



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntäminen eräissä Suomen kunnissa

Ora, Angeelika

2018 Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntäminen eräissä Suomen kunnissa

Angeelika Ora
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
Maaliskuu, 2018

Angeelika Ora

Hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntäminen eräissä Suomen kunnissa

Vuosi 2018 Sivumäärä 68

Opinnäytetyön teoreettinen tausta rakentuu lain asettamien vaateiden ja reunaehtojen mukaiseen tarkasteluun julkisen hankinnan sähköistämistä koskevissa kysymyksissä. Teoriaosassa kuvataan myös Euroopan Unionin kehitystä sekä primaarisia ja sekundaarisia EU-oikeuden näkökohtia ja Euroopan Unionin direktiivien ajallista kehityskulkua. Lisäksi on tuotu esille toimintaympäristön osa-alueita hankintojen sähköistämiseen liittyen. Sähköinen hankintaprosessi on käsitteellisesti laaja kokonaisuus, jossa on monia ulottuvuuksia. Teoreettinen viitekehys luo perustan, lähtökohdat ja ymmärryksen tämän opinnäytetyön kiinnostuksen kohteelle.

Opinnäytetyön päämääränä oli tutkia sähköisen hankintaprosessin sekä sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöä ja hyödyntämistä julkisten hankintojen viranomaisten toiminnassa tarjousvaiheessa eräissä Suomen kunnissa. Opinnäytetyön kohteena oli sopimuksentekoa edeltävä vaihe, jossa sähköinen tarjoaminen on keskeinen asia hankinnan etenemisessä. Erityisesti kilpailuttavan viranomaisen ja heidän lain hengen mukainen toimintansa on keskiössä.

Tutkimuskysymys rakentuu laista syntyvien vaateiden ja odotusten pohjalta. Tutkimuskysymys on muotoiltu seuraavasti: Miten hankintayksiköt hyödyntävät hankintojen sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä?

Kaikki Suomen kunnat käsittävistä aineistosta valikoitui satunnaisotoksen mukaan kyselytutkimuksen kohteeksi 30 Suomen kuntaa. Kyselytutkimus on kvantitatiivinen ja empiirinen aineisto kerättiin sähköisesti e-lomakkeella. Kysely sisälsi kaikkiaan 16 kysymystä. Viisi kysymystä oli taustakysymyksiä ja loput kysymykset koskivat sähköisten hankintavälineiden käyttöä.

Kyselytutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että sähköiset kilpailutusjärjestelmät helpottavat hankinnan toteuttamista. Tulosten perusteella on myös viitteitä siitä, että edelleen kuntien hankintaprosessissa ei kaikilta osin käytetä ja hyödynnetä hankintojen sähköisiä välineitä kilpailuttamiseen. Kehitettävää on edelleen myös hankintojen tehokkuuden ja taloudellisuuden saavuttamisessa sekä niitä koskevassa seurannassa.

Asiasanat: Julkinen hankinta, hankintojen sähköiset välineet, sähköinen tarjoaminen, kunta, kilpailuttava viranomainen

Angeelika Ora

The utilization of electronic procurement devices in some municipalities in Finland

Year	2018	Pages	68
------	------	-------	----

The theoretical background of this thesis is constructed to the base of a legal framework for public procurement concerning electronic procurement issues. In the theoretical part, development of the European Union (EU) and its primary and secondary EU-law issues and the consecutive progress in the EU directives is described. In addition to that the operational environment concerning the electronic procurement scope is scrutinized and revealed. The electronic procurement process is conceptually a vast issue where there are various dimensions. The theoretical frame of references creates a foundation, premises and comprehension for the interest of this thesis.

The aim of this thesis was to examine the electronic public procurement process and the utilization of electronic tendering devices in use by the public-sector procurement contracting authorities in some municipalities in Finland. The focus in this study was on the pre-award phase where e-tendering is a main purpose for procurement to proceed. Specifically, the contracting authorities and their ability to comply within the spirit of the law regulation is at stake.

The main question in this thesis was constructed from the legal framework and its expectations. The main question was constructed as follows: How the contracting entity utilizes electronic procurement devices?

From the methodological point of view this is a quantitative study. The empirical data was obtained with an e-survey. The survey was sent to thirty municipal procurement authorities. In the survey, there were 16 questions in all. Five of them were background questions and the rest of the questions were focused on the utilization of e-procurement devices.

According to the results of this survey it can be notified that the electronic procurement devices ease the execution of the procurement. Results reveal that there are still municipalities which do not use and utilize the electronic procurement devices in all phases of the public procurement process. It can be stated that they do comply with their duty to disclose mandatory requirements set out by the regulatory law. There are still some evolutionary proceedings to make in the public procurement to achieve efficiency and economic benefits and the follow up in it.

Keywords Public procurement, electronic procurement device, e-tendering, municipality, contracting authority

Lakiluettelo

Hankintadirektiivi 2004/18/EY

Hankintadirektiivi 2004/17/EY

HE 182/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Laki julkisista hankinnoista 348/2007

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016

Sisällys

1	Johdanto.....	8
1.1	Opinnäytetyön rakenne	9
1.2	Opinnäytetyön käsitteiden määrittelyä	9
2	Opinnäytetyön aihepiiri ja käytetyt menetelmät	11
2.1	Aikaisemmat tutkimukset.....	11
2.2	Opinnäytetyön aihe ja tutkimusongelma	13
2.3	Opinnäytetyöprosessi ja tutkimusmenetelmät.....	14
2.4	Tutkimuksen kohdejoukon määrittely	15
2.5	Tutkimuksen luotettavuus	16
3	Euroopan unioni ja EU-oikeus.....	17
3.1	Euroopan integraatio ja Euroopan Unionin piirteitä	18
3.2	EU-oikeus oikeusjärjestyksen ylikansallinen perusta	20
3.3	EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhde	22
4	Oikeustaloustieteen yhtymäkohtia hankintalainsäädäntöön	25
4.1	Oikeustaloustieteellinen näkökulma tutkimuksessa	25
4.2	Hankintalain kokonaisuudistus	27
4.3	Hankintojen kynnysarvot.....	28
4.4	Hankintalain tehostamisvaade ja hallinnollinen taakka.....	29
4.5	Julkisten hankintojen tehokkuus ja taloudellisuus.....	30
5	Hankintojen sähköistäminen	32
5.1	Hankintojen sähköistämisen toimintaympäristö.....	32
5.2	Hankintojen sähköistämisen sääntelyn kehityskulku.....	33
5.3	Hankintaprosessi	35
5.4	Sähköistämisen velvoittavuus uudessa hankintalaissa	36
5.5	Sähköisten menettelyjen sääntely	37
5.6	Hankintailmoituksen ja tietojenvaihdon sähköistämisen sääntely	38
5.7	Hankintojen sähköiset välineet	39
5.8	Hankintojen sähköistämisen taloudellisia hyötyjä	41
6	Aineiston analysointi	41
7	Tulokset.....	42
7.1	Hankintojen sähköisten välineiden käyttö.....	42
7.2	Sähköisen kilpailutusjärjestelmän hyödyntäminen.....	44
7.3	Sähköisen kilpailutusjärjestelmän tehokkuus	48
7.4	Sähköisen kilpailutusjärjestelmän taloudellisuus	54
8	Yhteenveto ja johtopäätökset	57
	Lähteet	59
	Kuvat.....	63

Taulukot	64
Liitteet.....	65

1 Johdanto

Julkisten hankintojen volyymi on merkittävä Suomessa. Julkisten hankintojen HILMA-ilmoituskanavassa julkaistiin vuonna 2016 kaikkiaan 17 314 ilmoitusta, joiden kokonaisarvo oli 25,3 miljardia euroa. Hintatieto oli ilmoitettu 85,6 prosentissa julkaistuista ilmoituksista.¹

Lainsäädännön yhtenä keskeisimpänä tavoitteena voidaan pitää julkisten varojen käytön tehostamista. Tehostamisen saavuttamiseksi hankintaprosessiin tulisi käyttää nykyistä vähemmän aikaa ja resursseja. Ajan ja resurssien käyttöä on saatava hallittua. Hankinnan eri vaiheet aiheuttavat hallinnollista taakkaa ja synnyttävät kustannuksia. Hankinnassa käytettävien sähköisten välineiden tarkoitus on saada aikaan säästöjä, parantaa tuloksia ja vähentää mahdollisia virheitä. Sähköisten välineiden avulla voidaan luoda edellytykset julkisten hankintojen avoimuudelle ja taata tietojen helppo saatavuus.

Vaikka sähköiset välineet tarjoavat hyvät edellytykset hyvälle hankinnalle, suuri joukko hankintayksiköitä lähettää tarjouspyynnöt paperimuodossa sekä pyytää edelleen tarjouksia vanhalla totutulla tavalla paperisena. Hankintojen tilastotieto osoittaa, että sähköisiä välineitä ja menettelyjä ei hyödynnetä riittävästi ja käyttö on ollut vähäistä vuoden 2012 lakimuutoksen jälkeen.² Työryhmämietinnön perusteella hankintayksiköiden toiminnassa on edelleen huomattavasti parantamisen varaa. Erityisesti parantaminen liittyy niihin vaateisiin, joita laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja sen 1 luku 2 § asettaa koskien julkisten varojen käytön tehostamista ja taloudellisuutta.

Hankintaprosessissa on eri vaiheita ja hankintaprosessin eri vaiheiden synnyttämää hallinnollista taakkaa on tarkasteltu sekä julkisten hankintayksiköiden että yritysten näkökulmasta.³ Tässä opinnäytetyössä keskitytään siihen, millä tavoin hankintayksiköt (hankintoja tekevä viranomaiset) tällä hetkellä hyödyntävät olemassa olevia sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä ja miten kyselytutkimuksessa mukana olevat julkiset toimijat panostavat välineiden käyttöön. Erityisesti kohteena on tarjouspyynnön laadinta, tarjousten vertailu ja hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntäminen hankintaprosessissa tarjousvaiheessa. Tältä osin kyselytutkimuksen kohde on hankintoja tekevien henkilöiden hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien ominaisuuksien tunteminen, käytön osaaminen sekä hyödyntäminen hankintoja tehtäessä.

¹ HILMA Julkiset hankinnat 2017.

² Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 27-28.

³ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010, 64.

1.1 Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyö rakentuu oikeustaloustieteelliseen lähestymistapaan, jota sovelletaan ja noudatetaan tutkimuksen rakennetta ohjaavana elementtinä. Oikeustaloustieteellinen näkökulma tarkoittaa kohteen hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntämisen taloudellisen näkökulman arviointia. Tältä osin tärkeä on erityisesti taloustieteen keskeinen ajatus voimavarojen niukkuudesta ja niiden kohdentumisesta oikein.⁴

Oikeudenalan tutkimuskenttää voidaan jäsentää de lege lata eli voimassaolevan oikeuden tutkimukseen ja de lege ferenda tutkimukseen, joka on oikeuspoliittista eli vaihtoehtoisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja tarkastelevaa tutkimusta.⁵ Opinnäytetyön pääpaino on de lege lata lähestymistavassa, joka kohdistuu voimassaoleviin hankintalain säädöksiin sekä hankintojen sähköistämistä koskeviin kysymyksiin. Opinnäytetyön de lege ferenda tarkastelun painopiste liittyy hankintojen sähköistämistä koskevaan velvoittavaan lainsäädäntöön. Tässä keskitytään tarkastelemaan ja analysoimaan voimassaolevan lainsäädännön potentiaalisia sähköistämiseen liittyviä kehittämis- ja tarkentamistarpeita julkisia hankintoja koskien.

Luvussa kaksi toteutetaan opinnäytetyön taustatarkastelu, tarkennetaan aihe sekä tehdään rajaukset ja kuvataan menetelmät. Luvussa kolme kuvataan Euroopan unionin ja EU-oikeuden kannalta keskeisten kehityskulkujen lisäksi oikeudellisen perustan syntyä, oikeuden normistorakennetta sekä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisiä suhteita. Luvussa neljä tarkastellaan oikeustaloustieteen yhtymälainkohtia hankintalainsäädäntöön. Luvussa viisi edetään hankintaprosessin kuvaamiseen ja syvennytään sen eri osioiden tarkasteluun, jotka ovat tämän opinnäytetyön keskeinen kohde. Tämän lisäksi tuodaan esille hankintojen sähköisiä välineitä koskevia näkökulmia. Luvussa kuusi kuvataan analyysin toteutusta. Luku seitsemän sisältää kyselytutkimuksen tulosten tarkastelun ja luku kahdeksan kokoaa yhteen tuloksista tehtävät johtopäätökset.

1.2 Opinnäytetyön käsitteiden määrittelyä

Hankintojen sähköiset välineet tarkoittavat käsitteellisesti melko laajaa kokonaisuutta. Ne myös koskevat hankintojen kokonaisuudessa eri osa-alueita. Hankintojen sähköisten välineiden määrittely rakentuu tässä opinnäytetyössä sekä hankintalain säädöksiin, että lain esitöihin, joihin kuuluu mm. hankintalain kokonaisuudistuksen valmistelutyöryhmän mietintö (37/2015).⁶

⁴ Määttä 2009, 65.

⁵ Timonen 1996, 130.

⁶ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmistelutyöryhmän mietintö 37/2015.

