voineet tietää, millä seikoilla mainitun arviointiperusteen osalta tulee olemaan vaikutusta asian ratkaisuun. Mainittu arviointiperuste ei siten ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjousvertailussa. Kyseinen arviointiperuste on myös ollut omiaan antamaan hankintayksikölle rajoittamattoman vapauden tarjousvertailun toteuttamisessa.

Hankintayksikkö on laatinut tarjousvertailusta muun ohella taulukkomuotoisen asiakirjan, jossa annetut tarjoukset on pisteytetty edellä mainittujen kokonaistaloudellisen edullisuuden valintaperusteiden osalta. Tarjousten vertailuasiakirjassa on perusteltu lyhyesti annettuja pisteitä. Perusteluiden alussa on mainittu, että "Tiedot perustuvat tarjoukseen ja yleisesti saatavaan tietoon." Hankintayksikkö on lisäksi laatinut 23.1.2005 päivätyn "Tulostinlaitteiden v. 2005 vertailun selvitys" - nimisen asiakirjan, jossa on sanallisesti selvitetty tulostinlaitteiden vertailua. Tässä asiakirjassa on muun ohella todettu seuraavaa: "Vertailun perustuessa vain tarjouksen tietoihin, sitä on ar-

vostettu luvulla 6 tai 5. Silloin kun ollut käytettävissä muita yleisesti Internetistä ja esitteistä tms. saatavia tekijöitä, on arvostus voinut poiketa siitä."

Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksesta seuraa, että tarjouksen valinta on tehtävä niillä perusteilla, jotka on tarjouspyynnössä ilmoitettu ja jotka huomioon ottaen tarjoukset on tehty. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt virheellisesti ottaessaan tarjousten vertailussa huomioon seikkoja, joita ei ole mainittu kysymyksessä olevassa tarjouskilpailussa annetuissa tarjouksissa.

Hankintayksikkö on tarjousvertailussa arvioinut käyttöönoton vaatimaa koulutusta alakohdilla uusien ohjeiden tekeminen, kouluttautuminen, logistiikka, käyttöönotto-koulutus sekä työaikapanos. Valittu toimittaja on saanut mainittujen alakohtien osalta kahdesta neljään pistettä muita tarjoajia enemmän. Kaikki muut tarjoajat ovat saaneet jokaisen alakohdan osalta keskenään samat pisteet. Kyseessä olevia piste-eroja on esimerkiksi uusien ohjeiden tekemisen osalta perusteltu seuraavasti.

"Peruspiste 5. Muiden toimittajien asennus ja käyttöohjeet tehtävä.

Tällä perusteella Canon saanut 8 ja muut 5." Logistiikan osalta pisteytystä on perusteltu seuraavasti. "Peruspiste 5. Muille paitsi Canonille pitäisi rakentaa täysin uusi huolto- ja tilausjärjestelmälogistiikka. Näillä perusteilla muut saa 5 ja Canon 9."

Markkinaoikeus katsoo, että edellä mainituista seikoista on pääteltävissä, ettei kysymyksessä olevassa hankinnassa ole edellä mainituilta osin tapahtunut aitoa tarjousvertailua. Hankintayksikön tarjousvertailu ei näin ollen ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua, kun hankintayksikkö on antanut aikaisemmalle toimittajalle muita paremmat pisteet vain sillä perusteella, että toimittajan vaihtumisesta aiheutuu hankintayksikön toiminnalle muutoksia.

Edellä mainituilla perusteilla markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menettänyt kyseessä olevassa hankinnassa hankintalain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun se ei ole kuvannut tarjousten valintaan vaikuttaneita seikkoja tarjouspyynnössä riittäväksi katsottavalla tarkkuudella, ja kun se on perustanut tarjousvertailun sellaisiin seikkoihin, jotka eivät ole ilmenneet annetuista tarjouksista ja kun se ei ole tehnyt tarjousvertailua tasapuolisesti ja syrjimättä.

Hankintayksikkö ei ole tehnyt hankintasopimusta kysymyksessä olevien laitteiden toimittamisesta. Hankintapäätös voidaan näin ollen kumota ja sen täytäntöönpano kieltää. Koska hankintamenettelyn virheellisyys on johtunut ensisijaisesti virheellisestä tarjouspyynnöstä, virhettä ei ole mahdollista korjata muulla tavalla kuin järjestämällä asiassa kokonaan uusi tarjouskilpailu.

Koska asiassa on edellä mainitulla perusteella järjestettävä uusi tarjouskilpailu, markkinaoikeus katsoo, ettei asiassa ei ole tarpeen lausua muista asiassa esitetyistä väitteistä.

5. Hankintailmoituksen julkaiseminen

Tulevasta hankinnasta julkaistaan joko heti budjettivuoden alussa ennakoilmoitus tai vasta ennen aiottua hankintaa hankintailmoitus sähköisessä HILMA-järjestelmässä. Ilmoituksessa

kerrotaan hankinnan keskeinen sisältö. Ilmoituksen perusteella yritykset voivat pyytää tarjousasiakirjat, jotka voivat myös olla ilmoituksen liitetietoina tai linkkinä. (Pekkala 2008, 26.)

6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen

Menettelytavan mukaan tarjouspyyntö lähetetään joko kaikille niille, jotka ovat ilmoituksen perusteella lähettäneet pyynnön saada tarjouspyyntöasiakirjat (avoin menettely) tai vain niille osallistumishakemuksen jättäneille yrityksille, jotka hankintayksikkö on valinnut tarjoajiksi (rajoitettu menettely). (Pekkala 2008, 26.)

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön vain ennakolta ilmoittamiensa ehtojen mukaan valitsemilleen tarjoajille. Tarjoajaksi pääsevät valitaan siten jo erillisessä vaiheessa ennen varsinaisen tarjouspyynnön lähettämistä. Tarjoajien kelpoisuudelle voidaan asettaa vähimmäisedellytyksiä ja näiden vähimmäisedellytyksien lisäksi myös lisäpiteitä antavia ominaisuuksia. Hankintayksikkö valitsee varsinaiseen tarjousmenettelyyn esimerkiksi 10 parasta tarjoajaa. Hylätyillä ei ole oikeutta saada tarjouspyyntöä tai tehdä tarjoustta, mutta heillä on oikeus valittaa mahdollisesta menettelytapavirheestä. (Pekkala 2008, 26.)

7. Tarjousten laatiminen

Tarjoajat laativat tarjouksensa ottaen huomioon kaikki hankintayksikön hankinnalle antamat ehdot. Mikäli tarjoaja tarjoaa muuta kuin mitä on pyydetty, ei tällaista tarjouspyyntöä vastaamatonta tarjoustta saa hyväksyä. Tarjoukseen on liitettävä kaikki vaaditut asiakirjat. Tarjous tulee toimittaa perille määräajassa. (Pekkala 2008, 26.)

8. Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Tarjoukset ovat luottamuksellisia, eikä niistä saa antaa tietoja ennen hankintapäätöksen tekemistä. Tarjoukset avataan yhtä aikaa tarjousajan umpeuduttua. Jo annettua tarjoustta ei saa lähtökohtaisesti täydentää tai muuttaa enää tarjousajan päätyttyä. Avoimessa menettelyssä tarjoukset voidaan antaa ns. kahdessa kuussa, joista toinen koskee tarjoajaa ja toinen itse tarjouksen sisältöä, kuten hintaa. (Pekkala 2008, 26.)

9. Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen

Avoimessa menettelyssä tarjoajien määrää ei ole ennakolta rajattu ja tarjouspyynnöt on lähetetty kaikille ilmoittautuneille. Ennen varsinaisten tarjousten tutkimusta tarkistetaan, että

kaikki tarjoajat täyttävät tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset. Tarjoajat, jotka eivät täytä edellytyksiä, on hylättävä tässä vaiheessa, eikä heidän tarjoustaan saa enää ottaa vertailuun. Tarjousten vertailuun voidaan valita vain sellaiset tarjoajat, jotka täyttävät kaikki hankintayksikön asettamat tarjoajan soveltuvuutta koskevat vähimmäisehdot eli kelpoisuusehdot. Rajoitetussa menettelyssä ei enää tarkisteta tarjoajien kelpoisuutta, koska se on tehty jo aikaisemmin. (Pekkala 2008, 26.)

- Pakolliset poissulkemisperusteet: Hankintayksikön on EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa suljettava tarjoaja pois tarjouskilpailusta, jos tarjoaja on syyllistynyt hankintalaissa 53-54 §:ssä lueteltuihin vakaviin rikoksiin. Hankintayksikkö voi pyytää näiden osalta selvitystä tarjoajilta tai ehdokkailta, mutta se voi myös hankkia itse selvityksen esimerkiksi viranomaisilta. Poissuljenta on tehtävä heti, kun hankintayksikkö saa tiedon pakollisesta poissulkemisesta, ja poissuljenta voidaan tehdä missä vaiheessa hankintamenettelyä tahansa. Poissuljenta näillä perusteilla on pakollista. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 264.)
- Muihin soveltuvuutta koskeviin vaatimuksiin: Hankintayksikkö voi myös itse asettaa vaatimuksia tarjoajien taloudelliselle tilanteelle, tekniselle suorituskyvyllä ja ammatilliselle pätevyydelle sekä laadulle. Jos tarjoaja ei täytä hankintayksikön asettamia vaatimuksia, se on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle eikä sen tarjousta saa ottaa mukaan tarjousten sisällön tarkistamiseen ja tarjousvertailuun. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 265.)

10. Tarjousten vertaileminen

On tarkistettava, että tarjous täyttää kaikki vaaditut ehdot ja että siinä on liitteenä kaikki vaaditut asiakirjat. Tarjouksista on valittava joko pelkästään hinnaltaan halvin tai ns. kokonaistaloudellisesti edullisin sen mukaan, mitä ennalta on ilmoitettu. Kokonaistaloudellinen edullisuus kattaa yleensä tuotteen yksilöidyt hintalaatuominaisuudet ostajan valitsemalla tavalla painotettuna. Tarjouksia vertaillaan arvioimalla ja mittaamalla kaikkine tarjousten koko sisältö asetettuihin vertailuperusteisiin (esim. taulukkomuodossa). Kaikkia ilmoitettuja seikkoja on vertailtava, eikä uusia, ennalta ilmoittamattomia vertailuperusteita voi enää huomioida. Tarjoajaa koskevia ominaisuuksia (kuten laatujärjestelmää) ei saa myöskään arvioida tai pisteyttää enää tässä vaiheessa. Tämä on kuitenkin poikkeuksellisesti mahdollista eräissä kansallisissa palveluhankinnoissa. (Pekkala 2008, 27.)

Oikeustapaus 2:

Markkinaoikeuden ratkaisu: MAO 206/05

Hankintamenettely

Hankinnassa noudatettua menettelyä tulee arvioida ottaen huomioon julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 1 §:n 1 momentissa ilmaistu lain tarkoitus, joka on tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen. Hankintalain 6 §:n 3 momentin mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.

Hankintayksikkö voi harkintavaltansa puitteissa määrittellä hankinnan kohteen tarjouspyynnössä. Asetetut vaatimukset eivät kuitenkaan saa olla syrjiviä. Asiassa ei ole ilmennyt, että hankintayksikkö olisi kopiokoneelta edellytettyjä teknisiä ominaisuuksia määriteltessään menettely hakijaa syrjivästi.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sisällöltään tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hylkääminen ei ole ainoastaan hankintayksikön oikeus, vaan hankintayksikkö on tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi velvollinen hylkäämään tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen.

Tarjouspyynnön "Tekninen erittely" -kohdan mukaan "Laite tulee olla täydellisesti hallittavissa verkon kautta ja tulostusajurit suomenkielisiä

(PostScript tulostus)". Voittaneen tarjoajan tarjoamassa laitteessa on ollut PostScript-emulointi. Markkinaoikeus katsoo, ettei voittaneen tarjoajan tarjous näin ollen ole tältä osin ollut siten tarjouspyynnön vastainen, että hankintayksikön olisi tullut heti hylätä se.

Hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista tulee hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttää, että hankintayksikön tulee soveltaa etukäteen ilmoittamiaan arviointiperusteita kaikkiin tarjouksiin tasapuolisesti ja syrjimättä. Hankintapäätöksen tulee perustua kaikkiin ennalta ilmoitettuihin arviointiperusteisiin ja hankintapäätöksessä tulee perustella se, miten arviointiperusteita on sovellettu.

Tarjouspyynnön mukaan tarjouksista on tullut valita kokonaistaloudellisesti edullisin seuraavien arviointiperusteiden mukaan: 1) tekniset ominaisuudet, 2) käyttökustannukset ja 3) hinta.

Hankintayksikkö on hankintapäätöksellään 4.1.2005 valinnut kokonaistaloudellisesti edullisimpana X-Partner Jyväskylä Oy:n tarjouksen.

Hankintayksikkö on laatinut tarjouksista vertailutaulukon, johon on koottu tietoja muun muassa tarjottujen laitteiden nopeudesta, 48 kuukauden vuokrasta, huollosta ja kokonaiskustannuksista.

Yhteenveto tarjoustien vertailusta -nimisen asiakirjan mukaan tarjotuista laitteista neljä, muiden ohella hakijan tarjoama Ricoh Aficio 2090e - merkinen ja voittaneen tarjoajan tarjoama Xerox WorkCentrePro90 - merkinen laite, on täyttänyt tarjouspyynnössä edellytetyt tekniset ominaisuudet.

Hankintayksikkö ei ole asettanut tarjouspyynnössä asetetut kriteerit täyttäneitä laitteita paremmuusjärjestykseen teknisten ominaisuuksien perusteella. Hankintayksikkö on mainitussa yhteenvedossa todennut: "Hintavertailun perusteella etusijalle asettuvat

Ricoh Aficio 2090e ja Xerox WorkCentrePro90. Xerox on hankintahinnaltaan edullisempi kuin Ricoh, mutta huoltokustannuksiltaan Ricoh on edullisempi kuin Xerox."

Hankintayksikkö on tarjousten vertailun yhteenvedossa edelleen todennut: "Xeroxin ja Ricohin merkittävin ero on siinä, että Xerox on toimistokäyttöön tarkoitettu laite ja Ricoh suurtehotuotantokäyttöön.

Tiedekunnalla ei ole päätoimista pääkäyttäjää, joten kaikki tiedekuntarakennuksessa työskentelevät noin 100 henkilöä tulevat käyttämään konetta. Suurtehotuotantokäyttöön tarkoitettujen laitteiden valitseminen tarkoittaisi käytännössä joko päätoimisen pääkäyttäjän palkkaamista tai sadan henkilön koulutusta suurtehotuotantokäyttökoneen operoimiseen, joten Ricohin valinta edellyttäisi huomattavaa koulutus- ja tukitoimintaa. Ricoh on kokonaiskustannuksiltaan (48 kk pääoma + huolto)

noin 5300 euroa halvempi kuin Xerox. Tällä summalla ei voida palkata pääkäyttäjää neljäksi vuodeksi ja 100 käyttäjän kouluttamiseen kuluu huomattavasti enemmän rahaa, kun huomioidaan koulutukseen käytetty työaika. Tämä seikka huomioiden kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi tulee Xerox. Suomessa Ricoh 2090e on käytössä ainoastaan kopiolaitoksissa ja vastaavissa tuotantoympäristöissä, joissa koneella on aina ammattimainen ja päätoiminen pääkäyttäjä."

Hankintayksikkö on tarjousten vertailusta tekemäänään johtopäätöksenä todennut: "Tarjousten perusteella parhaiten tiedekunnan käyttöön sopii Xerox WorkCentre-Pro90. Xerox soveltuu tarjotuista laitteista parhaiten toimistoympäristöön ja on teknisiltä ominaisuuksiltaan tarjouspyynnön mukainen."

Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännössä on todettu, että arviointiperusteet on sopimusasiakirjoissa tai sopimusta koskevassa ilmoituksessa muotoiltava siten, että kaikki kohtuullisen tarkkaavaiset ja huolelliset tarjoajat voivat tulkita niitä samalla tavalla (asia C-19/00, SIAC Construction, tuomio 18.10.2001, Kok. 2001, s. I-7743, kohta 42).

Tarjouspyynnössä on yhdeksi kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteeksi ilmoitettu käyttökustannukset. Tarjouspyynnössä ei ole tarkemmin määritelty mitä käyttökustannuksilla on tarkoitettu.

Markkinaoikeus katsoo, ettei tarjouspyynnöstä siten ole ollut riittävällä tavalla ymmärrettävissä, että käyttökustannuksina tullaan ottamaan huomioon myös pääkäyttäjän palkkaamisesta tai käyttäjäkoulutuksesta aiheutuvat kustannukset.

Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt edellä mainituin tavoin hankintalain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se on ottanut tarjousvertailussa huomioon pääkäyttäjän palkkaamisesta tai käyttäjäkoulutuksesta aiheutuvat kustannukset eli käyttänyt hankintapäätöksensä perusteena seikkoja, joita ei ole tarjouspyynnössä ilmoitettu arviointiperusteiksi.

Hankintayksikkö ei ilmoituksensa mukaan ole allekirjoittanut hankintasopimusta eikä käynnistänyt kopiokonehankintaa. Hankintapäätös voidaan näin ollen kumota ja sen täytäntöönpano kieltää. Hankintayksikön virhe voidaan tässä tapauksessa korjata siten, että hankintayksikkö tekee edellä lausutut seikat huomioon ottaen uuden tarjousvertailun tarjouspyynnössä ilmoitettujen arviointiperusteiden mukaisesti sekä uuden asianmukaisesti perustellun hankintapäätöksen.

11. Hankintapäätöksen tekeminen

Hankintayksiön on tehtävä hankinnasta päätös ja kirjallisesti perusteltava, miten se on vertailtu ja arvioinut saatuja tarjouksia ja miksi se on antanut eri tarjouksille eri seikoista tietyn pistemäärän tai sanallisen arvioinnin. Perustelusta on käytävä ilmi, miksi tietty tarjous on valittu parhaaksi. (Pekkala 2008, 27.)

Hankintalain 73 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Hankintalain 73 §:n säännöksen perusteella hankintayksikkö on velvollinen antamaan asianosaisena oleville tarjoajille ja ehdokkaille varsinaisen hankintapäätöksen lisäksi tiedon tarjoajan tai ehdokkaan sulkemisesta pois tarjouskilpailusta sekä hankinnan keskeyttämistä koskevasta päätöksestä. (Hyvönen ym. 2007, 272.)

12. Tarjoajien informoiminen

Tarjoajille, jotka eivät ole päässeet lainkaan tarjoamaan (rajoitettu menettely), on ilmoitettava viimeistään tässä vaiheessa hylkäämisestä, ellei ilmoitusta ole tehty jo heti osallistumishakemuksen hylkäämisen jälkeen. Myös niille tarjoajille, joiden tarjous on otettu vertailuun mutta joita ei ole valittu voittajaksi, on ilmoitettava kirjallisesti hankintapäätöksestä perusteluineen. Päätökseen on liitettävä ohjeet muutoksen hakemiseksi. (Pekkala 2008, 27.)

Myös tarjoajien ja ehdokkaiden asemaan vaikuttavista muista ratkaisuista tulee tehdä kirjalliset päätökset. Tällaisia ovat muun muassa ehdokkaan tai tarjoajan osallistumishakemuksen hylkääminen tai muu sulkeminen tarjouskilpailusta, päätös olla valitsematta ehdokasta jatko-neuvotteluihin tai päätös, jolla tarjoajaa ei ole hyväksytty puitejärjestelyyn. (Pekkala 2008, 458.)

13. Hankintasopimuksen tekeminen

Hankinnasta on tehtävä kirjallinen hankintasopimus. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa sopimusta ei saa kuitenkaan allekirjoittaa ennen kuin on kulunut 21 päivän odotusaika siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä. (Pekkala 2008, 27.)

Päätöksen toimittamisesta alkaa EU-hankinnoissa hankintapäätöksen pakollinen odotusaika (21 päivää tiedoksisaannista, joka tapahtuu muun näytön puutteessa 7 päivän kuluttua pää-

töksen postituksesta), jonka jälkeen voidaan tehdä hankintasopimus tarjouskilpailun voittaneen yrityksen kanssa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 214.)

Kun ilmoitus on julkaistu, hankintayksikön tulisi noudattaa 14 päivän määräaika ennen hankintasopimuksen tekemistä. Määräaika hankintasopimuksen tekemiselle laskettaisiin ilmoituksen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Määräaika olisi lyhyempi kuin 62 §:ssä säädetty odotusaika, koska suorahankintojen luonteen vuoksi niissä on usein tarve tehdä hankintasopimus nopeasti hankintapäätöksen jälkeen. (HE 190/2009.)

14. Jälki-ilmoituksen julkaiseminen

EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta on julkaistava ilmoitus 48 päivän kuluessa hankintasopimuksesta. (Pekkala 2008, 27.)

Jälki-ilmoitus tulee julkaista 48 päivän kuluessa siitä, kun hankinnasta on tehty sopimus tai sopimuksia. Jälki-ilmoitus on tehtävä kaikista EU-kynnysarvot ylittävistä tavarahankinnoista, A- ja B-litteen palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista, käyttöoikeusurakoista ja suunnittelukilpailuista. Jälki-ilmoituksen tarkoituksena on toisaalta ilmoittaa tarjoajakentälle siitä, kuka kilpailun on voittanut, jotta mahdolliset alihankkijat voivat ilmoittaa voittajalle kiinnostuksestaan aliorakointiin ja toisaalta tarkoituksena on kerätä tilastotietoa erityisesti komission käyttöön. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 215.)

15. Sopimuksen täytäntöönpano

Sopimuksen toteutumista on valvottava, ja tarvittaessa on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin. (Pekkala 2008, 27.)

Hankintasopimuksen täytäntöönpanovaiheessa toimittajalla on leimallisesti suorittamisvastuu, kun taas tilaajan rooli liittyy vastapuolen suorituksen valvontaan ja omista velvoitteistaan, erityisesti maksuvelvollisuuden huolehtimiseen. (Aarto ym. 2009, 130.)

Valvontatehtävä on huomattavan tärkeä juuri siksi, että erityisesti monimutkaisissa palveluhankinnoissa ja urakoissa suoritus voi ”lähteä väärille urille” eli se ei vastaa tilattua. Näin voi käydä, vaikka osapuolet eivät tietoisesti pyrkisikään poikkeamaan sovitusta: osapuolet ovat saattaneet alusta lähtien ymmärtää suoritusvelvoitteensa väärin. Lisäksi iso joukko kysymyksiä jää erityisesti urakoissa joka tapauksessa ratkaistavaksi hankinnan kuluessa. (Aarto ym. 2009, 130.)



Kaavio 1. Hankintaprosessin kuvaus (Julkiset hankinnat -opas yrityksille 2007)

2.5 Kynnysarvot

Vuoden 2007 hankintalakiuudistuksen keskeisimpiä uudistuksia oli kansallisten kynnysarvojen käyttöönotto. Hankintalakia ei sovelleta kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin. Hankintalain 15 §:n mukaan uudet kansalliset kynnysarvot ovat:

1. 15.000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa, suunnittelu kilpailuissa sekä palveluja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa,
2. 50.000 euroa sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden hankinnoissa sekä eräissä työvoimahallinnon ja työnantajien järjestelmissä koulutuksen yhteishankinnoissa
3. 100.000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa

Hankinnan arvolla tarkoitetaan arvonlisäverotonta kokonaisarvoa. Kynnysarvot ovat samat kaikille hankintayksiköille. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 35.)