Hankintojen sähköistämistä tarkastellaan kahdella tavalla. Ensiksi lähestytään lainsäädännön tasolta hankintojen sähköistämistä koskevia tehokkuus ja taloudellisuusvaateita. Teoreettisesti pyritään tunnistamaan ja jäsentämään hankintojen sähköistämisen etenemistä kuvaavia lainsäädännön eri vaiheita. Hankintalain kokonaisuudistuksesta keskitytään erityisesti sähköistämistä koskeviin kysymyksiin. Tämän lisäksi tarkastellaan lain henkeä, eli miten siinä ilmenee lain velvoittavuus sekä hankintatoimea koskeva sähköistämisen edistäminen.

Toiseksi tarkastellaan teoreettisesti hankintaprosessin eri vaiheita ja sitä, miten lain säädöksissä hankintojen sähköisiä välineitä koskevia näkökohtia käsitellään. Hankintojen sähköistämisen näkökulmasta pyritään jäsentämään myös hankintalain toimintaympäristöön liittyviä kysymyksiä. Opinnäytetyön kannalta muuta kuin lainsäädännöstä johtuvaa keskeistä käsitteistöä sähköistämisen/elektronisen toiminnan näkökulmasta on kuvattu seuraavaksi. Käsitelmäärittelyssä on hyödynnetty voimassaolevaa lainsäädäntöä ja relevantteja julkaisuja.⁷

Kilpailuttava viranomainen, josta käytetään käsitettä hankintayksikkö. Hankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalaissa määriteltyjä hankintayksiköitä. Tässä kontekstissa se viittaa myös hankintayksiköiden ammattilaisiin, asiantuntijoihin, jotka käyttävät sähköisiä välineitä kilpailuttamisprosessin hallinnointiin.⁸

Tarjoaja käsitteellä tarkoitetaan tarjouskilpailuun osallistuvaa taloudellista toimijaa, joka toimii markkinoilla palveluiden tai tavaroiden tuottajana.⁹

Elektroninen hankinta käsitteellä tarkoitetaan hankintaprosessia, joka kattaa prosessin kaikki vaiheet alusta loppuun.¹⁰

Elektroninen tarjouspyyntö käsitteellä tarkoitetaan hankintaprosessin kilpailuttamisvaihetta eli tarjousvaihetta, joka kattaa elektronisen tarjousprosessia tukevat vaiheet ja niiden hallinnoinnin alusta loppuun.¹¹

Elektroninen alusta käsitteellä tarkoitetaan teknologista infrastruktuuria, joka voi käsittää monia applikaatioita, päätelaitteita ja palveluita, jotka tukevat tavaroiden ja palveluiden tarjousprosessia.¹²

⁷ Näitä ovat olleet Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), elektronisten käsitteiden määrittämisessä julkaisuja (EXEP Subgroup 2016, Solutions & interoperability) sekä muiden käsitteiden määrittelyssä, hankintasanastoa (<http://www.hankinta-asiamies.fi/ks/hankintasanasto/>).

⁸ EXEP Subgroup 2016a, 9.

⁹ EXEP Subgroup 2016a, 9.

¹⁰ EXEP Subgroup 2016a, 9.

¹¹ EXEP Subgroup 2016a, 9.

¹² EXEP Subgroup 2016a, 9.

Elektronisen alustan palveluntuottaja käsitteellä tarkoitetaan teknologista infrastruktuuria tuottavaa tai ylläpitävää taloudellista toimijaa, joka voi hallinnoida, operoida ja kehittää sekä tukea tarjousprosessissa käytettävän alustan ja portaalin toiminnassa.¹³

Elektroninen tietojenvaihto käsitteellä tarkoitetaan hankintaprosessin kilpailuttamisvaiheeseen ja tarjouspyyntöön liittyvää tietojenvaihtoa eri osapuolten välillä.¹⁴

Sähköinen ja elektroninen käsitteitä käytetään toistensa synonyymeina. Molemmat viittaavat hankintojen sähköistämiseen, jolla tarkoitetaan elektroniikkaa hyödyntävää tai käyttävää asiaa. Hankintalain säädöksissä käytetään vain sähköinen käsitettä eikä lainkaan elektroninen käsitettä.¹⁵

Näiden käsitelmäritelmien mukaisia kokonaisuuksia kuvataan ja tarkastellaan lähemmin teoreettisen tarkastelun edetessä.

2 Opinnäytetyön aihepiiri ja käytetyt menetelmät

Tässä luvussa tarkastellaan aikaisempia aiheen taustaan liittyviä tutkimuksia ja pyritään tuomaan esille niiden jättämä tutkimuksellinen vaje ja perustelemaan tämän opinnäytetyön aiheen tärkeys.

2.1 Aikaisemmat tutkimukset

Hankinnan sähköisiä välineitä koskevia tutkimuksia on verrattain vähän. Yhtään kotimaista väitöskirjatasoista tutkimusta ei ole tehty hankinnan sähköisten välineiden ominaisuuksien hyödyntämisestä.

Karjalainen¹⁶ on tutkinut väitöskirjassaan hankintojen keskittämiseen liittyviä haasteita. Väitöskirjassa on sivuttu tältä osin myös keskittämisen näkökulmasta sähköisten välineiden hyödyntämistä hankinnoissa. Keskitetty julkinen hankintatoimi tuottaa kustannussäästöjä sekä hankintahinnoissa että prosessikustannuksissa. Karjalaisen tutkimuksessa pienten ja keskisuurten yritysten näkökulma on keskeinen. Tutkimuksen tuloksissa tuodaan esille sähköinen ostaminen, joka sinänsä ei liity julkisten toimijoiden hankintoja velvoittavien säädösten piiriin. Keskitetty hankintatoimi tuo julkiselle puolelle skaalaetuja, mutta vaikutukset heijastuvat pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin osallistua tarjouskilpailuihin. Yrityksillä ei usein ole osaamista, mutta ei myöskään sähköisiä tilaus- ja laskutusjärjestelmiä, joiden puut-

¹³ EXEP Subgroup 2016a, 9.

¹⁴ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 8 luku 62 §.

¹⁵ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 8 luku 62-63 §.

¹⁶ Karjalainen 2009.

tuminen vaikuttaa tarjouskilpailuun osallistumiseen. Tutkimus on tämän opinnäytetyön aihepiirin kannalta mielenkiintoinen. Tutkimuksen tulokset ovat hyödyllisiä pohdittaessa julkisten hankintayksiköiden toimintaa hankintojen sähköisten välineiden näkökulmasta.

Lundström¹⁷ on tutkinut väitöskirjassaan kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiin-tyviä ongelmia ja niiden syitä. Palveluhankintojen murroksen Lundström¹⁸ jäsentää kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmän murros. Rakenteen osalta hän viittaa kuntakentän muutokseen, jossa kuntaliitokset ja kuntien yhteistyö eri muodoissaan ovat todellisuutta. Toiminnallisen murroksen suhteen hän korostaa hallinnosta hallinnointiin liittyvää muutosta sekä kumppanuuteen tähtäävää toimintaa. Ohjausjärjestelmässä korostuu kumppanuuksien suuntaan eteneminen byrokraattisesta ja legalistisesta päätöksenteosta ja hankintojen valmistelusta. Lundströmin tutkimus on lähestymistavaltaan enemmän hankintojen hallinnointiin ja toteutuksiin liittyviin ongelmakohtiin pureutuva. Väitöskirjassa tutkimusfokuksessa ei tutkimusaineistosta johtuen ole kuitenkaan sähköistämiseen liittyviä kysymyksiä kuin tutkimuksen teoreettisessa osassa osana hankintalain säädösten läpikäyntiä.

Muut aihepiiriä lähellä olevat tutkimukset ovat olleet korkeakoulun opinnäytetutkimuksia/tutkielmia. Hakkarainen¹⁹ on lähestynyt omassa tutkimuksessaan dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöä oikeusdogmaattisen lähestymistavan kautta sekä teoreettista, että käytännöllistä lainoppia soveltaen. Erityisesti Hakkaraisen tavoitteena oli tarkastella dynaamista hankintajärjestelmää puitejärjestelyn haastajana kustannustehokkuuden näkökulmasta. Tuloksissa esitetään, että dynaamisen hankintajärjestelmän avulla pystytään yhdistämään esimerkiksi avoimen ja rajoitetun menettelyn etuja.²⁰

Tuukkanen²¹ tarkastelee tutkimuksessaan oikeusdogmaattisen lähestymistavan keinoin sähköistä huutokauppaa ja dynaamista hankintajärjestelmää. Aineistonaan hän käyttää kirjallisuutta sekä lainvalmistelun aineistoja, lain esitöitä sekä lainsäädäntöä. Sääntelyn merkitys on keskeinen julkisten hankintayksiköiden toiminnan näkökulmasta. Tuukkanen on analysoinut myös teoreettisesti lain valmistelun onnistuneisuutta toteuttamalla laadukkaan säädösvalmistelun vaikutusarviointia. Tämän osalta hän esittää huomioita siitä, että vaihtoehtojen arviointi sähköisen hankintajärjestelmän suhteen on jätetty lainvalmistelussa tekemättä.²²

¹⁷ Lundström 2011.

¹⁸ Lundström 2011, 9.

¹⁹ Hakkarainen 2013.

²⁰ Hakkarainen 2013, 88.

²¹ Tuukkanen 2012.

²² Tuukkanen 2012, 26.

Tuukkanen²³ esittää tutkimuksensa päätuloksena sitä, että hankintojen implementoinnissa sähköiseen ympäristöön sääntelyllä ei ole ollut toivottua vaikutusta. Tuukkasen johtopäätös on ilmeinen todennäköisesti siitä syystä, että hankintalaissa sähköistäminen mahdollistettiin, mutta laki ei velvoittanut ja siltä osin sähköistäminen jäi kansallisen harkinnan varaan. Molemmat edellä mainitut tutkimukset on toteutettu ennen uuden hankintalain voimaantuloa, joten uusimpien säädösten tarkastelu on ajankohtaista.

Jokion²⁴ tutkimuksen kohteena on ollut sähköinen huutokauppa osana kilpailutusprosessia. Tutkimuksessa tarkastellaan case tyyppisesti pääkaupunkiseudun julkisten hankintayksiköiden sähköisen huutokaupan käyttöä. Tutkimuksen johtopäätöksiä hän esittää, että sähköinen huutokauppa ei aina sovellu hankintamenetelmäksi. Asiaa on aina pohdittava tapauskohtaisesti. Lisäksi on otettava huomioon, että henkilöstön osaaminen on saatava ajan tasalle, jolloin järjestelmien käyttöönotossa on henkilöstö otettava aktiivisesti mukaan. Jokio²⁵ tuo esille, että järjestelmätoimittajien ja hankintayksiköiden vuorovaikutuksella ja yhteistyöllä on saatu hyviä tuloksia aikaan.

Aihepiiriä koskevat tutkimukset ovat lähtökohtaisesti teoreettisia Karjalaisen ja Jokion tutkimuksia lukuun ottamatta. Jokion tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on hankintojen sähköisten välineiden kokonaisuudessa kohdistettu sähköiseen huutokauppaan.

2.2 Opinnäytetyön aihe ja tutkimusongelma

Hankinnoista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa pidetään merkittävänä julkisille hankintayksiköille.²⁶ Selvityksen havaintojen perusteella kansalliset kynnyksarvot ylittävät hankinnat aiheuttavat suurempaa hallinnollista taakkaa kuin pienhankinnat. Selvitys nostaa esille tässä yhteydessä sääntelyn merkityksen, joka velvoittavuudeltaan kohdistuu erityisesti kansalliset kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin. Opinnäytetyön kohteena on hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien käyttö ja hyödyntäminen, jolla tarkoitetaan tarjouspyynnön sähköisesti saataville asettamista, tarjousten sähköistä jättämistä sekä muiden ominaisuuksien hyödyntämistä sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä eräissä Suomen kunnissa. Tutkimuskysymys rakentuu laista syntyvien vaateiden ja odotusten pohjalta. Tarkoituksena on tehdä kyselytutkimus sähköisen kilpailutusjärjestelmän käytöstä. Tutkimuskysymys on muotoiltu seuraavasti:

Miten hankintayksiköt hyödyntävät hankintojen sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä?

²³ Tuukkanen 2012, 71.

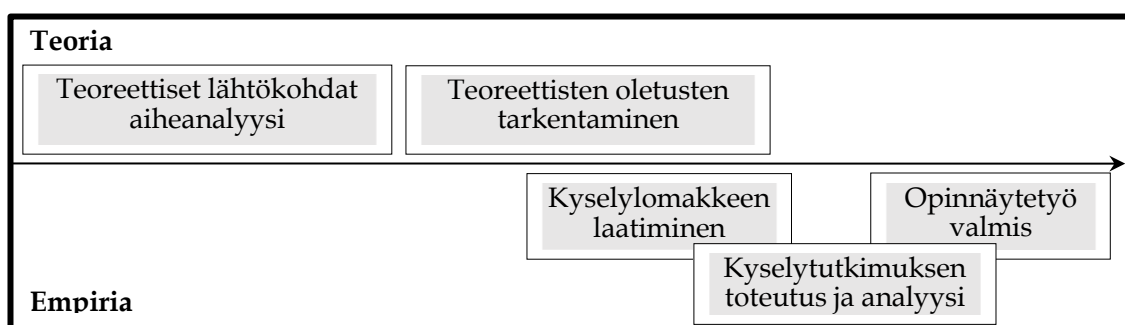
²⁴ Jokio 2015.

²⁵ Jokio 2015, 54.

²⁶ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010.

2.3 Opinnäytetyöprosessi ja tutkimusmenetelmät

Tässä alaluvussa kuvataan opinnäytetyön prosessin toteutuminen eri vaiheineen. Opinnäytetyöprosessi käynnistyi aihepiirin kartoituksella ja suunnitelman laatimisella vuoden 2017 keväällä. Opinnäytetyön kyselyosio laadittiin syksyllä 2017. Kysely toteutettiin vuoden 2017 lopulla ja vuoden 2018 alussa. Opinnäytetyön kirjoittaminen aloitettiin keväällä 2017 ja kyselytutkimuksen analyysit kirjoitettiin alkuvuonna 2018. Opinnäytetyön kannalta keskeisiä teoreettisia muutoksia on tapahtunut vuoden 2016 ja 2017 aikana hankintalainsäädännön uudistuksia koskevan valmistelun ja lain voimaantulon johdosta.



Kuva 1: Opinnäytetyön eteneminen

Opinnäytetyö on oikeustaloustieteellinen sekä hankintojen oikeudellista sääntelyä koskevan tarkastelun osalta sääntelyteoreettinen.²⁷ Opinnäytetyön keskeinen tavoite on saada hankintalakiin sisäänrakennettua tehokkuus- ja taloudellisuusvaateiden näkökulmaa esille hankintayksiköiden toimintaa koskevin velvoitteina. Tältä osin tehokkuus ja taloudellisuusvaatteet kohdistuvat hankintojen sähköistämiseen. Tämän vuoksi on tarpeen saada selville se, kuinka hyvin hankintayksiköiden edustajat tuntevat lain säädökset ja velvoitteet hankintojen sähköistämiseen liittyen ja miten nämä seikat näkyvät hankintayksiköiden toimintatavoissa ja toimintakäytännöissä.

Käytettävä tutkimusmenetelmä on kvantitatiivinen. Tässä tutkimustavassa tutkimusongelmaan haetaan ratkaisua tiedolla. Tutkimusongelman ratkaiseminen edellyttää sitä, että tarvittava tieto on ensin määriteltävä. Tämän jälkeen ratkaistava kysymys on se, mistä tietoa hankitaan ja miten tämä tieto käytännössä kerätään.²⁸ Tiedonkeruun perustaksi on valittavissa eri vaihtoehtoja. Näitä ovat tietokannat, valmiit rekisterit, tilastot, systemaattinen havainnointi ja kyselylomake. Mikäli tutkimuksen toteutuksessa hyödynnetään valmiita aineistoja, on lähteiden luotettavuus, pätevyys sekä lähteiden tekijät tarkistettava.²⁹

²⁷ Määttä 2009, 3.

²⁸ Kananen 2008, 10-11.

²⁹ Vilkka 2007, 73.

Aineistonkeruun perusmenetelmiä on neljä. Nämä ovat kysely, haastattelu, havainnointi sekä dokumentit.³⁰ Opinnäytetyössä käytetään kyselytutkimusta, jonka aineiston keruu toteutetaan e-lomakkeella. Lomake testataan lähettämällä se valinnaisille hankintayksiköiden edustajille.

Nykyajan tutkimuksen otantaan liittyvät menetelmät perustuvat satunnaistamiseen. Yleisesti niillä tarkoitetaan todennäköisyysotannan menetelmiä. Otantamenetelmien ehdottomia etuja on niiden yleistettävyyden perusjoukkoon, tämän lisäksi on mahdollista laskea estimaatteja sekä niiden luotettavuutta kuvaavia tunnuslukuja. Käytettävän otantamenetelmän valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa se ilmiö, jota tutkitaan, käytettävä tutkimusasetelma, perusjoukkoa koskevat ominaisuudet ja käytettävissä olevat otantakehikot, tiedonkeruutapa ja kustannukset.³¹ Otanta perustuu kullekin yksikölle liitettyyn satunnaislukuun ja mitään lisäinformaatiota ei käytetä hyödyksi.³² Tässä opinnäytetyössä otantamenetelmänä käytetään yksinkertaistettua satunnaisotantaa. Kuntien kokonaisjoukolle arvotaan satunnaisluku, joiden perusteella kokonaisaineisto laitetaan järjestykseen. Tämän järjestyksen mukaisesti 30 ensimmäistä kuntaa otetaan otokseen.

2.4 Tutkimuksen kohdejoukon määrittely

Kyselytutkimuksen kohdejoukon määrittely on tehty Suomen Kuntaliiton sivuilta saatavalla kaikki Suomen kunnat käsittävällä aineistolla.³³ Kaikki Suomen kunnat luokiteltiin kokoluokkiin, joita on käytetty hallinnollisia kustannuksia käsittävissä tutkimuksessa.³⁴ Kuntien kokoluokat ovat pieni, keskisuuri ja suuri kunta. Kuntaluokitteluun käytetyn kunta-aineiston perusteella Suomessa on pieniä alle 10 000 asukkaan kuntia kaikkiaan 214. Keskisuuria kuntia, joiden väestöpohja on 10 000 - 50 000 asukasta, on Suomessa 76. Suuria yli 50 000 asukkaan kuntia on Suomessa vain 21.³⁵ Suomen kaikkien kuntien kokoluokan mukainen ryhmittely on esitetty taulukossa yksi.

Kunnan kokoluokka	Väestöpohja	Väestön määrä	Kuntien määrä	Kuntien % osuudet
Pieni kunta	< 10 000 asukasta	936 884	214	68,8 %
Keskisuuri kunta	10 000 - 50 000 asukasta	1 653 630	76	24,4 %
Suuri kunta	> 50 000 asukasta	2 912 783	21	6,8 %
Kaikki yhteensä		5 503 297	311	100 %

Taulukko 1: Kuntien ryhmittely kokoluokkiin väestöpohjan perusteella

³⁰ Hirsjärvi 2009, 192.

³¹ Tilastokeskus 2007, 56.

³² Tilastokeskus 2007, 56.

³³ Kuntajaot ja asukasluvut 2000-2017.

³⁴ Työ ja elinkeinoministeriön julkaisu 10/2010.

³⁵ Kuntajaot ja asukasluvut 2000-2017.

Merkittävä osa Suomen kunnista on väestöluokittelun mukaan pieniä kuntia. Käytännössä pienten kuntien mahdollisuudet ovat oletettavasti lähtökohtaisesti huomattavasti rajallisemmat hankintojen kilpailuttamisen näkökulmasta tarkasteltuna kuin suurten kuntien.³⁶

Tässä opinnäytetyössä otokseen on yksinkertaistetun satunnaisotoksen perusteella valikoitunut 30 kuntaa satunnaislukujen perusteella. Otokseen valikoituneiden kuntien osuudet edustavat suhteellisia osuuksina kuntien kokonaisjoukkoa melko hyvin.

Kunnan kokoluokka	Väestöpohja	Väestön määrä	Kuntien määrä otoksessa	Osuudet otoksessa
Pieni kunta	< 10 000 asukasta	77 529	21	70 %
Keskisuuri kunta	10 000 - 50 000 asukasta	228 741	8	26,7 %
Suuri kunta	> 50 000 asukasta	219 341	1	3,3 %
Kaikki yhteensä		525 611	30	100 %

Taulukko 2: Kuntien kokonaisuaineisto, otos sekä niiden suhteelliset osuudet

Pienistä kunnista mukana kyselytutkimuksessa ovat Aura, Finström, Föglö, Hirvensalmi, Juupajoki, Kaskinen, Keitele, Kärkölä, Loppi, Masku, Muonio, Oripää, Padasjoki, Polvijärvi, Posio, Punkalaidun, Rautalampi, Siikainen, Suomussalmi, Tammela ja Virolahti. Keskisuuria kuntia otoksessa ovat Järvenpää, Kangasala, Kokkola, Ulvila, Valkeakoski, Varkaus, Ylöjärvi ja Äänekoski. Suurista kunnista otokseen valikoitui Vantaa.

Kyselytutkimuksen kohdejoukkona olevia kuntia voidaan kuitenkin maantieteellisen sijaintinsa perustella pitää tutkimuksellisesti kiinnostavina, koska ne eivät sijoitu pelkästään pääkaupunkiseudulle kuten Helsinki, Espoo ja Vantaa eivätkä ole keskittyneet kasvukeskuksiin, jollaisina voidaan pitää kuntia kuten Turku, Tampere ja Oulu.

2.5 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan saatujen tietojen perusteella. Tulosta parantaa tutkijan kyky arvioida tutkittavan otoksen koko tarpeeksi isoksi. Tutkimuskysymykset asetetaan niin, että niillä pystytään mittamaan juuri niitä seikkoja, joilla saadaan vastaus tutkimusongelmaan. Luotettavuutta arvioidaan myös vastausprosentin mukaan, vastausprosentin täytyy olla riittävän korkea verrattuna otoksen kokoon.³⁷

Tutkimusta mitataan kahden käsitteen avulla, validiteetti ja reliabiliteetti, joista muodostuu tutkimuksen kokonaisluotettavuus. Kokonaisluotettavuudessa otetaan huomioon tutkimustie-

³⁶ Kuntajaot ja asukasluvut 2000-2017.

³⁷ Heikkilä 2014, 176-179.

tojen luotettavuus, tarkkuus, mahdollinen systemaattinen virhe, kato, otantavirhe ja käsittely- ja mittausvirhe. Mitä enemmän edellä mainittuja virheitä, sitä enemmän luotettavuus alenee. Validiteetti kuvaa onnistumista mitata sitä mitä on ollut tarkoitus mitata. Kysely- tai haastattelututkimuksessa tärkeä on näin olleen esitetyt kysymykset ja se saadaanko kysymysten avulla tutkimusongelma ratkaistua.³⁸

Reliaabelius kuvaa mittaustulosten toistettavuutta ja sattumavaraisuutta, eli sitä voidaanko tutkimus toistaa. Esimerkiksi, jos henkilö vastaisi samaan kyselyyn uudelleen ja tulokseksi saadaan sama tulos, voidaan tulosta pitää reliaabelina.³⁹

3 Euroopan unioni ja EU-oikeus

Tässä luvussa kuvataan Euroopan unionin ja EU-oikeuden kannalta keskeisten kehityskulkujen lisäksi oikeudellisen perustan syntyä, oikeuden normistorakennetta sekä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisiä suhteita. Koska opinnäytetyön kohteena ei ole lainsäätämiseen liittyvien toimielinten toiminta eikä lakien säätäminen, tässä ei käsitellä niiden toimintaa, niiden välisiä suhteita tai niihin kytkeytyviä mekanismeja. Opinnäytetyössä tuodaan kuitenkin esille EU-oikeuden normistorakennetta sekä sen kautta määräytyvää oikeudellista perustaa EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä. Normistorakenne sekä normistorakenteen velvoittavuus ja tulkinta liittyvät olennaisesti opinnäytetyön aiheeseen.

Euroopan Unionin ja Euroopan integraation lähtökohdat ajoittuvat toisen maailmansodan jälkeisiin vaiheisiin. Yhteistyöhön liittyvien tavoitteiden tuloksena sekä Euroopan valtioiden integraation, että sen oikeudellisen integraation perustana ovat syntyneet Euroopan neuvosto ja Euroopan yhteisöt. Näistä on myöhemmin rakentunut Euroopan unioni. Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto on ihmisoikeuksien, demokratian sekä oikeusvaltioperiaatteiden eräänlainen lähtökohta.⁴⁰

Euroopan neuvoston keskeiset toimet kohdistuivat ihmisoikeuksien ja demokratian edistämiseen sekä niiden suojeluun. Euroopan integraatio laajeni ja syveni 1970- ja 1980-luvuilla. Taloudellis-tekninen integraatio muodosti eräänlaisen ytimen, joka tähtäsi vapaan liikkuvuuden edistämiseen tavaroiden, palveluiden, henkilöiden sekä pääomien osalta. Oikeudellisen sääntelyn pyrkimyksenä ja päämääränä oli lähtökohtaisesti Euroopan sisämarkkinoiden synnyttäminen ja sen toimivuuden takaaminen. Oikeudellisen sääntelyn merkitys integraation välineenä oli myös keskeinen ja sisämarkkinoita koskevilla direktiiveillä tähdättiin yhdenmukaiseen

³⁸ Heikkilä 2014, 176-179.

³⁹ Hirsjärvi 2009, 231.

⁴⁰ Ojanen 2016, 9.

sääntelyyn. Direktiivit loivat siten perustaa EU-oikeudelle ja sen toteutumiselle jäsenvaltioissa.⁴¹

3.1 Euroopan integraatio ja Euroopan Unionin piirteitä

Euroopan integraation eteneminen on ollut vuosikymmenien kehityksen tulos. Integraation etenemisen näkökulmasta erilaisten sopimusten solmiminen on edistänyt tavoitetilan toteutumista. Merkittävänä kohtana tässä kehityksessä on ollut Maastrichtin sopimus, joka allekirjoitettiin vuonna 1992. Sopimus tuli voimaan vuoden 1993 marraskuussa. Tämän sopimuksen myötä Euroopan yhteisöjen pilareiksi tulivat myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa.⁴² Integraation sisällöllisten painopisteiden lisäksi tapahtui maantieteellinen laajentuminen, jossa uusia valtioita liittyi mukaan. Keskeisiä Euroopan unionia kuvaavia piirteitä ovat oikeusvaltion periaatteet, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen suojeleminen. Nämä ovat edellytyksiä, joita uusien unioniin liittyvien hakijavaltioiden tulee täyttää.⁴³

Euroopan Unionin kehitys ja sen integraation vaiheet ovat rakentuneet erilaisten sopimusten kautta. Maastrichtin sopimuksen keskeinen vaikutus oli siinä, että Euroopan talousyhteisö muuttui Euroopan yhteisöksi, jonka myötä laajapohjainen poliittinen ulottuvuus ja yhteistyö tulivat taloudellisen toiminnan lisäksi muillekin toimialoille, kuten sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaan sekä turvapaikka-, pakolais- ja maahanmuuttokysymyksiin.