Kansallisten kynnysarvojen määrät perustuvat Suomessa tehtyihin ratkaisuihin. Kansallisten kynnysarvojen euromäärät olisivat voineet olla korkeammatkin. Tämä seikka oli päätöksentekijöiden tiedossa, mutta valitut linjaukset perustuvat poliittiseen harkintaan. (Pekkala 2008, 69.)

Kansallisen kynnysarvon ylittävät eli kansallisesti kilpailutettavat hankinnat. Kansallisesta hankinnasta on kyse, kun hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnysarvon, mutta jää alle EU-

kynnysarvon. Kyse voi olla myös EU-kynnysarvot ylittävästä toissijaisesta palveluhankinnasta tai palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta sekä kehitysyhteistyöhön perustuvasta ulkoasiainhallinnon hankinnasta. Näitä hankintoja kutsutaan kansallisiksi hankinnoiksi. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 76.)

Kansallisille hankinnoille ovat ominaisia seuraavat asiat:

1. menettelysäännökset perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön
2. hankinnasta on ilmoitettava kansallisesti
3. kansalliset hankintamenettelyt, joissa on varattava kohtuullinen aika osallistumishakemuksen jättämiseen ja tarjouksen tekemiseen
4. hankinnasta voidaan valittaa markkinaoikeuteen ja
5. hankintapäätöksen jälkeen voidaan tehdä hankintasopimus, eikä hankintayksikön tarvitse odottaa pakollista odotusaikaa. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 76.)

2.5.1 Hallituksen esitys kynnysarvojen muuttamiseen

Esitykseen sisältyy ehdotus kansallisten kynnysarvojen kaksinkertaistamiseksi eduskunnan hankintalakiselonteosta antaman kannanoton mukaisesti muutoin, mutta rakennusurakoiden ja käyttöoikeusurakoiden kynnysarvoa ehdotetaan nostettavaksi vähemmän, 100 000 eurosta 150 000 euroon. Kynnysarvojen nostamisella pyrittäisiin poistamaan niitä haittoja, joita alhaiset kynnysarvot ja niistä johtuva hankintalain soveltamisvelvoite aiheuttavat erityisesti pienille hankintayksiköille ja pienille yrityksille. (HE 190/2009.)

1. 30.000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa, suunnittelu kilpailuissa sekä palveluja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa,
2. 100.000 euroa sosiaali- ja terveydenhoitopalveluiden hankinnoissa sekä eräissä työvoimahallinnon ja työnantajien järjestelmissä koulutuksen yhteishankinnoissa
3. 150.000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa (HE 190/2009.)

Kansallisten kynnsarvojen muutokset tulevat voimaan myöhemmin. Myös hankintojen kansalliset kynnsarvot ovat muuttumassa. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hankintojen oikeussuojauudistusta koskeva HE 190/2009 vp, jossa ehdotetaan hankintalain 15 §:ssä säädettyjen kansallisten kynnsarvojen kaksinkertaistamista tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 euroon ja sosiaali- ja terveystaloudissa (ml. eräät koulutuspalvelut) 100 000 euroon sekä kynnsarvon nostamista rakennusurakoiden ja käyttöoikeusurakoiden osalta 100 000 eurosta 150 000 euroon. Hallituksen esityksen käsittely on eduskunnassa kesken siten, että kansallisten kynnsarvojen muutosten arvioidaan tulevan voimaan hallituksen esityksessä ehdotettua voimaantulopäivää 20.12.2009 myöhemmin, aikaisintaan maaliskuussa 2010. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.)

2.5.2 Hankinnan ennakoitun arvon laskeminen

Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroä. Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille ja tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Vakuutus-, rahoitus- ja suunnittelupalveluihin sisältyy palvelusta maksettavia huomattavia palkkioita tai muita maksuja. Tällöin noudatetaan kyseiseen palvelutyyppiin hankintalaissa erikseen säädettyä laskentamenetelmää. Ko. palveluissa olisi huomioitava kaikki kyseisestä palvelusta maksettavat maksut ja korvaukset riippumatta siitä, maksetaanko ne palvelun tarjoajalle tai mahdolliselle välittäjälle. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Ennakoidun arvon määrittäminen on laskennallinen toimenpide, joka perustuu ennakoitavalla olevaan tietoon hankinnan kustannuksista. Ennakoidun arvon laskentaan vaikuttaa toisaalta se, onko kysymyksessä kertahankinta vai jatkuva sopimus ja toisaalta hankinnan sisällön erityispiirteet. (Hyvönen ym. 2007, 81-82.)

Oikeustapaus 3:

Markkinaoikeuden ratkaisu: MAO 606/09

Hankintailmoitus

Asiassa on käynyt ilmi, että Kittilän kunta ei ollut julkaissut hankinnasta hankintailmoitusta.

Julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä hankintalain) 68 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti muun ohella avoimella tai rajoitetulla menettelyllä toteutettavasta hankinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset ilmoitusten lähettämisessä käytettävistä viestintävälineistä, ilmoitusten sisällöstä, julkaisemisesta ja muista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä seikoista.

Julkisista hankinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan muun ohella kansallisen kynnysarvon ylittävistä tavarahankinnoista sekä hankintalain liitteen A ja liitteen B mukaisista palveluhankinnoista on toimitettava hankintalain 68 §:n 1 momentissa edellytetyt ilmoitukset julkaistaviksi Internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi. Hankintalain 15 §:n 1 kohdan mukaan tavara- ja palveluhankinnoissa kansallisena kynnysarvona pidetään hankinnan ennakoitua arvonlisäverotonta arvoa, joka on 15.000 euroa.

Hankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehdot toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille ja tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo on saatujen tarjousten mukaan ollut noin 31.000–46.000 euroa. Asiassa ei ole esitetty, että hankinnan arvo olisi aikaisempien vuosien vastaavien hankintojen perusteella ollut perustellusti arvioitavissa niin alhaiseksi, että edellä tarkoitettu kansallinen kynnysarvo ei ylittyisi.

Tilintarkastuspalveluja koskevassa hankinnassa on ollut kysymys hankintalain liitteen A mukaisen palvelun hankkimisesta. Hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintalaissa määritellyn kansallisen kynnysarvon. Kittilän kunta on siten ollut velvollinen julkaisemaan hankinnasta hankintailmoituksen. Kun hankintayksikkö ei ole näin tehnyt, markkinaoikeus katsoo hankintayksikön menettelleen hankinnassa hankintalain 76 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti.

Pääsääntö on, että hankinnan toteutustavasta riippumatta hankintayksikön olisi aina arvioitava hankinta sen mukaan, mikä on suurin mahdollinen hankintakokonaisuuden arvo. Hankinta voidaan kyllä toteuttaa vaikka kuinka pieninä osina, mutta ilmoitusvelvollisuus näistä osista ja kilpailuttamismenettelyt riippuvat siitä, mikä on hankinnan kokonaisarvo. (Pekkala 2008, 70.)

Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena käytetään suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta. Kynnysarvon ylittymisen arvioiminen on varsinaisesti laskennallinen toimenpide, jonka avulla selvitetään hankintamenettelyyn sovellettavat säännökset. Lisäksi laskentasäännöillä on merkitystä myös hankintalain säännösten kiertämisen estämisen kannalta. Hankintasäännösten tai sopimuksen ennakoitun arvon laskemista koskevien sääntöjen tarkoituksena ei siten ole muuttaa tarjontaan ja kilpailumahdollisuuksiin sopeutettuja vakiintuneita hankintamenettelyjä tai ostotapoja. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 85.)

2.6 Kynnysarvojen alittavat hankinnat

Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintamenettelyn valinta on hankintayksiköiden harkinnassa. Tähän ryhmään kuuluvissa hankinnoissa on kuitenkin yleensä perusteltua noudattaa vastaavankaltaisia hankintamenettelyjä kuin arviltaan suuremmissa hankinnoissa. Menettelytavan valinnan ja hankintapäätöksen ei tarvitse kuitenkaan olla samalla tavalla perusteltu kuin hankintalakia sovellettaessa kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. (Oksanen 2007, 28.)

Kansallisen kynnysarvon alittavissa pienhankinnoissa hankintamenettelyn valinta ja kilpailuttamismenettelyn kulku ovat hankintayksiköiden omassa harkinnassa. Pienhankintoja koskevat peruseriaatteen kilpailusta ja tasapuolisesta kohtelusta. Pienhankintoja suunniteltaessa ja hankintayksiköiden hankintaohjeita tehtäessä on varmistettava hankintojen

1. avoimuus,
2. tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu,
3. markkinoiden hyödyntäminen,
4. ostotoiminnan tehokkuus sekä
5. hyvän hallinnon periaatteet myös kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Käytännössä tämä tarkoittaa usein pienhankintojen tekemistä kevyin menettelyin kilpailuttamalla. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Suorassa hankinnassa hankintayksikkö suorittaa tilauksen ilman tarjouspyyntöä tai tekee hankintapäätöksen tarjouskilpailua järjestämättä vain yhdeltä tai useammalta toimittajalta pyydetyn tarjouksen perusteella. Suorahankinta on mahdollista mm. silloin, kun vain tietty toimittaja pystyy toteuttamaan hankinnan tai kun ennalta arvaamattoman syyn aiheuttaman kiireen johdosta hankintaa ei ehditä kilpailuttaa. (Oksanen 2007, 39.)

Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa hankintoja sellaiselta omaan organisaatioonsa kuulumattomalta muodollisesti itsenäiseltä yksiköltä, jos yksikkö palvelee tosiasiallisesti hankintayksikön omaa toimintaa ja se on omistajansa määräysvallassa. (Pekkala 2008, 105.)

Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat on rajattu hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nämä pienhankinnat voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapavaatimusten noudattamisvelvoitteita. Pääsääntöisesti näistä hankinnoista ei myöskään voi valittaa markkinaoikeuteen, sillä markkinaoikeus on toimivaltainen tutkimaan ainoastaan hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintoja. Valitus markkinaoikeuteen voi kuitenkin tulla kyseeseen, mikäli kynnysarvo on laskettu väärin eli kyse ei lopulta lopuksi olekaan kansallisen kynnysarvon alittavasta hankinnasta. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 83.)

Oikeustapaus 4:

Markkinaoikeuden ratkaisu: MAO 62/05

Hakemuksen tutkiminen

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 9 a §:n 1 momentin mukaan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja käyttää siinä puhevaltaa se, jota asia koskee.

Tikka Communications Oy on alalla toimiva yritys, jonka tarjous olisi voinut tulla hyväksytyksi, jos kysymyksessä oleva hankinta olisi kilpailutettu. Hakijaa on siten pidettävä hankintalaissa tarkoitettuna asianosaisena esillä olevassa asiassa. Markkinaoikeus on näin ollen toimivaltainen tutkimaan hakemuksen.

Hankintamenettely

Hankintalain pääperiaatteena on sen soveltamisalaan kuuluvien hankintojen kilpailuttaminen ja sekä tarjoajien että tarjousten syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu. Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintalaissa tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava hankinnassaan, mitä hankintalaissa säädetään.

Nurmeksien kaupunginhallitus on päätöksellään 5.7.2004 § 175 päättänyt hankkia Glocal Oy:ltä Internet-yhteyksiä koskevan palvelun kaupungin keskustaaajamien alueelle. Asiassa ei ole järjestetty tarjouskilpailua ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankinnasta on sen arvosta riippumatta joko ilmoitettava tai tarjouksia on muutoin pyydettävä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä.

Hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaan hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Lain esitöissä tällaisena erityisenä syynä on mainittu muun muassa hankinnan vähäinen arvo, tarjouskilpailun järjestämisestä aiheutuvat kohtuuttoman suuret hallinnolliset kustannukset tai sellainen muusta kuin hankintayksikön omista toimenpiteistä johtuva kiire hankinnan tekemisessä, ettei tarjouskilpailua ehditä järjestää (HE 154/1992 vp s. 12). Mikäli hankintayksikkö vetoaa mainittuihin laissa tarkoitettuihin erityisiin syihin hankinnan tekemiselle ilman tarjouskilpailua, sen on osoitettava tällaisten syiden olemassaolo.