Amsterdamin sopimus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, joka on laadittu vuonna 1997. Sopimus tuli voimaan toukokuussa 1999. Sopimuksella muutettiin EU:n ja EY:n perussopimuksia ja keskeisiä vapaaseen liikkumiseen liittyviä asioita siirrettiin unionin ylikansallisen toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään. Sopimuksen myötä tavoitteet Euroopan unionin kehittämisen osalta kohdistuivat myös oikeuden alueelle.⁴⁴

Perussopimuksia muutettiin Nizzan sopimuksella, joka on laadittu vuonna 2001 ja tuli voimaan helmikuussa 2003. Tämä oli Euroopan unionin perusoikeuskirja, joka kokosi kattavasti perusoikeuksina suojatut oikeudet sekä vapaudet Euroopan unionissa. Ne koskevat oikeastaan kaikkia nykyisen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisiä ja oleellisia suojattuja oikeuksia ja

⁴¹ Ojanen 2016, 12.

⁴² Maastrichtin sopimus Euroopan unionista. Ks. myös Ojanen 2016, 15.

⁴³ Ojanen 2016, 15.

⁴⁴ Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta EYVL C 340 10.11.1997. Ks. myös Ojanen 2016, 17.

vapauksia.⁴⁵ Nizzan sopimuksella pyrittiin takaamaan toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän toimintakyky, kun unioniin liittyi samanaikaisesti useita uusia jäsenvaltioita, kaikkiaan kymmenen. Nizzan sopimuksessa merkittävää oli myös poliittinen julistus.⁴⁶ Euroopan unionin perustuslakisopimus allekirjoitettiin lokakuussa 2004.⁴⁷ Perustuslaillisista piirteistään huolimatta se oli kuitenkin juridisesti tarkasteltuna vain muodollisesti ja teknisesti jäsenvaltioiden välillä oleva kansainvälisoikeudellinen sopimus.⁴⁸

Lissabonin sopimus on tässä suhteessa merkittävä aikaansaannos, koska sopimusneuvottelut perustuivat Nizzan perustuslakisopimukseen. Sopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2009, jolloin se tuli myös voimaan. Lissabonin sopimusta voidaan siten pitää Euroopan unionin oikeudellisena perustana, koska sopimuksen ensimmäisessä artiklassa käsitellään Unionin keskeisiä arvoja. Artiklassa mainittuja arvoja ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja vähemmistöihin kuuluvien oikeudet. Mainittujen yhteisten arvojen mukaan pyritään takamaan yhteiskunnallinen moniarvoisuus, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja osallisuus.⁴⁹

Lissabonin sopimus käsittää kokonaisuutena kaikkiaan kuusi osastoa, jotka muodostavat oikeudellisen perustan. Tähän kuuden osaston kokonaisuuden mukaiseen jaotteluun sisältyy määräyksiä arvoista ja päämääristä, periaatteista, toimielimistä, tiiviimmistä yhteistyöstä, ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräyksiä yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä loppumääräyksiä unionin oikeushenkilöllisyydestä (eroaminen, jäsenyys ja perussopimuksen muuttamismekanismit).⁵⁰

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltajako rakentuu siten, että unionin toimivalta on perussopimuksessa määritettyä ja annettua erityistoimivaltaa, kun taas jäsenvaltioilla on yleistöimivalta. Oikeudellisissa kysymyksissä tämä muodostuu siten, että suppeassa merkityksessä unioni antaa sitovia säädöksiä ja päätöksiä sekä voi tehdä yksin tai yhdessä kansainvälisiä oikeudellisia sopimuksia. Euroopan unionia voi juridisesta näkökulmasta kuvata yhteisönä, jonka toiminta ja edellytykset ovat rakentuneet sopimuksellisten mekanismien kautta eri osapuolten muodostamiksi toimielimiksi ja toimintajärjestelmäksi.⁵¹

⁴⁵ Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta EYVL C 80 10.3.2001. Ks. myös Ojanen 2016, 19.

⁴⁶ Ojanen 2016, 18.

⁴⁷ Sopimus Euroopan perustuslaista EYVL C 310, 16.12.2004. Ks. myös Ojanen 2016, 19.

⁴⁸ Ojanen 2016, 19.

⁴⁹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta EYVL C 306, 17.12.2007. Ks. myös Ojanen 2016, 20.

⁵⁰ Ojanen 2016, 20.

⁵¹ Ojanen 2016, 22.

3.2 EU-oikeus oikeusjärjestyksen ylikansallinen perusta

Euroopan integraation ja siten Euroopan unionin toimivuuden takaavana perustana voidaan pitää ylikansallista oikeusjärjestystä. Ylikansallinen perusta on tuotu esille EU-tuomioistuimen klassikkotapauksessa jo 1960-luvulla.⁵² Klassikkotapauksen keskeisenä päätöksen ytimenä on se, että kansainvälisen oikeuden oikeusjärjestyksen näkökulmasta jäsenvaltiot ovat voineet rajoittaa oikeuksiaan yhteisön hyväksi. Tällaisen oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat käytännössä sekä jäsenvaltiot, että jäsenvaltioiden kansalaiset.⁵³

Euroopan unionin oikeus voi luoda oikeuksia sekä asettaa velvollisuuksia EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lisäksi myös yksityisille oikeussubjekteille. Yksityisiä oikeussubjekteja ovat luonnolliset henkilöt sekä muut yksityiset oikeussubjektit, josta esimerkkinä ovat osakeyhtiöt. EU-oikeuden rakenteen tarkastelu antaa hyvän perspektiivin jaotteluun, jolla määritellään oikeuden suhteita. Primäärinen oikeus ja sekundaarinen oikeus ovat oikeuden jaottelun ydin. Primäärinen oikeus on ylemmän asteinen suhteessa sekundääriseen oikeuteen. Tällä jaottelulla oikeuden normiperustana on primäärinen oikeus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sekundäärisen oikeuden tulkinnan ja pätevyyden kivijalkana on primäärinen oikeus. Sekundäärisen oikeuden alisteisuus primäärille oikeudelle konkretisoituu siten, että jos jokin säädös tai päätös on ristiriidassa primäärisen oikeuden normin kanssa, voi EU-tuomioistuin todeta ennakkoratkaisumenettelyssä kyseisen säädöksen tai päätöksen pätemättömäksi. Primääristä oikeutta voi siten pitää perustuslaillisina puitteina EU-toimielimille sekä sen päätöksentekojärjestelmälle, kuin myös sekundäärille EU-oikeudelle, joka edellä mainittujen toiminnasta syntyy.⁵⁴

Primääriseen EU-oikeuteen kuuluvat olennaisena osana perussopimukset niiden liitteet ja pöytäkirjat mukaan lukien. Tämän lisäksi erilaiset lisäykset sekä muutokset, joita edellä mainittuihin on myöhemmin tehty, ovat elimellinen osa primäärisen oikeuden kokonaisuutta. Euroopan unionin perusoikeuskirja rinnastuu oikeudellisen arvon näkökulmasta samanarvoisena kuin perussopimus.⁵⁵ EU-oikeuden yleiset periaatteet ovat tärkeä primäärisen oikeuden lähde. Tiedetyt periaatteet muun muassa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate, ovat myös kirjoitetussa muodossa, mutta sen lisäksi periaatteita on syntynyt ja muotoutunut EU-tuomioistuinten oikeuskäytännön kautta. Tämän myötä unionin oikeuden hyväksyttävyyden on lisääntynyt, joka on omalta osaltaan edistänyt integraation hyväksymistä jäsenvaltioiden piirissä. Yleisten oikeusperiaatteiden merkitys on vahvistunut. Ne ovat vakiintunut osa primääristä EU-oikeutta ja luovat siten perustan sekundäärisen EU-oikeuden tulkinnalle ja pätevyydelle.

⁵² Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.2.1963. Asia 26/62, 167. Ks. myös Ojanen 2016, 37.

⁵³ Ojanen 2016, 37.

⁵⁴ Ojanen 2016, 39.

⁵⁵ Ojanen 2016, 40.

Sekundäärinen EU-oikeus, sen säädöstyypit ja niiden tavoitteet sekä ominaispiirteet luovat oikeusjärjestyksen mekanismikokonaisuuden, jonka avulla ylikansallinen normistorakenne- ja -kokonaisuus konkretisoituvat jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöä ohjaavaksi perustaksi. Keskeisiä elementtejä ja säädöstyyppejä sekundäärisessä EU-oikeudessa ovat asetukset, direktiivit ja päätökset (SEUT 288 artikla), jotka on hyväksyttävä lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵⁶ Nämä säädökset on ryhmiteltävissä kolmeen pääluokkakokonaisuuteen, jotka ovat kansallista oikeutta yhtenäistävä EU-sääntely, kansallista oikeutta yhtenäistävä ja harmonisoiva EU-sääntely sekä kansallista oikeutta yhteen sovittava EU sääntely.⁵⁷ Seuraavassa taulukossa on koostettu EU-säädöksiin liittyvää kokonaisuutta. Tämä jäsentää EU-säädösten roolia ja niiden velvoittavuuden astetta osana Euroopan unionin oikeudellista sääntelyä. Sääntelyn merkitys on siten keskeisessä asemassa unionin jäsenmaiden oikeuskäytäntöä ohjaavina instrumentteina.

EU säädökset			
Asetukset	Direktiivit	Päätökset	Muut säädöstyypit
pätevät yleisesti	velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota	kaikilta osiltaan velvoittava	yleissopimus
kaikilta osin velvoittava	muoto ja keinot jätetty kansallisen viiranomaisen valintaan	jos nimetty, joille päätös on osoitettu, velvoittaa ainoastaan niitä	puitepäätökset
sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltiossa			toimielinten työjärjestykset

Taulukko 3: EU-säädökset⁵⁸

EU-säädösten keskinäinen suhde ei ole hierarkkinen. Asetukset, direktiivit ja päätökset sekä niiden erot rakentuvat käyttötarkoituksen perustalle. Kaikkia mainittuja instrumentteja käytetään perussopimuksen tai perussäädöksissä olevien määräysten tai säännösten edellytety mukaisesti.⁵⁹ Asetuksia sovelletaan suoraan kansallisesti, direktiiveissä jäsenvaltiolla on harkintavaltaa, jonka tulee kuitenkin johtaa tavoiteltuun lopputulokseen. Päätökset ovat asetus-ten tavoin instrumentteja, jotka velvoittavat kaikilta osin.⁶⁰ Ohjeluonteisilla instrumenteilla voi olla myös oikeudellinen merkitys, vaikka ne lähtökohtaisesti ovat luonteeltaan poliittisia.⁶¹ Ne voivat vaikuttaa myös käytännön toimintaan.

⁵⁶ Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/01. EUVL C 202, 7.6.2016, artikla 288. Kts. myös Ojanen 2016, 41.

⁵⁷ Ojanen 2016, 41.

⁵⁸ Euroopan unionin oikeus 2018.

⁵⁹ Lainlaatijan EU-opas 2017a.

⁶⁰ Lainlaatijan EU-opas 2017b.

⁶¹ Lainlaatijan EU-opas 2017c.

EU-oikeuden tulkintaan liittyvät näkökohdat koskevat noudatettavia periaatteita, jotka ovat kansallisen ja kansainvälisen oikeuden tulkintaperiaatteiden kanssa samankaltaisia. Tulkintaperiaatteet ja niiden tulkinta on kuvattu taulukkoon neljä.

Tulkintaperiaate	Tulkinta
Kieliasun (sanamuodon) mukainen tulkinta	Perussopimuksen tai säädösten määräyksiä tulkitaan niiden sanamuodon mukaisesti
Systemaattinen tulkinta	Perussopimuksen tai säädösten määräyksiä tulkitaan sijoittamalla ne asiayhteyteensä ja ottamalla viimekädessä huomioon unionin oikeusjärjestyksen normikokonaisuus
Teleologinen tulkinta	Perussopimuksen tai säädösten määräyksiä tulkitaan tavoitteiden mukaisesti ja ottamalla viimekädessä huomioon unionin päämäärät ja tavoitteet kokonaisuudessaan
Dynaamis-evolutiivinen tulkinta	Perussopimusten tai säädösten määräyksiä tulkitaan ottaen huomioon unionin oikeusjärjestyksen ja yleensä integraation tila ja kehitystaste tulkinta-ajankohtana
Historiallinen tulkinta	EU-säädöstä tulkitaan valmisteluasiakirjojen sa valossa
Perusoikeus ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta	EU-oikeudelle pyritään antamaan perus- ja ihmisoikeuksien kanssa yhteensopiva tulkinta

Taulukko 4: EU-oikeuden tulkintaperiaatteet⁶²

Tulkintaperiaatteista ovat keskeisiä systemaattinen ja dynaamis-evolutiivinen tulkinta. Tähän on vaikuttanut EU-perussopimukseen liittyvien kohtien kieliasun väljä muoto sekä niiden aukollinen ilmaisutapa. Nykyiset direktiivit ovat kieliasultaan aikaisempaa täsmällisempiä sekä yksityiskohtaisempia.⁶³ Opinnäytetyössä on tuotu esille EU-oikeuden säädöksiin liittyviä näkökohtia sekä tulkintaperiaatteita. Opinnäytetyössä ei kuitenkaan käsitellä niitä syvemmin, koska kontekstin näkökulmasta niiden merkitys tulee ymmärretyksi oikeuskäytännön kannalta. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden keskinäisen suhteen määrittymistä julkisiin hankintoihin käsitellään seuraavassa alaluvussa.

3.3 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhde

EU-oikeuden keskeisimpiä säädösinstrumentteja ovat asetukset ja direktiivit. Asetukset ovat osa oikeusjärjestystä, jolloin niitä on sovellettava välittömästi kansallisessa toiminnassa. Asetukset ovat siten osa oikeusjärjestystä. Direktiivien tavoitteet ovat jäsenvaltioita velvoittavia. Kansallisen oikeuden ratkaistavaksi on kuitenkin jätetty direktiivejä koskeva oikeudellinen

⁶² Ojanen 2016, 51.

⁶³ Ojanen 2016, 52.

toteutus.⁶⁴ Ristiriitatilanteita koskien etusija on aina yhteisöoikeuden säännöksillä, mikäli sillä on sama soveltamisala kuin kansallisen tason säännöksillä. Säännöksen säätämisen ja antamisen ajankohdalla ei ole merkitystä soveltamista koskevaa etusijakysymystä tarkasteltaessa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön nähden.⁶⁵ Etusijaperiaatteen noudattamisen avulla pyritään varmistamaan EU-oikeuden toteutuminen. EU-oikeuden painavuudesta kansalliseen lainsäädäntöön nähden välittömän oikeusvaikutuksen periaate, johon voidaan kansallisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa tarvittaessa vedota.⁶⁶

Julkisten hankintojen taustalla on EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta koskevat näkökohdat, koskien erityisesti tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Mikäli hankinnan arvo ylittää julkisten hankintojen EU-kynnysarvon, on sääntely tällöin osa Eurooppa-oikeudellista sääntelyä.⁶⁷ Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella, myös kynnysarvoja alitaviin hankintoihin voidaan soveltaa Eurooppa-oikeudellista sääntelyä. Tällainen tilanne voi syntyä silloin, kun hankintaan liittyy intressi, jossa jäsenvaltioiden väliset rajat ylittyvät.⁶⁸ Hankintadirektiivien ulkopuolelle jäävien hankintojen osalta on tukeuduttava perustamissopimuksen sääntöihin edellä mainitussa rajat ylittävässä intressissä. Tilanteessa sovellettavia säännöksiä ovat syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteet.⁶⁹

Sääntelyn Eurooppa-oikeudellisesta näkökulmasta, julkiset hankinnat liittyvät unionin sisämarkkinoiden toimivuuteen ja toteutukseen. Tätä koskevat seikat on määritelty Euroopan unionin toimintaan liittyvän sopimuksen (SEUT-sopimus) kolmannen artiklan kolmannessa kohdassa.⁷⁰ Sisämarkkinoihin liittyviä seikkoja ovat muun muassa kestävä kehitys ja tasapainoinen talouskasvu. Lisäksi kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, korkeatasoinen ympäristönsuojelu sekä ympäristön laadun parantaminen ovat oleellisia. Tieteen, taiteen sekä teknisen kehityksen edistämisen ovat myös keskeisiä näkökohtia sisämarkkinoiden kannalta.⁷¹

Direktiivien lisäksi hankintamenettelyihin liittyvän sääntelyn näkökulmasta asetetaan reunaehdoja hankintasopimusten tekemiselle. Tämä tapahtuu erityisesti siksi, että julkisten hankintojen osalta ei aiheutuisi markkinahäiriöitä.⁷²

⁶⁴ Kalima 2007, 23.

⁶⁵ Kalima 2007, 22.

⁶⁶ Lainlaatijan EU-opas 2017b.

⁶⁷ Voutilainen 2017, 42.

⁶⁸ Voutilainen 2017, 43.

⁶⁹ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 luku 3 §.

⁷⁰ Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/01. EUVL C 202, 7.6.2016, artikla 3.

⁷¹ Voutilainen 2017, 43.

⁷² Voutilainen 2017, 44.

Markkinoiden toimivuuden ja kilpailun edellytysten turvaamiseksi, kilpailuoikeudellinen sääntely on tarkoituksenmukaista.⁷³ EU-oikeuden säädöksistä julkisia hankintoja koskevat direktiivit on koottu taulukkoon viisi.

Direktiivi	Säädösvuosi ja numero
Hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta
Erityisalojen hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta
Käyttöoikeussopimusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä
Puolustus ja turvallisuushankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta
Oikeussuojadirektiivi, sekä tähän liittyvät valvontadirektiivit 89/665/ETY ja 92/13/ETY muutoksineen	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi

Taulukko 5: EU-oikeuden julkisia hankintoja koskevat direktiivit⁷⁴

Julkisten hankintojen osalta Euroopan komission tiedonanto Eurooppa 2020-strategiaan liittyen painottaa EU-alueen talouskasvua sekä kansalaisten luottamukseen liittyviä näkökohtia. Euroopan unionin strategianäkökulmasta julkisilla hankinnoilla on olennainen merkitys markkinapohjaisena ohjauskeinona, jonka yhtenä tavoitteena on varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö.⁷⁵

⁷³ Aine 2011, 7-10, 97.

⁷⁴ Direktiivit 2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU, 2009/81/EY, 2007/66/EY.

⁷⁵ Euroopan komissio 2010c.

4 Oikeustaloustieteen yhtymäkohtia hankintalainsäädäntöön

Tässä luvussa tarkastellaan oikeustaloustieteen yhtymäkohtia hankintalainsäädäntöön ja siitä syntyviin vaateisiin julkisia hankintoja ja erityisesti sähköisten välineiden hyödyntämistä koskien. Hankintalain mukaisella sääntelyllä tavoitellaan hankintojen sähköisten välineiden käytön lisäämistä nykyistä tilannetta paremmalle tasolle. Tehokkuus ja taloudellisuusvaateet syntyvät niistä odotuksista, joita hankintalain sääntely asettaa hankintayksiköille.

4.1 Oikeustaloustieteellinen näkökulma tutkimuksessa

Oikeustaloustieteellinen näkökulma tässä opinnäytetyössä tarkoittaa sitä, että hankintalain asettamia vaateita tarkastellaan oikeussääntöjen näkökulmasta tehokkuuden ja taloudellisten voimavarojen kohdentuminen huomioiden. Hankintalailla voidaan katsoa olevan taloustieteellinen perusta. Taloustieteellinen perusta ilmenee hankintalain tavoitteena 2 §:ssa, joka korostaa olemassa olevien markkinoiden hyödyntämistä. Vahvasti velvoittavilla oikeuslähteillä on tällä tavalla tarkasteltuna yhtymäkohtia taloustieteelliseen ajatteluun ja siten lain säädösten edellyttämän tavoitetilan aikaansaamiseen.⁷⁶ Julkiset hankinnat liittyvät myös julkisten varojen käyttöön, joten hankintalailla säännellään tällä tavalla tarkasteltuna julkisten varojen käyttöä.⁷⁷

Julkisten varojen käyttöä ilmentää erityisesti avoimuusperiaate. Avoimuusperiaate luo käytännössä edellytykset markkinoilla tapahtuvalle kilpailulle. Hankintalailla on yhtymäkohtia myös historiallisesti vanhaan oikeustaloustieteeseen, jossa markkinoiden sääntely oli keskeisenä kiinnostuksen kohteena. Markkinoiden toimintaa säänneltiin esimerkiksi verotusratkaisuilla.⁷⁸ Avoimuusperiaatteen noudattaminen on osa julkisten varojen käytön valvontaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että markkinoilla olevat toimijat voivat avoimuusperiaatteen ansiosta valvoa julkisten hankintojen toteuttamista. Hankintalaissa ei sinällään ole määritelmää julkisille varoille, mutta tällaisina varoina voidaan pitää erilaisina veroina ja maksuina kerätyjä varoja, joita viranomaiset ja julkisoikeudelliset laitokset keräävät.⁷⁹

Tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyvät päämäärät ilmenevät hankintalain tavoitetta ja tarkoitusta käsittelevistä säädöksistä.⁸⁰ Sinällään tällaisella ei voida sanoa olevan oikeusvaikutuksia, mutta ne voidaan kuitenkin lain säännöksiä tulkittaessa ottaa huomioon.⁸¹ Julkisten palvelujen laadun parantamisen ja tehokkuuden lisäämisen näkökulmasta on Euroopan komis-

⁷⁶ Määttä 2016, 69.

⁷⁷ Voutilainen 2017, 21.

⁷⁸ Määttä 2016, 23.

⁷⁹ Voutilainen 2017, 21.

⁸⁰ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 luku 2 §.

⁸¹ Määttä 2016, 69-70.

sio todennut tiedonannossaan, että keskeistä merkitystä saavat innovatiiviset tuote- ja palveluhankinnat.⁸²

Hankintalain 1 luvun 2 § koskee julkisten varojen käytön tehostamista. Tältä osin opinnäytetyön keskiössä on erityisesti hankintalain velvoittavuus sähköisten hankintajärjestelmien käyttöönottoon ja siten hankintayksiköiden osaamisen hahmottaminen sähköisten järjestelmien ominaisuuksien tehokkaassa ja taloudellisessa hyödyntämisessä hankintoja tehtäessä.

Hankintalain sääntelyn taustalla on nähtävissä selvästi Euroopan integraatiotavoitteet sekä Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuuteen tähtääminen, jossa vapaa liikkuvuus työvoiman, tavaroiden ja palveluiden suhteen on tavoitteena. Hankintalaki sääntelee julkisia hankintayksiköitä toimimaan ja organisoimaan hankintatoimintansa niin, että hankintojen osalta toteutuvat taloudellisuus, laadukkuus ja suunnitelmallisuus, jossa ympäristö ja sosiaaliset näkökohdat otetaan huomioon sekä hyödynnetään olemassa olevat kilpailuolosuhteet.⁸³

Oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta voidaan puhua vaikuttavuusanalyysistä. Tällä tarkoitetaan sen määrittelyä, miten lainsäätäjän tahtotila tehokkaiden ja taloudellisten hankintojen osalta toteutuu hankintojen sähköisiä välineitä hyödyntäen.⁸⁴ Tarkastelussa on siis se, minkälaisia vaikutuksia hankintalain uudistamisella ja sen hankintojen sähköistämistä koskevilla säädöksillä on ollut hankintojen reaaliseen sähköistämiseen kilpailuttamisprosessin tehokkuuden aikaansaamiseen sekä taloudellisten hankintojen tekemiseen. Taloustieteen perusajatus voimavarojen niukkuudesta ja niiden kohdentamisesta oikein, toimii lähtökohtana tälle ajattelulle.⁸⁵

Vakiintuneen oikeuslähdeopin käsitteistöä käyttäen taloustieteellinen tulosten merkitys ja käyttö tutkimusaiheen kannalta reaalisisina argumentteina voi olla relevantti.⁸⁶ Taloustieteen näkökulman ja oletusten tuominen oikeustutkimukseen tarkoittaa käytännössä myös taustaoletusten ja niiden rajoitteiden hyväksymistä tutkimuksen pohjaksi. Tällä tavalla voidaan kuitenkin rikastaa oikeustutkimuksen tieteenalan ongelmanasettelua.⁸⁷

Tässä opinnäytetyössä ei pyritä taloustieteelliseen oikeustutkimuksen kohteen ongelmatiikan mallintamiseen. Kysymyksessä on enemmänkin taloustieteellinen näkökulma tutkimusaiheeseen, jota pyritään tarkastelemaan myös taloustieteen kontekstissa niukkoja voimavaroja koskevan ajattelutavan hengen mukaisesti.

⁸² Euroopan komissio 2010d, 17.

⁸³ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 luku 2 §.

⁸⁴ Määttä 2006, 2.

⁸⁵ Määttä 2009, 65.

⁸⁶ Timonen 1996,130.

⁸⁷ Timonen 1996,144.

Lainsäädännön merkitystä voidaan tarkastella oikeustaloustieteen näkökulmasta kannustinfunktiona. Kannustinfunktiolla tavoitellaan keskeisesti yhteiskunnan eri toimijoiden, kuten kuluttajien, yritysten ja muiden toiminnanharjoittajien toivottua käyttäytymistä.⁸⁸ Taustalla on nähtävissä myös tehokkuuden maksimointiin tähtäävä ajattelu. Kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkasteltuna tavoitetila tarkoittaisi sitä, että hankintalain säädösten yhteiskuntapoliittinen tavoite saavutetaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin.⁸⁹

4.2 Hankintalain kokonaisuudistus

Hankintalain kokonaisuudistuksesta tehdyssä mietinnössä on hankintojen sähköistämisen nostettu esille se, että sähköistäminen ei ole edennyt, vaan hankintayksiköiden toiminta on ollut varsin vanhakantaista toimintatavoiltaan.⁹⁰ Hankintalaki tarkastelee hankintamenettelyjen sähköistämistä monessa kohdin. Uudistuksen keskeiset vaateet sähköisten välineiden käytön näkökulmasta koskevat erilaisten sähköisten hankintamenettelyjen käyttöönottoa, hankintailmoituksen julkaisemista sekä tietojenvaihtoa.