Kyseessä olevan hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo on 7.500 euroa. Markkinaoikeus katsoo, ettei hankintaa ole pidettävä hankintalain 5 §:n 2 momentissa tarkoitulla tavalla arvoltaan vähäisenä.

Hankintayksikön mukaan puheena oleva hankinta on ollut kansalaisverkkohankkeeseen liittyvä kokeilu eikä se siten ole ollut kilpailuttamisvelvoitteen alainen. Mainittua hankintayksikön perustelua ei ole pidettävä hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaisena erityisenä syynä hankinnan kilpailuttamatta jättämiselle. Hankintayksikkö ei ole myöskään esittänyt asiassa muita hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaisia erityisiä syitä, joiden perusteella hankinta olisi voitu jättää kilpailuttamatta. Nurmeksien kaupungin olisi näin ollen tullut käyttää hyväkseen hankintalain 5 §:n 1 momentissa edellytetyt olemassa olevat kilpailumahdollisuudet kyseessä olevan palvelun hankinnassa.

Edellä esitetyn perusteella markkinaoikeus katsoo, että Nurmeksien kaupunki on menettänyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti hankkiessaan kyseisen Internet-yhteyksiä koskevan palvelun tarjouskilpailua järjestämättä. Asiassa tulee siten määrätä hankintalain 9 §:ssä säädetty seuraamus.

Nurmeksien kaupunki ei ole allekirjoittanut asiassa erillistä hankintasopimusta. Hankintayksikön virheellinen menettely voidaan korjata kumoamalla hankintapäätös ja velvoittamalla kunta järjestämään hankinnasta tarjouskilpailu, jossa otetaan huomioon julkisista hankinnoista annetut oikeusohjeet.

2.7 Kokonaistaloudellisuus

Kokonaistaloudellinen edullisuus on yksi mahdollinen tarjouksen valintaperuste. Tällöin kilpailun voittajan valinnassa ja tarjousten paremmuuden arvioinnissa käytetään hinnan lisäksi hankinnan kohteen ominaisuuksia. Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteiden määrittäminen on hankintayksikön itsensä harkittavissa. Vertailuperuste on tarjousten vertailussa käytettävä, valintapäätöksen tekoon vaikuttava tuotteen tai palvelun objektiivisesti arvioitavissa oleva ominaisuus. Vertailuperusteita käytetään, kun valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus. Hankintayksikkö valitsee itse vertailuperusteet, joiden avulla se

valitsee tarjouksista parhaimman. Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, niiden on oltava syrjimättömiä, eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Hinta on yksi julkisen hankinnan vertailuperuste. Vertailuperusteet on ilmoitettava tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Jos valintaperusteena on hinnaltaan halvin, on kriteerit täytettävistä tarjouksista valittava halvin. Pelkkä halvemmuuskriteeri soveltunee lähinnä valintaperusteeksi massatuotantovalmistavarauihin. Palveluhankinnoissa ja rakennustyössä taasen korostuvat myös laadulliset tekijät, jolloin hinnan sijasta arviointi kohdistuu enemmänkin hinta-laatu-suhteeseen. (Hyvönen ym. 2007, 186.)

Oikeustapaus 5:

Markkinaoikeuden ratkaisu: MAO 130/04

Hankinnassa noudatettua menettelyä tulee arvioida ottaen huomioon hankintalain 1 §:n 1 momentissa ilmaistu lain tarkoitus, joka on tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen. Hankintalain 6 §:n 3 momentin mukaan ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.

Hankintalain 7 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista tulee hyväksyä kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttää, että hankintayksikön tulee soveltaa etukäteen ilmoittamiaan arviointiperusteita kaikkiin tarjouksiin tasapuolisesti ja syrjimättä. Hankintapäätöksen tulee perustua kaikkiin ennalta ilmoitettuihin arviointiperusteisiin ja hankintapäätöksessä tulee perustella se, miten arviointiperusteita on sovellettu.

Kysymyksessä olevassa tapauksessa tarjouspyynnön mukaan valintaperusteena on ollut "kokonaistaloudellisuus", millä hankintayksikön voidaan katsoa tarkoittaneen kokonaistaloudellista edullisuutta. Tarjouspyynnön mukaan kokonaistaloudellisin on tarjous, joka parhaiten soveltuu Kittilän kunnan kotipalvelun tarpeisiin, kun otetaan huomioon palvelun laatu ja toimitusvarmuus.

Asiassa ilmenneen mukaan hankintayksikkö ei ole toteuttanut tarjousvertailua edellä edellytetyllä tavalla arvioimalla tarjouksia kaikkien tarjouspyynnössä ilmoitettujen kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteiden osalta ja vertailemalla tämän jälkeen tarjouksia keskenään siten, että hankintapäätöksestä olisi ilmennyt, miten mainittuja arviointiperusteita on sovellettu ja mihin seikkoihin hankintapäätös on perustunut. Hankintayksikön menettely ei siten ole ollut tältä osin omiaan turvaamaan hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Edellä mainituilla perusteilla markkinaoikeus katsoo selvitetyn, että hankintayksikkö on menetellyt hankintalain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti. Asiassa tulee näin ollen määrätä hankintalain 9 §:ssä mainittu seuraamus.

Seuraamukset

Kittilän kunta ja Siivous- ja työpalvelu Maiti Ky:n ovat 22.12.2003 tehneet hankintapäätöksessä tarkoitetun sopimuksen. Hankintalain 9 §:n 2 momentista johtuen ainoana seuraamuksena hankintayksikön virheellisestä menettelystä voi siten tulla kyseeseen hyvitysmaksun määrääminen.

Hankintalain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hyvitysmaksua voidaan määrätä maksettavaksi sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Säännöksen esitöiden (HE 69/1997) mukaan hyvitysmaksun edellytyksenä on, että hakija pystyy osoittamaan, että tämä olisi jokseenkin varmasti voittanut tarjouskilpailun.

Tarjouspyynnön mukaan valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellisuus, millä tarjouspyynnössä on todettu tarkoitettavan tarjousta, joka parhaiten soveltuu Kittilän kunnan kotipalvelun tarpeisiin, kun otetaan huomioon palvelun laatu ja toimitusvarmuus. Tarjouspyynnössä ei sinänsä ole nimenomaisesti mainittu huomion kiinnittämistä hintaan. Markkinaoikeus kuitenkin katsoo, että edellä mainitun tarjouspyynnön ilmaisun kokonaistaloudellisuus perusteella on ollut ymmärrettävissä, että mainittujen palvelun laatua ja toimitusvarmuutta koskevien seikkojen ohella yhtenä arviointiperusteena on ollut myös hinta.

Kuten hakija on edellä esittänyt, hakijan tarjous on sinänsä ollut hinnaltaan voittanutta tarjousta jossain määrin halvempi. Toimitusvarmuuden osalta ei asiassa ole taasen esitetty mitään selvitystä siitä, että hakijan ja voittaneen tarjoajan tarjousten välillä olisi ollut eroja. Sen sijaan hankintayksikkö on esittänyt, että voittaneen tarjoajan tarjouksen kokonaistaloudellisimmaksi arvioinnin taustalla on ollut hankintayksikön X:n palvelujen laadusta vuosina 2002 ja 2003 saamat huonot kokemukset.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tarjousvertailussa ei sinänsä ole kiellettyä ottaa huomioon tarjousten laatuarvioinnin osalta myös hankintayksiköllä itsellään olevia kokemuksia aikaisempien toimitusten huonosta laadusta, kunhan mainitut kokemukset ovat perusteltuja ja objektiivisesti hyväksytyjä.

Oikaisuvaatimuksesta ilmenevän mukaan X on selvityksessään Kittilän kunnalle lausunut tiedustelleensa Kittilän kunnan edustajalta, oliko valituksia siivouksesta tullut myös muualta kuin Metsola-nimisestä kohteesta, mihin kyseinen henkilö oli vastannut X:lle myöntävästi. Myöskään vastaselityksessään markkinaoikeudelle X ei ole kiistänyt sanottua vaan katsonut ainoastaan, että koska kyseinen keskustelu on käyty hankintapäätöksen tekemisen jälkeen, se ei ole voinut olla päätöksen tekemisen perusteena. X on erityisesti Metsola-nimisen kohteen osalta viitannut siihen, että hänelle annettu kielteinen palaute olisi johtunut tuntimäärien riittämättömyydestä. Muun kuin Metsola-nimisen kohteen osalta kyseistä X:n selitystä kielteisen palautteen syystä ei kuitenkaan voida pitää uskottavana ottaen huomioon, ettei hänelle hänen oman kertomansa mukaan ole kerrottu, mistä kohteesta kielteistä palautetta on tullut.

Mainitun perusteella asiassa voidaan siten katsoa näytetyksi, että hakijan ja voittaneen tarjouksen välillä on ollut sellaisia laadullisia eroavaisuuksia, jotka hankintayksikkö on voinut ottaa huomioon tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta harkitessaan.

Edellä mainittuun nähden markkinaoikeus katsoo, ettei asiassa ole edellytyksiä varmuudella todeta, että hakijalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Hyvitysmaksun määräämiselle ei näin ollen ole perusteita.

Hankintalain 2 §:n 2 momentissa kiinnitetään hankintojen suunnitteluun erityistä huomiota. Hankintayksiköitä suositellaan järjestämään hankintatoimensa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristöystävällisyys huomioiden. Lisäksi lainkohdassa kiinnitetään huomiota hankintatoimintaan liittyviin hallinnollisiin töihin ja kehoitetaan hankintayksiköitä hyödyntämään hallinnollisten töiden vähentämiseksi yhteishankintoja, puitejärjestelyjä tai muita yhteistyömahdollisuuksia. Uuden säännöksen tarkoituksena on kiinnittää huomiota siihen, että hankintoja sääntelevien periaatteiden lisäksi hankintalain tarkoituksena on julkisten varojen tarkoituksenmukainen ja tuottava käyttö. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 106.)

Yksittäisen hankinnan osalta suunnitelmallisuuden toteuttaminen alkaa siis selvittämällä, että ehdotuksen mukainen hankinta on hankintasuunnitelmassa. Tällöin se on myös budjettisuunnitelmassa. Mikäli kyseessä on suunnitelman ulkopuolinen hankinta, hankintayksikön tulee ensi kädessä varmistua hankinnan rahoituksesta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 71.)

Taloudellisuuden vaatimuksen huomioiminen hankinnoissa tarkoittaa sitä, että hankintayksikön pitäisi pystyä toteuttamaan hankinta mahdollisimman edullisesti. Ensinnäkin hankintayksikön tulisi hyödyntää kilpailuolosuhteet. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että hankinnasta järjestetään hankintalainsäädännön mukainen tarjouskilpailu. Tällöin tarjoajien välisestä kilpailusta aiheutuva hyöty koituu hankintayksiköille. Taloudellisuuden vaatimus tulee ottaa huomioon myös tarjouskilpailun toteuttamiseen liittyvissä ratkaisuisissa, kuten soveltuvan hankintamenettelyn valinnassa sekä hinta-laatusuhteeseen liittyvien näkökohtien huomioimisessa tarjouspyyntöä laatiessa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei hankintayksikön ole välttämättä järkevää käyttää kansallisessa hankinnassa neuvottelumenettelyä tavara-hankinnassa silloin, kun hankittavana on bulkkitavaraa. Parhaan hinta-laatusuhteen arvioiminen vaikuttaa puolestaan siihen, miten tarjouksen vertailuperusteet asetetaan ja millaiset painoarvot eri tekijöille annetaan. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 109.)