Hankintalain kokonaisuudistuksessa asetetaan menettelyllisiä mahdollisuuksia hankintojen sähköistämisen monipuolistamiselle. Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) kumoutui uuden hankintalain voimaantulemisen jälkeen, antoi mahdollisuudet nopeuttaa hankintamenettelyä edellä mainituilla sähköisillä menettelyillä.⁹¹

Sähköisen huutokaupan ja dynaamisesta hankintajärjestelmän lain tarkoituksena oli edistää hankintayksiköiden sähköisten tekomenettelytapojen käyttöä. Sähköisten menettelytapojen konkretisoituminen julkisia hankintoja tekevien yksiköiden todellisuudessa on tärkeä. Nyt voimassa olevassa hankintalaissa säädökset 44 § -48 §, joissa säädellään ja määritellään sähköistä huutokauppaa. Lain säädökset 49 § -52 § käsittelevät dynaamista hankintajärjestelmää ja 53 § sähköisiä luetteloita.

Oikeustaloustieteellisen näkökulman mukaisesti, resurssien niukkuuden valossa, on syytä pohdita digitalisaation edistämistä myös hankintojen maailmassa. Määttä⁹² tarkastelee tutkimuksessaan esimerkkinä sähköisistä lääkemääräyksistä (61/2007) annetun lain tavoitetta, vaihdantakustannusten minimointia sääntelyn taustalla olevan seikkana. Keskeisenä asiana tässä on tietenkin mittakaavaetujen hyödyntäminen sekä toisaalta se, missä määrin voidaan puhua vaihdantakustannuksista ja toisaalta hallinnollisista kustannuksista. Samalla tavoin hankinta-

⁸⁸ Määttä 2009,11.

⁸⁹ Määttä 2009,97.

⁹⁰ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmistelutyöryhmän mietintö 37/2015, 28.

⁹¹ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmistelutyöryhmän mietintö 37/2015, 28.

⁹² Määttä 2009, 61.

lain aiheuttamat kustannukset liittyvät siihen vaihdantaan, jota hankintoihin liittyen julkisten hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä käytännössä on. Tämän lisäksi merkityksellistä on julkisia hankintoja koskeva hallinnollinen taakka, joka aiheutuu julkisille hankintayksiköille, mutta myös yrityksille.⁹³

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan hankintalain sähköistämistä käsitteleviä säädöksiä tarkemmin luvussa viisi. Hankintoihin sovellettavan oikeussäännösten suhdetta, EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden osalta voidaan kuvata hyvin hankintoja koskevien kynnysarvojen avulla. Näitä kynnysarvoja kuvataan seuraavassa alaluvussa.

4.3 Hankintojen kynnysarvot

Hankintojen kynnysarvoja säädellään hankintalain ensimmäisen osan luvussa neljä. Hankintalain 25 § määrittelee kansalliset kynnysarvot ja 26 § EU-kynnysarvot.

”EU-kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa sovittuihin kynnysarvoihin. Sopimuksen kynnysarvot on ilmaistu sopimuksen liiteosassa erityisnosto-oikeuksin (SDR). Euroopan yhteisöjen komissio vahvistaa kahden vuoden välein erityisnosto-oikeuksien euromääräiset arvot erityisnosto-oikeuksien ja euron keskimääräisen kahden vuoden vaihtokurssin perusteella. EU-kynnysarvot ovat voimassa 1.1.2018 alkaen. Kansalliset kynnysarvot ovat voimassa 1.1.2017 alkaen.”⁹⁴ Hankintojen kynnysarvot on koottu seuraavaan taulukkoon kuusi.

⁹³ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010.

⁹⁴ HILMA Julkiset hankinnat 2018.

Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 1397/2016, 4 luku, 25 §)		
<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnysarvo (euroa)</u>	
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000	
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500 000	
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000	
Muut erityiset palvelut	300 000	
Rakennusurakat	150 000	
Käyttöoikeusurakat	500 000	
Suunnittelukilpailut	60 000	
EU-kynnysarvot (Hankintalain 1397/2016, 4 luku, 26 §)		
<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnysarvo (euroa)</u>	<u>Muut hankinta- viranomaiset</u>
	Valtion keskushallinto- <u>viranomainen</u>	
Tavara- ja palveluhankinnat	144 000	221 000
Rakennusurakat	5 548 000	5 548 000
Suunnittelukilpailut	144 000	221 000
EU-kynnysarvot (Erityisalojen hankintalain 1398/2016, 3 luku, 13 §)		
<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnysarvo (euroa)</u>	
Tavara- ja palveluhankinnat	443 000	
Rakennusurakat	5 548 000	
Suunnittelukilpailut	443 000	
Käyttöoikeussopimukset	5 548 000	
Puolustus- ja turvallisuushankintojen kynnysarvot (Laki puolustus ja turvallisuushankinnoista 1531/2011, 3 luku, 12 §)		
<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnysarvo (euroa)</u>	
Tavara- ja palveluhankinnat	418 000	
Rakennusurakat	5 548 000	
Puolustus- ja turvallisuushankintojen kansalliset kynnysarvot (Laki puolustus ja turvallisuushankinnoista 1531/2011, 3 luku, 13 §)		
<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnysarvo (euroa)</u>	
Tavara- ja palveluhankinnat	100 000	
Rakennusurakat	500 000	

Taulukko 6: Lainsäädännön mukaiset hankintojen kynnysarvot⁹⁵

4.4 Hankintalain tehostamisvaade ja hallinnollinen taakka

Julkisia hankintoja koskevia vaateita on esitetty erilaisissa selvityksissä. Niiden keskeisinä teemoina on ollut ammattimaisten hankintojen tekemisen osaamisen puute sekä myös kustannustehokkuus sekä suuruuden ekonomia ja toimintamallien juurruttaminen käytännöiksi

⁹⁵ HILMA Julkiset hankinnat 2018.

hankintojen maailmassa. Julkisten hankintojen ilmoitusten volyymitietoja on taulukossa seitsemän.

Vuosi	Määrä (kpl)	Arvo (€)	Hintatieto ilmoitettu
2016	17 314	25,3 miljardia	85,6 %
2015	17 916	23,9 miljardia	78,3 %
2014	18 064	32,1 miljardia	80,1 %
2013	18 915	24,6 miljardia	82,1 %
2012	18 760	23,4 miljardia	84,6 %

Taulukko 7: HILMA julkisten hankintojen ilmoitusten tilastotieto⁹⁶

Hallinnollisen taakan vähentämiseksi on esitetty hankintayksiköiden välisten yhteishankintojen hyödyntämistä.⁹⁷ Kunnat ovat perustaneet yhteishankintayksiköitä, jolloin keskittäminen vähentää hankintojen kilpailuttamisesta aiheutuvaa yksittäisen kunnan taakkaa. Tämän lisäksi valtionhallinnon sekä kuntien hankintatoimien osalta toimii sekä valtionhallinnon organisaatioita ja kaikkia kuntia palvelevia tahoja, kuten Hansel ja KL-Kuntahankinnat. Tällaisten yksiköiden toiminta luo suuruuden ekonomiaan liittyviä etuja ja mahdollistaa samalla ammattimaisen ja asiantuntevan palvelujen kilpailuttamisen.⁹⁸

4.5 Julkisten hankintojen tehokkuus ja taloudellisuus

Oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta tehokkuuden käsitettä on tarkasteltava ja pohdittava ajallisesta ulottuvuudesta käsin.

Pidemmällä aikavälillä tehokkuusvaateen näkökulmasta on kuitenkin kysymys siitä, millä tavoin dynaaminen tehokkuus kehittyi. Sääntelyteoreettisesti hankintalain tehokkuusvaateet tarkoittavat lain hengen mukaisesti sitä, että miten sähköisen kilpailutusjärjestelmän käytöllä voidaan tehostaa ja nopeuttaa tarjouspyynnön käsittelyä hankintaprosessin eri vaiheissa.⁹⁹ Tehokkuutta koskevassa käsitetarkastelussa myös kustannustehokkuuden käsite on yksi olennainen tehokkuuden ulottuvuus. Yksinkertaisimmillaan tällä tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin yhteiskuntapoliittiset, lainsäädännölle asetetut tavoitteet on saavutettu pitämällä kustannukset mahdollisimman alhaisina.¹⁰⁰ Kustannustehokkuus ei välttämättä kuitenkaan tarkoita taloustieteellisestä näkökulmasta samaa kuin tehokkuus.

⁹⁶ HILMA Julkiset hankinnat 2017.

⁹⁷ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010, 67.

⁹⁸ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 88.

⁹⁹ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 28.

¹⁰⁰ Määttä 2009, 97.

Määttä¹⁰¹ määrittelee tutkimuksessaan staattisen tehokkuuden tässä ja nyt ajanhetkessä tapahtuvaan tehokkuuteen. Dynaaminen tehokkuus tarkoittaa määritelmällisesti taas tehokkuuden tarkastelua ajan kuluessa.¹⁰² Tässä opinnäytetyössä molemmat määritelmät soveltuvat tehostamisen vaateeseen, jonka hankintalaki osaltaan asettaa julkisten varojen käytölle rajallisten resurssien kohdentamisen näkökulmasta. Tehokkuusvaateet koskevat tältä osin myös julkisten palvelujen tehostamista sekä laadun parantamista. Tämän lisäksi sääntelyn tavoitteet kohdistuvat talouden kasvun, kilpailukyvyn sekä työllisyyden edistämiseen. Tämän opinnäytetyön kohteena oleva sähköisen kilpailutusjärjestelmän ominaisuuksien hyödyntäminen luo opinnäytetyön tekemisen ajanhetkellä ikään kuin pysähdyskuvan siitä, millä tavoin järjestelmän ominaisuuksia tutkimushetkellä on kyetty hyödyntämään.

Hankintoja koskevat tehokkuus- ja taloudellisuusvaateet syntyvät lainsäädännöstä. Hankintalain 1 luvun 2 §:n mukaan tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää innovatiivisia hankintoja. Tehokkuutta ja taloudellisuutta ovat myös kokonaisajansäästöön liittyvät odotukset. Tähän voisi ammattimainen hankintaorganisaatio tuoda saavutettuja hyötyjä, joka ilmenisi käytännössä virkamiesten ajankäytön vähentymisenä hankintakysymysten käsittelyn suhteen.¹⁰³ Lähtökohtaisesti julkisia hankintoja koskevat taloudelliset lainalaisuudet ovat yhdenmukaisia yksityistaloudellisten hankintojen kanssa.¹⁰⁴ Taloudellisuuden vaade voidaan ulottaa laajaksi tarkasteluksi, joka käsittää hankintaprosessin vaiheet aina markkinatarkastelusta sopimuskauden aikaiseen toimintaan. Tämä tarkastelutapa on varsin laaja ja moniulotteinen, jota ei voida tässä opinnäytetyössä käytännössä toteuttaa.

Taloudellisuuden vaadetta tarkastellaan erityisesti sähköisen kilpailutusjärjestelmän ominaisuuksien käyttöä koskevinä hyötyinä hankinnan eri vaiheissa, tarjoamisen vaiheeseen keskittyen. Nämä vaiheet voidaan määritellä siten, että sen alkupiste on tarjouspyynnön laatiminen ja päätepisteenä sopimuksen solmiminen. Näiden kahden pisteen välissä toteutuu kaikkien muiden vaiheen tekeminen, poislukien hankinnan suunnittelu. Hankinnan strateginen suunnittelu ei teknisesti ottaen kuulu sähköisen tarjoamisen vaiheeseen.

Hankintojen sähköisten välineiden käytöstä esitetyt huomiot nostavat esille sitä, että iso joukko hankkijoista laativat tarjouspyynnöt ja pyytävät tarjoukset paperimuotoisena. Digitalisaation merkitys tuottavuuden kannalta on keskeistä. Näitä seikkoja on nostettu esille myös Euroopan komission asettamien alatyöryhmien tekemissä selvityksissä.¹⁰⁵ Paperimuotoisesta toimintatavasta luopuminen toisi tuottavuushyötyjä edellä mainittujen vaiheiden käsittelyyn esimerkiksi ajankäytön näkökulmasta tarkasteltuna. Erilaisten mallien ja hyvien käytäntöjen

¹⁰¹ Määttä 2009, 100.

¹⁰² Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 15.

¹⁰³ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 89-90.

¹⁰⁴ Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 404.

¹⁰⁵ EXEP Subgroup 2016b, 29.

rakentaminen sähköiseen välineeseen tarkoittaa käytännössä tuottavuuden nousua hankintaprosessin näiden vaiheiden näkökulmasta.¹⁰⁶

5 Hankintojen sähköistäminen

Tässä luvussa käsitellään hankintojen sähköistämiseen liittyvien vaiheiden lisäksi hankintaprosessia sekä tarkastellaan sähköisiin välineisiin liittyviä kysymyksiä.

Luvussa tarkastellaan hankintojen sähköistämisen etenemistä teoreettisella tasolla käsittelemällä sitä, minkälaisia ohjaavia säädöksiä ja asiakirjoja on laadittu ja miten niissä käsitellään sähköistämiseen liittyviä kysymyksiä. Erityisesti syvennytään lainsäädännön näkökulmasta niihin vaateisiin, joita hankintayksikölle syntyy.