2.8 Julkiseksi tuleminen

Hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuuteen ja asiakirjoista perittäviin maksuihin sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, julkisuuslaki), jos hankintayksikkö on mainitussa

laissa tarkoitettu viranomaisen tai jos se on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava mainittua lakia. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 320.)

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen. (Julkisuuslaki 1§.)

Julkisuuslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä on säädetty siitä, milloin asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetä. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen antama tarjouspyyntö liiteasiakirjoineen tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Sen sijaan tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten annetut selvitykset ja muut asiakirjat tulevat julkiseksi vasta, kun hankintasopimus asiassa on tehty. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Julkisuuslain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle toimitetut hankinta-, urakka- ja muut tarjouskilpailun perusteella ratkaistavat oikeustointa koskevat tarjoukset tulevat julkisiksi, kun sopimus on tehty, ellei erikseen muuta ole säädetty. Tarjousten osalta on huomattava, että hankintamenettelyssä asianosaisena olevalla tulee kuitenkin olla oikeus saada tietoa tarjousasiakirjoista esimerkiksi muutoksenhakua varten jo ennen näiden tuloa yleisesti julkiseksi. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on otettava huomioon, ettei tiedon antamista saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Hankintaprosessissa viranomaisen harkinta voi tulla kyseeseen hankintapäätöksen ja sopimuksen teon välisenä aikana. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Hankintapäätös tulee julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan julkiseksi päätöksen allekirjoittamisella tai varmentamisella muulla vastaavalla tavalla. Sama koskee päätöstä tarjoajan tai ehdokkaan poissulkemisesta tarjouskilpailusta sekä päätöstä hankinnan keskeyttämisestä. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen antama tarjoushinta on julkinen. Tarjoukseen liittyvän kokonaishinnan lisäksi myös yksikköhinnat ja hintaerittelyt ovat pääsääntöisesti asianosaisjulkisia, koska tarjouskilpailun voittaja on saatettu valita näiden tietojen perusteella. Hankintakilpailuun osallistuneilla tarjoajilla on oikeus saada tieto myös muista tarjousten vertailuun ja päätöksen tekemiseen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, jotta heillä olisi mahdollisuus tarvittaessa hakea muutosta päätökseen. (Oksanen 2007, 62.)

Tarjouskilpailun tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, lukuun ottamatta liike- ja ammattisalaisuuksia. Kokonaishinta ei ole koskaan liikesalaisuus. Henkilötietojen julkisuus ratkeaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (ns. julkisuuslain) mukaan. Myös henkilötiedot ovat siten lähtökohtaisesti julkisia. Niiden antamistapaa on kuitenkin lailla erikseen rajoitettu. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Viranomaisen henkilörekisteristä saa julkisuuslain 16.3 §:n mukaan antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Ennen henkilötietojen luovutusta on siis selvitettävä, onko tietojen pyytäjällä lain mukaan oikeus henkilötietojen käsittelyyn. Oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään yleislain tasolla henkilötietolaissa. Henkilötietolakia sovelletaan myös muiden tahojen kuin viranomaisten toiminnassa. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Tarjoajilla on oikeus saada selville, miten tarjouksia on arvioitu ja vertailtu, ja miten tarjouskilpailu on ratkaistu. Riittävä tiedonanto parantaa luotettavuutta ja säästää myöhemmiltä kyselyiltä. Tietojen antaminen heti päätöksenteon jälkeen on viranomaisen harkinnassa. Asiakirjan antamista ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Hankinta-asiakirjat on annettava viimeistään hankintasopimuksen tekemisen jälkeen. Tieto on pyrittävä antamaan pyydettyssä muodossa. Pyydetty tiedot on annettava mahdollisimman pian. Pyydetyistä asiakirjoista voidaan periä kohtuullinen maksu. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Hankinta-asiakirjat tulevat asianomaisille julkisiksi hankintaa koskevan teon jälkeen, mutta yleisölle vasta sen jälkeen, kun hankintasopimus on allekirjoitettu. Hankintamenettelyn luonteen vuoksi viranomaiselle toimitetut tarjoukset tulevat julkisiksi vasta, kun hankinta-, urakka-, tai muun tarjouksen perusteella päätettävä sopimus on tehty eli tavallisimmin silloin kun

se on allekirjoitettu. Tarjousasiakirjoista ei saa antaa ennen hankintasopimuksen tekoa mitään tietoa, ellei niitä haluava esitä sellaista oikeusperustetta, jonka nojalla hänellä on oikeus saada tällaiset tiedot. (Pekkala 2008, 471.)

3 YRITYKSEN MAHDOLLISUUDET VAIKUTTAA HANKINTAAN

Tässä selvitetään niitä asioita, joilla yritys voi vahvistaa mahdollisuuksiaan tulevassa kilpailutuksessa ja sitä mistä tätä tietoa saa ja kuinka sitä saa. Lähinnä mitkä asiat ovat julkisia jos vain niitä osaa hakea ja pyytää nähtäväksi. Onko jopa suoria mahdollisuuksia vaikuttaa etukäteen hankintaan siten, että oma tarjottava vaihtoehto olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen?

3.1 Hankinnan strategia/suunnitelma

Hankintastrategialla tarkoitetaan yleensä kunnan tai muun hankintayksikön tavarahankintoja, palveluhankintoja tai urakoita koskevia yleisiä periaatteita. Suurissa hankintayksiköissä on erikseen sektorikohtaisia strategioita. Valtion eri yksiköt ovat jo melko kauan eriyttäneet esimerkiksi palveluorganisaatioitaan liiketaloudellisin periaattein toimiviksi liikelaitoksiksi tai yhtiöiksi. Valtion yksiköt toimivat monella sektorilla kilpailutilanteessa yksityisten toimijoiden kanssa. (Pekkala 2008, 46.)

Uudella säännöksellä hankintojen suunnittelusta pyritään ohjaamaan hankintayksiköitä järjestämään hankintatoimensa mahdollisimman järkevästi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksiköiden tulisi laatia hankintatoimestaan hankintastrategia, joka sisältäisi suunnitelman hankintatoimen organisoinnista sekä hankintojen toteuttamisesta. Hankintastrategiasa hankintayksikön tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet on syytä kartoittaa pitkällä aikavälillä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 108.)

Parhaimmillaan julkisten varojen käytön suunnitelmallisuus, julkisen organisaation strategiset tavoitteet ja hankintatarpeiden määrittely kohtaavat hankintasuunnitelmassa. Hankintasuunnitelma voi olla yksityiskohtainen ja tarkka tai varsin yleisellä tasolla. Tämän suhteen on merkittävästi vaihtelua hankintayksiköittäin. Suunnitelman yhtenä tärkeänä tarkoituksena on varata budjettiin riittävät varat sekä toteuttamiseen tarvittavat resurssit. Pääosa arvokkaimmista julkisista hankinnoista tehdään suunnitelmallisesti ja tarpeet kartoitetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 71.)

Hankintasuunnittelu voi sisältää kaikki suunnittelukauden hankinnat ja suurimmat yksittäiset merkittävät hankinnat hankintaohjelmiksi valmisteltuna niin, että niiden nojalla voidaan aloittaa hankinnan valmistelu oikea-aikaisesti toimintaan sovitettuna, varojen käytön kannalta tarkoituksenmukaisesti sekä hankintasäädösten aikamäärät täyttäen. (Pekkala 2008, 259.)

Hankintastrategian laatiminen edellyttää toimintaympäristön arviointia ja huomioon on otettava useita seikkoja. Hankintayksikön on kartoitettava seuraavia asioita:

- hankintojen tarve,
- hankintojen tekemiseen käytössä olevat resurssit,
- menettelytavat,
- lakisääteiset vaatimukset,
- palveluilta vaadittava laatu ja kustannustehokkuus,
- palvelutarjonnan mahdollinen lisääntyminen sekä
- uusien toimintatapojen käyttöönottoaminen. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 108.)

3.2 Markkinakartoitus

Mikäli on ilmeistä, että kohde voidaan hankkia markkinoilla kilpailuttamalla, hankintayksikön tulee kartoittaa toimittajaehdokkaista ja selvittää markkinatilanne. Hankintayksikkö voi hankkia tietoja esimerkiksi keräämällä esitteitä, tekemällä tutustumiskäyntejä, käymälä infotilaisuuksissa ja messuilla, koulutuksen kautta, tutkimalla kirjallisuutta, tilastollisia selvityksiä, Internetiä, esitteitä ja niin edelleen. Lisäksi on syytä tarkastaa aikaisempiin sopimuksiin perustuvia hinnastoja ja sopimusehtoja. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007,74.)

Tiedon hankkiminen on tärkeää sen selvittämiseksi, onko markkinoilla riittävästi toimittajia, joilla on riittävät edellytykset toteuttaa hankinta. Markkinoiden ja kilpailutilanteen kartoittaminen on tehtävä ennen kuin varsinainen hankintamenettely käynnistetään. Hankintayksikön onkin väärinkäsitysten välttämiseksi tehtävä selväksi, ettei markkinakartoitus ole tarjous-

pyyntö, vaan alustava markkinoiden kartoitus, jolla hankitaan tietoja hankinnan kohteesta ja toteuttamistavoista. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Hankinnan määrittely on keskeinen osa etukäteisvalmistelua. Hankintayksikkö saa riittävän tarkkojen määritelmien avulla tarjouspyynnöstä mahdollisimman yksiselitteisen. Karsimalla liian yleiset ja tulkinnanvaraiset määritelmät saadaan hankintayksikön tarpeet parhaiten täytäviä tarjouspyynnön mukaisia yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. (Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009.)

Hankintojen kilpailuttamisen onnistumisen perusedellytyksenä on, että hankintayksikköä edustava tilaaja on selvittänyt itselleen tulevan hankinnan sisällön ja sen vaikutuksen hankintayksikön toimintoihin. Ennen tarjouspyynnön lähettämistä hankintayksikön on hankinnan sisällön määrittämisen lisäksi varmistettava, että kaikki hankinnan keskeiset osatekijät, kuten hankintamenettely, sopimusehdot ja valintaperuste on mietitty valmiiksi. Hankintakilpailun aikana hankkeen sisältöä ei voida pääsääntöisesti enää muuttaa, lukuun ottamatta kilpailullista neuvottelumenettelyä. (Oksanen 2007, 43.)

Hankinnan onnistunut kilpailuttaminen edellyttää sitä, että hankintayksikkö tietää, mitä se haluaa ostaa. Usein hankintayksiköillä ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, millaisia tuotteita ja palveluita markkinoilla ylipäättään on tarjolla. Julkisella sektorilla hankintojen tekijät eivät välttämättä ole ammattimaisia ostajia, vaan he joutuvat tekemään hankintoja muiden työtehtäviensä ohessa. Kun hankintayksikkö ei tiedä, mitä sen kannattaa ostaa tai millaisia vaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla, on aiheellista tehdä kartoitusta markkinatilanteesta. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 117.)

Oleellista markkinoiden kartoittamisessa on se, että hankintayksikkö toimii mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Käydessään keskusteluja hankintayksikön on syytä toimia siten, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ei vaarannu kilpailuttamisvaiheessa. Näin saattaisi käydä, jos jollekin toimittajalle annettaisiin mahdollisuus räätälöidä tarjouspyyntö nimenomaan sellaiseksi, että mikään muu yritys ei pystyisi tarjousta tekemään. Tällaiset ongelmat pystytään usein välttämään sillä, että keskusteluja käydään avoimesti useampien toimittajien kanssa. Erityisiä menettelysäännöksiä markkinoiden kartoittamiseen ei ole olemassa. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 118.)

3.3 Hankintakohteen määrittely

Kohteen määrittämiseksi suoritetaan hankintayksikössä sisällöllinen tarvemäärittely ottaen huomioon kohteen käyttäjien ja hankintayksikön tarpeet sekä hanketta rajoittavat reunaehdot. Hankittavia tuotteita kartoitetaan (tekninen eritelmä, standardit, palvelukuvaus) ja/tai määritellään tavoitteet ja käyttötarkoitus. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 75.)

Ennen kilpailutuksen käynnistämistä on syytä arvioida ja selvittää se, mitä hankinnalla tavoitellaan. Hankintojen keskeisistä seikoista, kuten tiettyihin palveluihin liittyvästä vähimmäislaadusta, on voitu päättää jo osana strategisia linjauksia. Hankittaville tavaroille ja palveluille ei myöskään kannata asettaa suurempia laatuvaatimuksia kuin niiden käyttötarkoitus ja -tarve kohtuudella edellyttävät. Aloilla, joilla ostopalvelujen käyttäminen ei ole vielä vakiintunutta, voivat markkinoiden tarjontaan nähden liian korkealle asetetut laatuvaatimukset johtaa siihen, että hankintayksikkö ei saa yhtään täysin tarjouspyyntöä koskevaa tarjousta. (Pekkala 2008, 261.)

Hankintamenettelyn yleisenä lähtökohtana on hankinnan kohteen määrittely, mistä on erityiset säännökset hankintalain 44 ja 45 §:ssä. Perusvaatimuksena tällöin on hankinnan kohteen määrittelemine sellaisella riittävän yksityiskohtaisella tavalla, että tarjoajat kykenevät antamaan hankintamenettelyssä täsmällisiä ja yksityiskohtaisia tarjouksia, joita voidaan tarjousvertailussa verrata. Hankintalain mukainen kohteenmäärittely käsittää muun muassa hankinnan laajuuden ja hankittavan palvelun sisällönkuvauksen tai hankinnan kohteen ominaisuuksien, laadun, teknisen tason ynnä muiden seikkojen määrittelyn. (Aarto ym. 2009, 76.)

Hankinnan sisältöä kuvaavat tekniset eritelmät on esitettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Teknisten eritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Tekniset eritelmät eivät saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. Teknisissä eritelmissä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet. (Hankintalaki 44§.)

Teknisissä eritelmissä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita. Teknisessä eritelmässä ei myöskään saa viitata tavaramerkkiin, patenttiin, tuotetyyppiin, alkuperään, erityiseen menetelmään tai tuotantoon siten, että viittaus suosii tai syrjii tiettyjä tarjoajia tai tavaroita. Tällainen viittaus on poikkeuksellisesti sallittu vain, jos hankintasopi-

muksen kohdetta ei ole mahdollista riittävän täsmällisesti ja selvästi kuvata muutoin. Viittaukseen on liitettävä ilmaisu "tai vastaava". (Hankintalaki 44§.)

Suunnittelutyössä tulisi olla mukana sisällön ja asianomaisen markkinan asiantuntija, talouden, juridiikan ja käyttäjän/asiakkaan edustaja. Suunnittelun monimuotoisuuteen vaikuttaa luonnollisesti hankinnan merkittävyys ja arvo sekä hankintayksikön resurssit ja aikataulu. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 75.)

Suunnitteluvaiheessa on syytä myös huomioida hankintaprosessiin vaikuttavat juridiset periaatteet (kilpailun hyödyntäminen, avoimuus, tasapuolisuus, taloudellisuus ja suhteellisuus). Lisäksi hankintaprosessin kulkuun vaikuttaa merkittävästi niin sanottu kaksivaiheisuuden periaate, jolla tarkoitetaan tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten vertailun (hankinnan kohteen hinnan ja esimerkiksi laadun arviointi) pitäisi olla erillään toisistaan. Tämä erillisyyden periaate on vahvistettu oikeuskäytännössä ja sitä on noudatettava, minkä vuoksi sen merkitystä ei kannata ohittaa hankintaprosessin suunnittelussa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 75-76.)

Hankinnankohteen tarkka määrittely palvelee paitsi hankintaprosessia myös hankintayksikköä, jonka on kohdetta määriteltessään pakko arvioida, millaista tuotetta tai palvelua ollaan kilpailuttamassa. Kohteen määrittely on hankintaprosessin onnistumisen keskeinen perusedellytys. Epäonnistuminen tässä voi johtaa hankintaprosessin keskeyttämistarpeeseen, tarjouspyyntöasiakirjan muuttamistarpeeseen, tarkoituksettomista hankinnoista sopimiseen ja erilaisiin hankintamenettelyn oikeellisuutta koskeviin prosesseihin. Hankintayksiköllä on lähtökohtaisesti absoluuttinen valta päättää, millaista hankintaa ja millä kriteereillä se on kilpailuttamassa, kunhan hankinnan kohteen määrittelyssä ei suoraan tai epäsuorasti aseteta hankintalain tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimusta loukkaavia kriteerejä. (Aarto ym. 2009, 77.)

Hankinnan kohteen määrittelyn keskeinen merkitys kantaa läpi koko hankintaprosessin. Sillä on läpivaikutuksensa hankintailmoitukseen, tarjouspyyntöön, hankintapäätökseen ja hankintasopimukseen. Epäonnistuminen hankinnan kohteen määrittelyssä avaa mahdollisuuden hankintaprosessia koskevien oikeussuojakeinojen ja sopimusoikeudellisten sanktioiden käyttämiselle tavalla, joka vahingoittaa koko hankintaprosessin keskeistavoitteita ja hankintaprosessin tarkoituksenmukaista suorittamista. (Aarto ym. 2009, 83.)

Hankinnan määrittelyssä on tärkeää saada aikaan riittävän yksiselitteinen tarjouspyyntö, jolloin epäselvien ja tarjouspyynnön vastaisten tarjousten saamisen riski pienenee. Hankinnan koon ja taloudellisen merkityksen kasvaessa määrittelyn vaatimukset ja siihen käytetyt resurssit myös kasvavat. Määrittelyssä yksilöidään selvästi ominaisuudet, joita hankinnalta tullaan odottamaan. Määrittelyt voivat koskea muun muassa tavaran ulko-muotoa, palveluprosessia, ympäristöystävällisyyttä tai teknisiä ominaisuuksia. Hankintalain 44§:ssä säädetään teknisistä eritelmistä ja 45§:ssä teknisten eritelmien ympäristö-ominaisuuksista. On kuitenkin otettava huomioon se, etteivät määrittelyt ole liian yksityiskohtaisia, jolloin tilanne voi muodostua tarjoajia syrjiväksi ja johtaa mahdottomuuksiin vallitsevan markkinatilanteen kanssa. (Sairaan-kuljetuksen kilpailuttaminen 2009.)

3.4 Miten voi vaikuttaa hankinta-asiakirjoihin?

Yrityksen on hyödyllistä tutustua hankintaprosessin ennakkoilmoitusmenetelmiin ja huolehtia siitä, että saatavilla olevat ennakkotiedot tulossa olevista hankinnoista ovat yrityksen käytössä. Ennakkoilmoituksilla hankintayksiköt viestittävät yrityksille tulossa olevista tarjouskilpailuistaan. Sama koskee hankintailmoitusten seuraamista. Osallistumishakemuksen sekä tarjouksen tekemistä voi helpottaa ”tietopankki”, johon yritys on koonnut yleisimmät tarjouskilpailussa pyydetyt todistukset. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007,79-80.)

Hankintayksikön käytettäessä tietopyyntömenettelyä, yrityksen on syytä vastata mahdollisimman huolellisesti tietopyyntöön ja pyrkiä osoittamaan hankintayksikölle oman tuotteen, palvelunsa tai suoritustensa erot muihin vastaaviin markkinoilla oleviin ratkaisuihin. Hankintayksikölle voi olla etua tarjouspyynnön suunnittelussa nimenomaan siitä, että tietopyyntöjen vastauksista ilmenee perusteita tarjouspyynnön minimivaatimusten sekä vertailuperusteluiden asettamiselle (esimerkiksi mikä tarjoaa lisälaatua standardiratkaisuun verrattuna). Yritys voi valmistautua tietopyyntö-kyselyihin laatimalla omasta valikoimastaan valmiiksi sellaista markkinointimateriaalia, joka osoittaa edellä mainittuja ominaisuuksia. Asiakkaan tarpeiden ennakoiminen on mahdollista, kun yritys hankkii etukäteen riittävät tiedot hankintastrategioista, -ohjeista, -suunnitelmista sekä arvioi omia ratkaisujansa siten, kuin edellä on esitetty. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007,80.)

Pääosin hankintalaista riippumaton kuntien ja valtion palvelurakenteiden uudistuminen muuttaa julkisten hankintojen markkinoita. Hankintojen keskittäminen erikoistuneisiin han-

kintayksiköihin kasvattanee yksittäisten hankintojen keskikoko. Kehitys näyttää johtavan siihen, että julkisten hankintojen keskikoko kasvaa usein suuremmaksi kuin nykyisillä tuottajilla on mahdollista yksin tarjota. Jatkossa yritysten onkin tarpeen etsiä yhteistoimintamuotoja toisten yritysten kanssa tai sopia alihankintasuhteista suurempien toimijoiden kanssa voidakseen osallistua tarjouskilpailuihin. Yritysten kannattaa seurata aktiivisesti hankintailmoituksia. Hankintayksikkö voi järjestää tulevista hankinnoista ennen hankintailmoituksen julkaisemista avoimia tiedotustilaisuuksia. Nämä tilaisuudet tarjoavat yritykselle hyvänmahdollisuuden hankkia tietoa hankkijan tarpeista omien suunnitelmien taustaksi. Aktiivinen yritys voi myös selvittää mitä tulevaisuuden suunnitelmia julkisella sektorilla on ja miten niihin voisi parhaalla mahdollisella tavalla vastata. Omien tuotantotapojen ja tarjonnan esittely, vaikka tarjouskilpailua ei ole vielä järjestettykään, ei ole kiellettyä, vaan antaa hankintayksikölle arvokasta tietoa markkinoiden tarjonnasta. (Julkiset hankinnat -opas yrityksille 2007.)

4 CASE ESIMERKKI KILPAILUTUKSESTA: KAINUUN AMMATTIOPIS- TO/KAINUUN MAAKUNTA- KUNTAYHTYMÄ JA SEN ALAISET KUNNAT JA KAUPUNGIT

Viranhaltijapäätöksellä, joka on päivätty 29.5.2009, tuli valituksi kolme monitoimilaitteiden toimittajaa Kainuun kuntien kuuluville yksiköille. Tämä kilpailutus ohjattiin mustavalkoisten monitoimilaitteiden toimittajiksi valituille toimittajille. Tässä valitut toimittajat oli arvioitu kelpoisuuden, tarjouksen vastaavuus tarjouspyyntöön ja kokonaistaloudellisuuden mukaan.

Hankintaprosessissa on käytetty rajoitettua menettelyä, jossa tarjoajat on valittu aikaisemman viranhaltijapäätöksen perusteella, missä todettiin kaikkien kolmen tarjoajan kelpoisuus. Eli hankintayksikkö on lähettänyt tarjouspyynnön ennakolta valitsemilleen tarjoajille.

4.1 Taustaa

Kokonaisuustaloudellisuus oli painotettu seuraavasti:

	<u>Pisteosuus</u>	<u>Prosenttiosuus</u>
Hankintahinta	30 pistettä	→ 30 % (hinta)
Ylläpitosopimus, käyttökustannukset	20 pistettä	
Huoltojärjestelyt ja resurssit	30 pistettä	→ yht. 70 % (laatu)
Käyttö ja tekniset ominaisuudet	10 pistettä	
Palvelut	10 pistettä	
Yhteensä	100 pistettä	→ 100 %

Sarja väriä tulostavat monitoimilaitteet eivät kuuluneet ko. kilpailutuksen piiriin. Kainuun Ammattiopisto – liikelaitos järjesti ns. minikilpailutuksen väriä tulostavista monitoimilaitteista, monitoimilaitteista ja niiden teknisistä ominaisuuksista. Sinne toimitettiin Excel-taulukko liite, jossa määriteltiin laitteiden vähimmäisominaisuudet niin, että laitteet oli jaettu seitsemään eri kokoluokkaan tulostusnopeuden perusteella. Muita vaadittuja ja vertailtuja ominai-

suuksia joiden pohjalta pisteytys ja vertailu tehtiin, olivat 48 kk leasing hinta, huoltohinta koko elinkaarelle, virrankulutus sekä että laitteista löytyi valmiiksi asetetut perusominaisuudet.