5.1 Hankintojen sähköistämisen toimintaympäristö

Hankintojen sähköistämisen etenemistä voi tarkastella vaiheittain. Saarinen¹⁰⁷ on tuonut teoksessaan aikanaan esille ajatuksen, jolla koko kilpailutusprosessi voitaisiin toteuttaa sähköisessä järjestelmässä, jolla myös tarjousvertailu tehtäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi hankintojen sähköistä hallinnointia prosessin alusta loppuun. Tämä sähköistäminen kattaisi koko ketjun hankintojen suunnittelusta aina sopimusten hallinnointiin, tilaamiseen ja laskutukseen saakka.

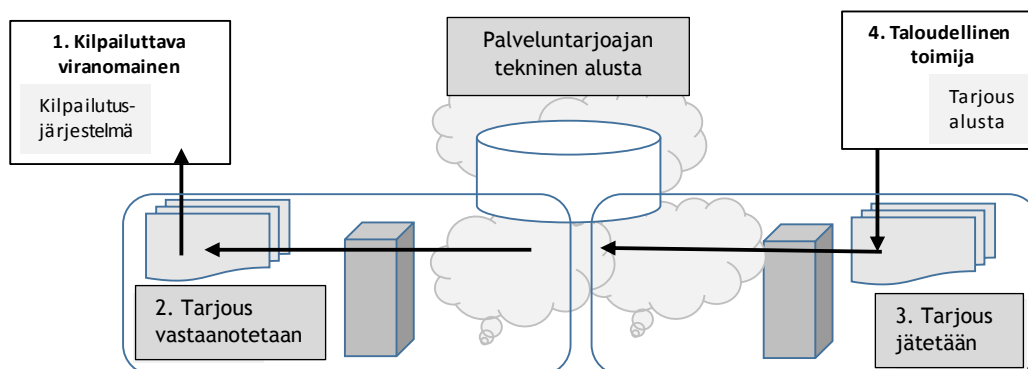
Hankintojen sähköistämiseen liittyvä kokonaisuus on varsin laaja. Tätä laajuutta voi lähestyä hahmottamalla sitä toimintaympäristön kokonaisuutta, johon sähköistäminen kaikilta osin liittyy. Käytännössä hankintojen sähköistämiseen liittyy myös monia teknisiä ratkaisuja, jotka eivät voi olla pelkästään hankintayksikön vastuulla. Nämä kysymykset ovat enemmän yleiseen digitalisaatiota koskevaan kehityskulkuun liittyviä kysymyksiä. Tässä opinnäytetyössä ei käsitellä teknisiä ratkaisuja koskien hankintojen alustoja ja muita näkökohtia, vaan ne tuodaan esille yhtenä asiaa koskevana ulottuvuutena.

Neljän kulman mallin mukaisen tarkastelun avulla voi jäsentää turvallista ja luotettavaa elektronisten dokumenttien vaihdantaa kilpailuttavan viranomaisen ja taloudellisen toimijan välillä. Tietojenvaihtoon käytetään standardoitua protokollaa, yhteisiä Eurooppalaisia osoitteita sekä standardoituja prosesseja ja muotoja. Kokonaisuudessa kuvataan hankintaprosessin näkökulmasta kilpailuttavan viranomaisen ja taloudellisten toimijoiden välistä kokonaisuutta, joiden keskinäiseen hankintojen koskevaan elektroniseen vaihdantaan liittyvän toimintaympä-

¹⁰⁶ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 87-88.

¹⁰⁷ Saarinen 2008, 188.

ristön ja infrastruktuurin rakennetta.¹⁰⁸ Tätä kokonaisuutta voi kuvata seuraavan kuvion avulla.



Kuva 2: Neljän kulman malli¹⁰⁹

5.2 Hankintojen sähköistämisen sääntelyn kehityskulku

Hankintojen sähköistämisen eteneminen ja kehityskulku Euroopan Unionin tasolla hankintojen ensimmäisistä sääntelyehdotuksista myöhempisiin sähköistämisen vaiheisiin on ollut ajallisesti pitkä prosessi. Ensimmäiset direktiivit hankintoihin liittyen on laadittu jo 1970-luvulla. Nämä direktiivit koskivat julkisia rakennusurakoita (1971) 71/305/ETY sekä julkisia tavarahankintoja koskeva sopimusten tekomenettelyä (1976) 77/62/ETY. Tästä on ollut varsin pitkä tie edetä sähköistämistä koskeviin säädöksiin. Ajallinen kehityskulku voidaan liittää yleiseen tietotekniiseen kehitykseen. Vuoden 2004 direktiivit sääntelevät sähköisiä menettelyjä.

vuosi	1970	1980	1990	2000	2004 - 2016
	EU:n ensimmäiset hankintoja koskevat direktiivi ehdotukset	Sääntelyn uudistustarve	Kattava sääntely	Sääntelyn uudistus	Sähköisiä menettelyjä koskevat säädökset EU ja kansallisella tasolla

Kuva 2: Hankintojen sääntelyn ja sähköistämisen etenemisen ajallisia vaiheita

Edellä mainitusta ajankohdasta kului melkein kymmenen vuotta ennen kuin sähköiset menettelyt mahdollistettiin kansallisessa lainsäädännössä. Euroopan unionin direktiivit sääntelevät myös kansallista toimintaa. Vuonna 2010 sähköisen hankinnan käytön laajentamista EU:ssa käsiteltiin Euroopan komission vihreässä kirjassa.¹¹⁰ Kansallisessa hankintatoiminnassa sähköis-

¹⁰⁸ EXEP Subgroup 2016a, 8.

¹⁰⁹ EXEP Subgroup 2016a, 12.

¹¹⁰ Euroopan komissio 2010b.

tämisen etenemistä voidaan eritellä eri vaiheisiin. Käytännössä ensimmäinen vaihe kansallisessa sähköistämässä liittyi hankintoja koskeviin ilmoituksiin. Taulukkoon kahdeksan on kuvattu ja koottu sähköistämisen etenemisen eri vaiheita ja niihin liittyviä säädöksiä ja julkaisu- ja sekä sääntelyn tavoitetilaa ja sisältöä koskevia keskeisiä huomioita.

Vuosi	Sähköistäminen säädökset/julkaisu	Sääntelyn tavoitetila ja sisältö
2004	Hankintadirektiivi 2004/18/EY	Sähköinen huutokauppa 2004/17/EY ja dynaaminen hankintajärjestelmä ns. klassisen sektorin hankintadirektiivi 2004/18/EY, 33 artikla
2004	Hankintadirektiivi 2004/17/EY	Sähköinen huutokauppa 2004/17/EY ja dynaaminen hankintajärjestelmä, erityisalojen hankintadirektiivi 2004/17/EY, 15 artikla
2007	Laki julkisista hankinnoista 348/2007	Ei kuitenkaan säännelty sähköisistä menettelyistä
2010	Euroopan komission vihreä kirja KOM 571	Sähköisen hankinnan käytön laajentaminen EU:ssa
2010	Euroopan komission vihreä kirja KOM 15	EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistaminen
2011	Komission tiedonanto	Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi
2011	Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011 HE 182/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	Sähköisten menettelyjen käytön mahdollistaminen julkisissa hankinnoissa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY yhteensovittaminen
2012	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealle KOM 179	Sähköisiä hankintoja koskeva strategia
2016	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016	Sähköistämistä koskevat säädökset hankintalaissa: sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköiset luetelot, sähköinen tietojenvaihto, sähköinen todistushakemisto

Taulukko 8: Hankintojen sähköistämisen vaiheita

Taulukossa on kootusti esitetty hieman yli kymmenen vuoden mittaiselta ajanjaksolta ne EU markkinoita ohjaavat, hankintojen sähköistämistä koskevat asiakirjat ja toimet säädösten osalta, joita komission toimesta on systemaattisesti viety eteenpäin.

Vuoden 2004 hankintadirektiivin voimaansaattaminen on jätetty kansallisen lainsäädännön varaan. Käytännössä tämä ratkaisu on tarkoittanut sitä, että Suomessa asiaa koskevat säädökset tulivat voimaan kansallisesti vuonna 2011. Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta

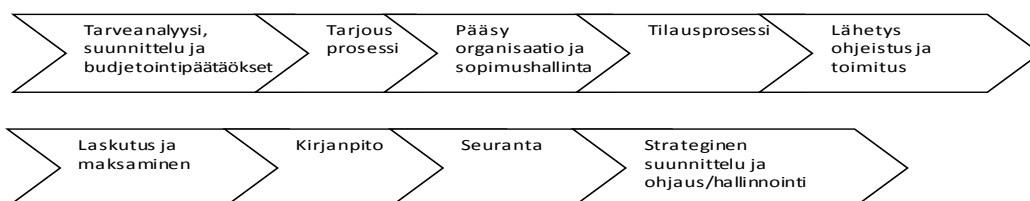
hankintajärjestelmästä mahdollisti sähköisten menettelyjen käytön julkisissa hankinnoissa. Laki ei kuitenkaan velvoittanut sähköisten menettelyjen käyttöönottoon.

Hankintojen sähköistäminen on laaja kokonaisuus, joka tarkoittaa monenlaisia konkreettisia käytännön tekemiseen liittyviä ratkaistavia kysymyksiä. Nämä kysymykset eivät ole pelkästään lainsäädännöllisiä, vaan usein myös muita hankintojen toteuttamiseen alaan liittyviä kysymyksiä. Tällä tarkoitetaan konkreettisesti laajempaa kokonaisuutta, jossa hankintojen sähköistämistä koskevat ratkaisut nivoutuvat osaksi EU:n tavoitteellista kokonaisuutta viranomaishankintojen sähköistämisen strategiaa. Tämän kokonaisuuden tavoitteena on ollut edistää ja uudistaa julkishallinnon toimintaa sekä suorituskykyä.¹¹¹ Vastaavaa julkishallinnon digitalisaation edistämistä koskevia vauhdittamisohjelmia on toteutettu myös Suomessa valtiovarainministeriön hallinnoimassa Sähköistämisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe).¹¹²

Sähköisiä hankintamenettelyjä koskevat odotukset liittyivät hankintojen tehostumiseen ja niillä saavutettaviin taloudellisiin säästöihin sekä hankintayksiköiden että yritysten näkökulmasta.¹¹³ Sähköistä ilmoitusmenettelyä säännellään hankintalaissa, jonka mukaan hankintojen kynnysarvot määrittävät missä sähköisessä ilmoituskanavassa hankintailmoitus on julkaistava. Hankintalain sääntely ei kuitenkaan velvoita sähköisen ilmoituskanavan käyttöön kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja koskien, jolloin sovelletaan hankintayksiköiden omia sisäisiä ohjeita.¹¹⁴

5.3 Hankintaprosessi

Hankintaprosessi käynnistyy tarpeen kartoituksella. Hankintaprosessissa on monia eri vaiheita. Prosessikuvaus havainnollistaa sitä kuinka moniulotteinen kokonaisuus hankinnan toteuttaminen eri vaiheineen on. Prosessitarkastelun avulla hahmottuu käytännön tasolla se, millaisia vaiheita kokonaisuudessa on toteutettava. Hankintaprosessi voidaan määritelmällisesti kategorisoida siten, että se kattaa kaikki hankintaprosessin vaiheet aina suunnittelusta sopimuskauden hallinnointiin saakka.



¹¹¹ Euroopan komissio 2010a, 32.

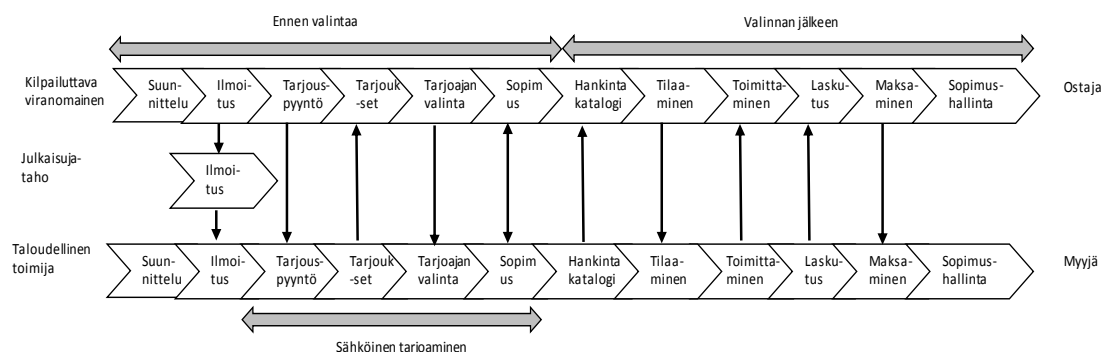
¹¹² SADe-ohjelma VM038:00/2009.

¹¹³ Hannonen 2011.

¹¹⁴ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 7 luku 60 §.

Kuva 3: Hankintaprosessin päävaiheet¹¹⁵

Sähköisen hankintaprosessin kokonaisuuden kuvaaminen voidaan hallinnoinnin näkökulmasta kategorisoida kahteen vaiheeseen ennen ja jälkeen vaiheisiin.¹¹⁶



Kuva 4: e-hankintaprosessin vaiheet¹¹⁷

Tämän opinnäytetyön intressi kohdistuu hankintojen sähköisten välineiden hyödyntämiseen sähköisen tarjomisen vaiheeseen. Opinnäytetyö rajautuu koskemaan kansallisia markkinoista sekä kansallisilla markkinoilla olevia sähköisiä välineitä. Näitä välineitä ja työkaluja kuvataan ja jäsennetään seuraavaksi.