Tarjous oli muotoiltu siten, että se noudatti suoraan Kainuun Ammattiopiston eri toimipaikkojen ATK-verkkoon kytkettävistä väriä tulostavista monitoimilaitteista ja niiden huollosta. Monitoimilaitteilla tarkoitetaan mustaa väriä ja värillistä tulosteita tulostavaa, joka normaalien A4-A3 koon kopiointi-, faksi ja skannaustoimintojen lisäksi on liitettävissä Kainuun Ammattiopiston tietoliikenteen verkkoon asiakirjatulostimeksi.

Kainuun ammattiopisto – liikelaitoksen hankittavien laitteiden lukumäärä oli seitsemän kappaletta. Tästä kilpailutuksesta tehtyä hankintapäätöstä voivat käyttää 29.5.2009 viranhaltijapäätöksessä mainitut yhteishankinnassa mukana olevat. Lainvoimainen hankintapäätös on voimassa vuoden 2010 loppuun. Tämän hankinnan koskevan hankintapäätöksen tekee Kainuun ammattiopisto – liikelaitoksen johtava rehtori Artti Anttila.

Kainuun ammattiopiston tavoitteena on aikaisempaa ympäristöystävällisempi toimintamalli, joka tähtää paperinkulutuksen ja kopioinnin vähentämiseen ja ympäristön huomioimiseen. Tämä kohta tässä kilpailutuksessa oli tarkennettu ja pisteytetty kohdassa virrankulutus. Virrankulutusta voimassa oleviin sähköhintoihin verrattiin TEC arvon mukaan. TEC arvo on virrankulutuksen keskiarvo keskimääräiselle päivälle jolloin kone on käytössä tietyn aikaa, virransäästö tilassa ja virta katkaistuna.

Kainuun Ammattiopisto on tarkentanut vertailuperusteitaan, mitä tarjottavissa laitteissa on oltava minimissään ja miten kukin osa-alue vaikuttaa lopulliseen pisteytykseen ja tulevaan hankintaan. Eli asiakas on kertonut kaikki ne seikat mitä se haluaa hankittavalta tuotteelta (listaavat omat kartoittamansa tarpeet). Ne asiat mitä ehdoissa ei ole mainittu, ei myöskään voi vaikuttaa jälkikäteen hankintaan, olivatpa ne miten fiksuja ominaisuuksia hyvänsä. Näin ollen KAO:n valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus, jolloin se sai tarjouksista parhaimman.

4.2 Hankinnan kohde ja tarjouspyyntö ehtoineen

Väriä tulostavien monitoimilaitteiden leasinghankintahinta ja huolto kaudelle 48 kk

1. Kone 1 Asiakirjatulostusmäärä 10 000 kpl/kk

2. Kone 2 Asiakirjatulostusmäärä 8 000 kpl/kk
3. Kone 3 Asiakirjatulostusmäärä 6 000 kpl/kk
4. Kone 4 Asiakirjatulostusmäärä 4 000 kpl/kk
5. Kone 5 Asiakirjatulostusmäärä 3 000 kpl/kk
6. Kone 6 Asiakirjatulostusmäärä 2 000 kpl/kk
7. Kone 7 Asiakirjatulostusmäärä 1 000 kpl/kk

Sijoitukset toimipisteittäin:

1. Kone 1 OPPI 4, Opintie 3 HYVO nopeus 50 painopintaa / minuutti
(noin)
2. Kone 2 Oppi 2, Opintie 3 TELI nopeus 45 painopintaa / minuutti
(noin)
3. Kone 3 Komila, Kirkkoahonkatu 3 TELI nopeus 40 painopintaa / minuutti
(noin)
4. Kone 4 VUOKATTI, Kidekuja 2 MARATA nopeus 30 painopintaa / minuutti
(noin)
5. Kone 5 SUOMUSSALMI, Siikaranta YHT nopeus 30 painopintaa / minuutti
(noin)
6. Kone 6 Timperi, Kulttuuriala nopeus 30 painopintaa / minuutti
(noin)
7. Kone 7 Oppi 2, Opintie 3 TELI nopeus 10-20 painopintaa / minuutti
(noin)

Tarjouksessa tuli esittää hinnat seuraavasti: nettomääräinen laitteen hinta ilman arvonlisäveroä ja siitä 48 kk leasinghinta 1 % lunastusoptiolla. Lunastusoptio tarkoittaa sitä että maksetuaan leasingkauden kokonaisuudessaan vuokralle ottajalla on mahdollisuus lunastaa vuokra- kohde 1 % varsinaisesta hankintahinnasta itselleen.

Tarjous palautetaan Excel-taulukkoliite välilehdelle tallennettuna. Tallennus nimellä ”LIITE 1 Tarjous Firman nimi”, ja lähetetään sähköisesti 16.9.2009 klo 12:00 mennessä sähköiseen postilaatikkoon hankintojenyllapito@kao.fi.

Tässä kohtaa ilmenevät sijoituspaikat ja koneen kokoluokat toimipaikoittain. Myös tarjottavien koneiden vähimmäisnopeudet ja kapasiteetti on ilmoitettu, mitä kunkin laitteen on kestävä hankinta-ajan 48 kk. Tämän takia myös tarjoajien on tarjouksissaan sitouduttava tähän.

Kainuun ammattiopisto on tehnyt tarvemäärittelyn ottaen huomioon kohteiden käyttäjien tarpeet sekä hanketta rajoittavat reunaehdot. Kaikki hankintayksikön vaatimat ehdot on otettu huomioon tarjouspyyntöä laadittaessa, jolloin on varmistettu siitä, että on tarjottu vain mitä on pyydetty.

4.3 Päätös

Kainuun Ammattiopiston -liikelaitoksen (jäljempänä ammattiopisto, hankintayksikkö tai hankintojen ylläpito) toimipisteiden ja -paikkojen käytössä olevien monitoimilaitteiden uudelleen järjestelyt.

Ammattiopiston tavoitteena on aikaisempaa ympäristöystävällisempi toimintamalli, joka tähtää paperinkulutuksen ja kopioinnin vähentämiseen ja ympäristön huomioimiseen.

Hankintaki 2007 N:ro 348 § 15 kansallisen kynnsarvon ylittävä hankinta ja 5 § suoramankinta.

Kainuun kuntien hankintarengas viranhaltijan Painatuskeskuksen esimies hankintapäätös 29.5.2009 § 1 monitoimilaitteiden (mv) hankinta 2009 – 2010.

Hankintojen ylläpito järjesti 2.9.2010 suoramankinnan tarjouskilpailun ATK-verkkoon liitettävistä väriä tulostavista monitoimilaitteista leasingsopimuksella ja niiden huollosta kaudelle 48 kuukautta. Suoramankinnan tarjouspyyntö lähetettiin Canorama Oy Kajaani (Canon), Los Oy Kajaani (Xerox) ja Konttorikolmio Oy Kajaani (Toshiba).

Ei-julkisten tarjousten avaustilaisuus pidettiin 17.9.2009 ja josta laadittiin erillinen tarjousten avauspöytäkirja. Avauspöytäkirja lähetettiin 17.9.2009 tiedoksi määräaikaan mennessä tarjouksen lähettäneille toimittajille sähköpostilla.

Hankintojen ylläpito järjesti 21.9.2009 kuulemis- ja tiedotustilaisuuden hankinnan jatkotoimista asianosaisille. Kaikki asianosaiset saapuivat paikalle, jossa hankintasuunnittelija ilmoitti, että suoritettun yhteismitallisen vertailun tuloksena on ilmennyt, etteivät tarjotut laitteet ole keskenään vertailukelpoisia. Tämän johdosta tarjouspyyntöä tarkennettiin ja kaikkien läsnä olleiden asianosaisten yksimielisellä päätöksellä hyväksyttiin, että jatkotarjous vertailukelpoisista laitteista voidaan tehdä (Hankintalaki 2007 N:ro 348 § 56). Jatkotarjous sovittiin lähetettävän hankintayksikköön 22.9.2009 klo 12:00 mennessä. Konttorikolmio Oy ilmoitti, ettei lähetä jatkotarjousta. Jatkotarjouksen määräaikaan 22.9.2009 mennessä lähettivät Los Oy Kajaani (Xerox) ja Canorama Oy Kajaani (Canon).

Tarjouspyyntöjen tarkentamisen takia tässä on sovellettu neuvottelumenettelyä, joka on joustava hankinnan erityispiirteen vuoksi. Hankinnassa tulkintaa aiheuttivat koneiden nopeudet (tarjouspyynnössä nopeus noin 40 sivua/min), ja tarjotut laitteet olivat nopeudeltaan väliltä 35 – 45 sivua/min. Näistä asioista sovittiin yhteisesti suullisesti, että 35 – 45 sivua/min tulostavat laitteet täyttävät kaikki tarjouspyynnössä olevan kriteerin noin 40 sivua tulostava laite. Tämän jälkeen kaikki saivat mahdollisuuden tarkentaa tarjouksiaan. Tämän kautta toteutui viranomaispäätösten avoimuus ja hyvä syrjimätön hankintatapa.

Saatujen tarjousten uudelleen arviointi suoritettiin Hankintojen ylläpidossa 22.9.2009 ja arviointiperusteena olivat 48 kuukauden menot: leasinghinta (1 % jäännösarvolla), kulutetun A4 paperin hinta, ylläpidon huoltosopimuksen hinnat ja laitteiden energiankulutus pisteet.

Vähiten energiaa kuluttavat:

10 pistettä ja seuraavat 8,6,4,2,1 ja 0 (x 50 %) Painoarvo 50 %

Hinta:

10 pistettä ja seuraavat 8,6,4,2,1 ja 0 (x 50 %) Painoarvo 50 %

Kainuun ammattiopisto -liikelaitoksen ATK-verkkoon energiataloudellisimmat laitteet olivat tehdyn vertailun perusteella seuraavat:

Hyvinvointiala Kajaani, 1 kpl kone nro 1 Xerox 7346 Los Oy Kajaani

Tekniikan ja Liikenteen metalliala Kajaani, 1 kpl kone 2 Xerox 7242 Los Oy Kajaani

Tekniikan ja Liikenteen logistiikka-ala Kajaani, 1 kpl kone 3 Canon IRC3580i Canorama Kajaani Oy

Matkailu ja ravitsemusala Vuokatti 1 kpl kone 4 Xerox 7232 Los Oy Kajaani

Yhteiskäyttö Suomussalmi, 1 kpl kone 5 Xerox 7232 Los Oy Kajaani

Kulttuuriala Kajaani, 1 kpl kone 6 Xerox 7232 Los Oy Kajaani

Tekniikan ja liikenteen metalliala Kajaani, 1 kpl kone 7 Xerox 7232 Los Oy Kajaani

Hankintakauden arvioidut menot valituilla laitteilla olivat 75 969,71 e alv 0 %

Lisäksi huomioiden yhteishankinnassa mukana olevat, väriä tulostavia monitoimilaitteita voidaan tilata käyttäjäyksiköittäin määrärahojen puitteissa ilman erillistä kilpailuttamista,

- Hinnaltaan halvimmat laitteet, Konttorikolmio Oy:ltä (Toshiba)
- Energiataloudellisimmat laitteet, Los Oy (Xerox), Canorama (Canon) ja Konttorikolmio Oy:ltä (Toshiba)
- Asiakirjahallintalaitteet Los Oy (Xerox) ja Canorama (Canon)

Vertailujen tarkempi erittely liitteessä, lisätietoja hankinnasta antaa Kyösti Kauppinen puh. 044-270 4739 tai sähköposti etunimi.sukunimi@kao.fi.

Hankintojen ylläpito ehdottaa hankintapäätöksen tekijälle, johtava rehtori Artti Anttilalle, että ammattiopiston toimipisteiden ja -paikkojen monitoimilaitteiden uudelleen järjestelyt toteutetaan yllä olevan ehdotelman mukaisesti, sekä lisäksi huomioiden yhteishankinnassa mukana olevat.

Johtavan rehtorin päätös: Päätän, että Kainuun ammattiopisto -liikelaitos toimipisteiden ja -paikkojen monitoimilaitteiden uudelleen järjestelyt toteutetaan Hankintojen ylläpidon ehdotelman mukaisesti, sekä lisäksi huomioiden yhteishankinnassa mukana olevat. Tästä hankin-

nasta tehtävät hankintasopimukset syntyvät vasta erillisen hankintasopimusasiakirjan allekirjoittamisella.

Tässä on tarkennettujen tarjousten perusteella suoritettu pisteytys ja sen pohjalta hankintaesitys, jonka johtava rehtori Artti Anttila toteuttaa. Hankintalain 73 §:n mukainen kirjallinen ja perusteltu päätös tehtiin kaikkien kolmen tavarantoimittajan hyväksi. Heille myös päätös on toimitettu todisteellisesti.

5 POHDINTA

Opinnäytetyöllä oli tarkoitus selventää, julkisenhankinnan hankintaa toimistokonehankinnoissa siten, että työ antaisi lukijalleen ja tilaajalleen Los Oy:lle (Lapin Office System) perustiedot hankinnasta. Sekä siitä mitä käsite julkinen hankinta tarkoittaa, kuka suorittaa julkista hankintaa, mitkä ovat hankintarajat, miten tarjouspyyntöihin on vastattava ja miten itse tarjouksiin voi vaikuttaa ja mistä on mahdollisuus saada etukäteistietoa aiheesta. Hankintaprosessi itsessään vaikuttaa hyvinkin selvältä, mutta pienet eri vivahteet ja inhimilliset erehdykset voivat aiheuttaa suurta vaivaa ja vahinkoa niin tarjouksen pyytäjille kuin tarjoajille ja tämä yhtenä suurimpana kohtana on ollut johtavana punaisena lankana työssä. Tarkoituksena on löytää pääkohdat niihin tärkeisiin seikkoihin, ettei myyjä jää tarjouspyyntöjen ulkopuolella, osaa vastata tarjouksiin, ja on suuri todennäköisyys saada tehtyä sellaista kauppaa jota ei tarvitse riitauttaa tai selvittää jälkikäteen. Toki ei saa unohtaa asian ajankohtaisuutta eli uutta hallituksen esitystä uudesta hankintalaista, jota on peilattu tärkeimmiltä kohdilta teoriaosuudessa.

Hallitus on esityksessään pitänyt yhtenä tärkeimpänä seikkana sitä, että päätöksessä on selkeästi ilmoitettava miten hankintayksikkö on vertaillut ehdokkaan tai tarjoajan soveltuvuutta, tai perusteet, joilla tarjous on katsottu tarjouspyynnön vastaiseksi. Tarjousvertailun osalta perustelut tulisi esittää sellaisella tarkkuudella, että tarjoajalle käy ilmi oman tarjouksen sijoittuminen tarjouskilpailussa suhteessa muihin tarjouksiin. Tarjousvertailusta tulisi selkeästi ilmetä kaikkien tarjousten osalta, miten niitä on arvioitu kunkin vertailuperusteen osalta. Tarjousvertailusta tulisi esimerkiksi käydä ilmi, mihin konkreettisiin tarjouksista ilmenneisiin seikkoihin vertailu on kunkin vertailuperusteen osalta perustunut ja mihin tarjousten pisteerot perustuvat.

Työssä on käsitelty hyvinkin selkeästi sitä mitkä ovat hankintarajat. Eli 15.000 euron kynnyksarvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava, ja pääosin juuri näinhän hankintayhteisöt toimivat. Alle tämän 15.000 euroa hankintoja tehdään hyvin paljon ns. maalaisjärjen puitteissa. Tämän käytännön kuitenkin mielestämme osittain romuttaa MAO:n päätös 62/05, jossa markkinaoikeus purkaa kaupan jonka arvo on ollut 7.500 euroa. Päätöksessään se vetoaa siihen, että vaikka hankinta on alle 15.000 euroa, se olisi silti pitänyt kilpailuttaa, koska asialla ei ole ollut pakottavaa tarvetta hankkia juuri sillä hetkellä, eli kilpailutukselle olisi ollut aikaa ja hyvähallinto vaatii näin toimittavan. Mutta toimeksiantajan näkökulmasta asiaa katsottuna

onko toimistokone, jonka kokonaishankintahinta on alle 15.000 euroa sellainen, jonka voi hankkia ilman kilpailutusta. Johtopäätöksenä on, että yksikkö jossa on useampi laite tätä ns. pikahankintaa ilman kilpailutusta, voi se yksikköä hetkellisesti rasittaa. Mutta esimerkiksi koulu, jossa on vain yksi monitoimilaite, on hyvinkin haavoittuvainen tällaisen laitteen rikouduttua ja on niitä erityisiä syitä jonka varjolla voi tehdä ”pikahankinnan” ja silti täyttää julkisen hankinnan kriteerit.

Hankintahinta itsessään muodostaa yhden osion, joka voidaan tulkita hyvinkin monella tavalla. Lähtökohta on, että puhutaan elinkaarikustannuksista, jossa otetaan laitteen todelliset käyttökustannukset huomioon siltä ajalta jonka laite on käyttökohteessaan. Ajan määrittämisessä käytetään sitä aikaa mikä tarjouspyynnössä on mainittu, esimerkiksi leasing aika 36 kuukautta. Mikäli aikaa ei ole mainittu ja kone hankitaan suoraostona, niin sovellettava aika voisi olla toimistokoneiden keskimääräinen elinaika eli 60 kuukautta.

Esimerkki kone 1: hankintahinta suoraan 10.000 euroa ja käyttö 5.000 sivua / kuukausi, joista mustavalkoisia tulosteita 4000 sivua/kuukausi ja värillisiä tulosteita 1000 sivua/ kuukausi, huoltohinta 0,0065 euroa / ajo mustavalkoiset ja 0,065 euroa /ajo värilliset. Näin ollen elinkaarikustannukset yhteensä hankintahinta 10.000 euroa ja huolto 91 euroa /kuukaudessa * 60 kuukautta = 5.460 euroa. Kustannukset yhteensä 15.460 euroa eli kilpailutus on suoritettavaa, koska se ylittää hankintarajan.

Esimerkki kone 1: leasing 36 kuukautta, jossa leasinghinta kuukaudessa 10.000 euron summalle on 301,60 euroa. Joten samalla käyttömäärällä kuukaudessa ja leasing kuukausimaksuilla elinkaarihinnaksi tulee 14.133,60 euroa. Kilpailutusta ei tarvitse välttämättä suorittaa.

Laskelmassa on käytetty ns. helppoja suhteita, koska käyttömäärät on tiedetty etukäteen paljonko värillisiä ja mustavalkoisia ajoja tehdään yhden kuukauden aikana. Useasti tilanne on se, että on noin arvio paljonko kulutus on kuukaudessa ja tästä noin arviosta arvioidaan mitä niistä on mustavalkoisia ja mitä värillisiä. Näissä hankinnan rajatilanteissa on oltava hyvin tarkkana tarjouspyynnön tekijän, koska sama asia voi näyttää hyvin erilaiselta riippuen miltä kantilta sitä katsotaan. Mikäli pääsee mukaan vaikuttamaan hankintaan, vastuullisen myyjän on syytä hyvinkin tarkkaan hankkia se tieto miten aikaisempaa laitetta on käytetty. Sitä vastaan tehdään tarjous, mikäli kyseinen esimerkiksi värit mahdollistava monitoimilaite on yksikön ensimmäinen ja toteutunut käyttö aikaisemmin on ollut 5.000 mustavalkoista ajoa kuukaudessa. Ja yksikkö uskoo, että heillä tulee jatkossa olemaan 4.900 mustavalkoista ajoa ja

100 värillistä ajoa kuukaudessa ja nämä määreet tuovat kaupan ja kaupan kokonaiskustannus jää alle hankintarajan, on se silloin myyjän etu.

Vaikkakin julkisten hankintojen tarjouspyyntöjä on hyvin paljon säädelty miten, mistä ja milloin voi hankkia, ei se kuitenkaan poissulje sitä asiaa, että hyvillä asiakassuhteilla ja määrätietoisella myyntityöllä on edelleen jopa enenevässä määrin oleva merkitys siihen mitä hankitaan.

Kokonaistaloudellisuudessahan lasketaan painoarvotettuna niitä laitteiden ominaisuuksia mitä tarjouspyynnössä pyydetään ja painotus sillä, että vain niitä asioita voi verrata mitä on pyydetty. Jälkikäteen ei päätöksenteon perustaksi voida ottaa uusia kriteerejä. Varovasti voitaisiin väittää, että missään hankintayksikössä ei ole hankinta-asiamiestä, joka pelkästään perehtyisi toimistokoneiden hankintaan ja niihin jatkuvasti kehittyviin ominaisuuksiin. Eli mistä tieto tulee muodostettaessa kuvaa ja siitä miten kokonaistaloudellisuutta painotetaan. Toki yksikön luonnolliset tarpeet, itse tutkimalla haettu tieto ja se tieto mitä edustajat ovat toimittaneet laitteistaan, on otettava huomioon. Johtopäätöksinä on se, että mitä paremmin tuodaan julki omien laitteiden erinomaiset ominaisuudet, sen todennäköisemmin niitä voidaan pyytää tarjouspyynnöissäänkin, koska sitä mitä ominaisuuksia yksikkö voi pyytää, ei selkeästi ole rajattu.

Kiteytettynä vastaus kysymykseen miten pärjätä julkisenhankinnan kilpailutuksissa on olla ajan tasalla hankintalaista, tuntea omat markkinat, toimia markkinoilla aktiivisesti, tuoda omat erinomaisuudet selkeästi esille ja pystyä esittämään selkeitä ratkaisuja markkinoilla oleviin tapauksiin.

LÄHTEET

- Aarto, M. Aho, T. Regelin, J. Uotila, J. Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus, käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. Juva: WSOY.
- Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista HE 190/2009
- Hyvärinen, O. & Lith, P. 2008. Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat.
- Hyvönen, O. Kess, K. Piisi, T. Tuomela, H. Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Laki julkisista hankinnoista 348/2007
- Oksanen, A. 2007. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekkala, E. 2008. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867 (Luettu 13.1.2010).
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120802;139091 (Luettu 4.2.2010).
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121571;121665;121678 (Luettu 16.2.2010).
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121571;121665;121681 (Luettu 16.2.2010).
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;134203 (Luettu 16.2.2010).
- Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121571;121692;121768 (Luettu 18.2.2010).

Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. [http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803#Kokonais taloudellinen edullisuus](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803#Kokonais%20taloudellinen%20edullisuus) (Luettu 18.2.2010).

Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888 (Luettu 26.3.2010).

Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888;121793;121800 (Luettu 26.3.2010).

Kuntaliiton ja TEMin julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2009. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888;121793;122493 (Luettu 27.3.2010).

Läspä, H. & Hantula, S. 2009. Sairaankuljetuksen kilpailuttaminen. Vaasan yliopisto. Pro gradu –työ. Saatavissa: http://www.tritonia.fi/fi/kokoelmat/gradu_nayta.php?id=3679 (Luettu 2.3.2010).

Suomen yrittäjät. 2007. Julkiset hankinnat -opas yrityksille. Helsinki. Sypoint. www.skaf.fi/files/4681/JulkisetHankinnat4vari_2_pieni.pdf (Luettu 2.3.2010).

Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2018> (Luettu 28.2.2010).