5.4 Sähköistämisen velvoittavuus uudessa hankintalaissa

Hankintalain toinen osa sisältää keskeisiä hankintojen sähköistämiseen liittyviä säädöksiä. Hankintalain säädökset, joissa käsitellään sähköistämiseen liittyviä kysymyksiä, ovat hajautettuna hankintalain eri kohtiin. Tämä on sinänsä asianmukainen tapa lähestyä hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyviä säädöksiä, jotka velvoittavat hankintayksikön toimia. Pekkala¹¹⁸ korostaa, että hankintalain avulla säädellään kunnan ulkopuolisilta toimittajilta tapahtuvaa ostamista. Hankintalaki on velvoittava menettelytapojen suhteen eli miten hankintoja koskeva kilpailuttamisprosessi on vietävä läpi.

Hankintalain toisen osan luku viisi koskee hankintamenettelyjä. Hankintamenettelyjen sähköistämistä koskeva tarkastelu toteutuu siten, että säädökset 44 § -48 § käsittelevät sähköistä huutokauppaa, säädökset 49 § -52 § käsittelevät dynaamista hankintajärjestelmää ja 53 § käsittelee sähköisiä luetteloita.

¹¹⁵ EXEP Subgroup 2016b, 30.

¹¹⁶ EXEP Subgroup 2016a, 9.

¹¹⁷ EXEP Subgroup 2016b, 29.

¹¹⁸ Pekkala 2007, 24.

Hankintoja koskevia informaatio- ja viestintävelvoitteita säädellään hankintalain toisessa osassa. Luku seitsemän käsittelee velvollisuutta ilmoittaa hankinnoista sekä ilmoitusmenettelyjä. Säädökset 58 § -61 § käsittävät hankinnan ilmoittamiseen ja käytettäviin lomakkeisiin liittyviä näkökohtia. Ilmoittamisen osalta sähköisiä välineitä, ilmoituskanavaa käsittelee erityisesti 60 §, jonka mukaan tietyt hankintaa koskevat 58 §:n mukaiset ilmoitukset on julkaisettava sähköisesti osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi. Sähköinen ilmoittaminen ei ole suoraan tämän opinnäytetyön keskeinen kiinnostuksen kohde, mutta tuo olennaisesti esille sen, että hankintojen sähköinen kokonaisuus on laaja. Luku kahdeksan käsittelee sähköistä tietojenvaihtoa hankintamenettelyissä 62 § -63 § sekä tietoturvallisuutta 64 §.

Sähköisestä tietojen vaihdosta koskevasta hankintalain 62 §:n mukaisesta sääntelystä poikkeamista koskevia esimerkkejä on kuvattu kaikkiaan kuusi. Tällaisia poikkeamia voivat olla mm. tilanteet, jossa hankinnan erityisluonne edellyttää sellaisten erikoisvälineiden, laitteiden tai tiedostomuotojen käyttöä, joita ei ole yleisesti saatavilla tai niitä eivät yleiset käytettävissä olevat sovellukset tue. Tämän lisäksi voi olla tarjousten tekemiseen liittyvän sovelluksen tiedostomuotojen käsittelyyn liittyviä teknisiä vaatimuksia, joita ei yleisesti tueta tai niihin voi liittyä lisensointia koskevia esteitä. Lisäksi tilanne, jossa edellytetyt sähköisiä viestintälaitteita ei ole hankintayksikön saatavilla. Mikäli hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on vaadittu toimittamaan fyysinen malli tai pienoismalli, joita ei voi toimittaa sähköisellä tavalla. Mikäli potentiaaliset sähköisten viestimien turvallisuusloukkaukset edellyttävät muiden kuin sähköisten viestimien käyttöä. Tietojen arkaluonteisuuden suojaaminen hankintamenettelyssä, jota ei voida varmistaa sähköisiä välineitä käyttämällä, on myös poikkeamisen peruste.

Hankintalain luku yhdeksän käsittelee hankinnan valmistelua, tarjouspyyntöä ja hankinnan kohteen kuvausta. Hankintalain 69 § käsittelee sitä, miten tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat on asetettava ehdokkaiden ja tarjoajien saataville. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Tällä säädöksellä tarkoitetaan käytännössä HILMA-järjestelmää tai hankintayksiköiden omia internet sivuja. Hankintayksikön käytössä olevia sähköisiä hankinta-järjestelmiä voidaan tässä hyödyntää.

5.5 Sähköisten menettelyjen sääntely

Viimeisin hankintalaki on tullut voimaan 1.1.2017. Uudistuksen hankintojen sähköistäminen koskee toisen osan luvussa viisi käsiteltäviä hankintamenettelyjä. Hankintalain säädökset 44 § -53 § käsittelevät hankintojen sähköistämiseen liittyviä toimia hankintamenettelyjen osalta.

Käsitteellisesti säädöksiin kuuluvat menettelytavat ovat sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköiset luettelot.

Määritelmällisesti sähköinen huutokauppa tarkoittaa toistuvaa menettelytapaa. Menettelytavan kuluessa voidaan esittää uusia, joko alennettuja hintoja tai uusia arvoja, jotka koskevat tarjouksen sisältämiä tekijöitä. Huutokauppa toteutetaan, kun arviointi on saatu kokonaan ensimmäisen kerran päätökseen. Tämän jälkeen on mahdollista toteuttaa tarjousten luokittelua, joka voidaan tehdä automaattisen arviointimenettelyn pohjalta.¹¹⁹

Dynaaminen hankintajärjestelmä tarkoittaa määritelmällisesti täysin sähköistä hankintamenettelyä. Sen osalta tuodaan esille, että se koskee tavanomaisia ja markkinoilla yleisesti saatavilla olevia hankintoja. Dynaaminen hankintajärjestelmä voidaan säädösten mukaan jakaa tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden mukaisiin luokkiin. Näitä luokkia koskee objektiivisuuden vaatimus.¹²⁰

Sähköisillä luetteloilla tarkoitetaan vaatimusta, jonka hankintayksikkö voi tehdä tarjouksia koskien. Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoukset ovat sähköisen luettelon muodossa tai niihin liitetään sähköinen luettelo. Sähköisenä luettelona esitettäviin tarjouksiin voi tämän mukaisesti liittää myös tarjousta täydentäviä asiakirjoja.¹²¹ Tämän edellytykseksi on asetettu, että tietojenvaihto hankintamenettelyä koskien tapahtuu sähköisesti toimitettuna.

5.6 Hankintailmoituksen ja tietojenvaihdon sähköistämisen sääntely

Lain velvoittavuuden näkökulmasta tarkasteltuna vain hankintailmoituksen julkaiseminen sähköisesti on velvoittava. Hankintalain luku seitsemän koskee velvollisuutta ilmoittaa hankinnoista sekä ilmoitusmenettelyä. Hankintailmoituksen julkaisemista säätelee 7 luvun 60 §:ä. Siinä määritellään tarkoin se, missä hankintailmoitus on julkaistava sähköisesti ja mitä 7 luvun 58 §:n mukaisia ilmoituksia julkaiseminen koskee. Lisäksi on määritelty, millaisia lomakkeita on käytettävä, missä ne on täytettävä ja mille tahoille ne on myös toimitettava. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hankintalain 58 §:ssä määritellyt ilmoitukset on tehtävä. Ilmoituskanavana toimii HILMA, joka on julkisten hankintojen virallinen ilmoituskanava. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton palvelu kansallisia hankintailmoituksia varten. Hankinnan arvon ylittäessä EU-kynnysarvon ilmoitus menee HILMAN kautta suoraan EU:n ylläpitämään TED-tietokantaan (Tenders Electronic Daily).

¹¹⁹ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 44 §.

¹²⁰ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 49 §.

¹²¹ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 53 §.

Julkaistavat ilmoitukset hankintalain 1397/2016 7 luku 58 § ja 60 §

Seuraavat 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset on toimitettava julkaistavaksi sähköisesti internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen niille 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakiolomakkeita:

- 1) EU-hankintailmoitus
- 2) sosiaali- ja terveystalvveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskeva ilmoitus
- 3) käyttöoikeussopimuksia koskeva ilmoitus
- 4) sosiaali- ja terveystalvveluja sekä muita erityisiä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia koskeva ennakoilmoitus liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta
- 5) sopimusmuutoksia koskeva ilmoitus
- 6) korjausilmoitus
- 7) 1–4 kohtaa koskeva jälki-ilmoitus

Seuraavat 58 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset voidaan toimittaa julkaistavaksi sähköisesti internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi käyttäen niille 59 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vakiolomakkeita:

- 1) ennakoilmoitus
- 2) suorahankintaa koskeva ilmoitus
- 3) yleinen avoimuusilmoitus 58 §:n 3 momentissa tarkoitettusta sidosyksikön tai yhteistyöhön osallistuvien hankintayksiköiden liiketoiminnan harjoittamisesta

Taulukko 9: Hankintailmoitusten julkaiseminen¹²²

Hankintaa koskeva ilmoitusvelvollisuus on pakollinen sekä EU-kynnysarvon ylittäville hankinnoille, että kansallisille hankinnoille.¹²³ Julkaisemisen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on varmistaa julkisen sektorin tarjouskilpailujen avoimuus ja siten tiedotuksen kautta luoda edellytykset todelliselle kilpailulle markkinoilla.¹²⁴ Tällä tavoin markkinoilla toimiville yrityksille tarjoutuu aito mahdollisuus osallistua julkisiin hankintoihin.

Sähköistä tietojenvaihtoa koskeva velvoittavuus käsitellään hankintalain luvussa kahdeksan. Tietojenvaihtoa koskevat säädökset ovat 62 § -64 §. Hankintalain 17 luvun 174 §:n mukaan velvoittavuutta edellä mainittua koskien on sovellettu yhteishankintayksiköihin 18.4.2017 lähtien, mutta muihin hankintayksiköihin vasta 18.10.2018 lähtien.

5.7 Hankintojen sähköiset välineet

Hankintojen sähköisten välineiden tarkastelussa keskitytään kansalliseen toimintaan. Teoreettisessa osassa on määritelty, mitä hankintojen sähköiset välineet käytännössä tarkoittavat. Tässä jäsennetään ja syvennytään hankintojen sähköisiin välineisiin vielä tarkemmin sekä luokitellaan niitä hankintalain säädösten mukaisella tavalla.

¹²² Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 7 luku 60 § ja 7 luku 58 §.

¹²³ Pekkala 2014, 318.

¹²⁴ Pekkala 2014, 318.

Hankintojen sähköiset välineet voidaan kategorisoida suoriin ja epäsuoriin välineisiin. Siirtyminen käyttämään täysin sähköistettyä hankintaprosessia on riippuvainen tietoteknisistä ratkaisuista. Käytännössä on tärkeää arvioida ja ymmärtää saatavilla olevat tekniset ratkaisut ja niiden rajoitteet ennen kuin strategia viedään käytäntöön tai teknisiä ratkaisuja päivitetään. Tekniseen analyysiin kuuluu selvittää sähköiseen hankintaan liittyvien suorien ja epäsuorien välineiden saatavuustilanne. Valmisteluvaiheessa nämä ovat usein esimerkiksi elektronisia luetteloita, standardoituja dokumentteja, kuten esimerkiksi sopimuksia, arviointi- ja hallintalomakkeita, markkinatutkimuksia, tietopyyntöjä taloudellisille toimijoille eli tarjoajille. Tarjousvaiheessa tällaisia ovat elektroniset luettelot, elektroniset tarjousalustat, dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa ja arviointialustat. Hallinnointi ja arkistointivaiheen esimerkkejä ovat muun muassa mustat listat, tarjousasiakirjojen arkistointi, tilastointi, erilaiset vertailut (parametrit ja hinta) sekä hyvät julkaisukäytännöt. Epäsuorista hyviä esimerkkejä ovat julkaisualustat (tieto julkaisualustoista, sopimusrekisteri, kilpailuttavien viranomaisten ja tarjoajien profiilit sekä tieto julkaisupaikasta) elektroninen allekirjoitus, toimitusvarmat sähköpostit, aikaleimat, dokumenttien hallinnointi sekä laskutus.¹²⁵

Hankintojen sähköisiä välineitä koskien tässä opinnäytetyössä keskitytään hankintaprosessin eri vaiheiden ja välineiden osalta julkisten hankintayksiköiden toiminnassaan käyttämiin sähköisiin välineisiin ja niiden hyödyntämiseen. Edellä käsitelty kokonaisuus auttaa jäsentämään hankinnan sähköistämistä koskevaa kokonaisvaltaisesti.

Hankintojen sähköisten välineiden markkinatilanne hankintayksikön näkökulmasta tarkasteltuna ei ole kovin monipuolinen. Lainsäädännössä ei ole määritelty sitä, minkä tahon tulisi järjestää, innovoida, ylläpitää jne. hankintayksikön kannalta tärkeitä työvälineitä sähköisen hankintaprosessin tehokkuuden kannalta.

Markkinoilla on tällä hetkellä sähköisen kilpailutusjärjestelmän tarjoavia toimijoita. Sähköisellä kilpailutusjärjestelmällä tarkoitetaan nimenomaan julkisten hankintayksiköiden käytössä olevaa hankintojen kilpailuttamiseen tarkoitettua sähköistä välinettä. Sähköinen hankintajärjestelmä voi taas olla osa julkisen toimijan käyttämää työkalua kilpailutettujen hankintojen tilaamiseen käytännössä. Nämä kaksi ovat selkeästi eri asioita. Sähköistä kilpailutusjärjestelmää käytetään tarjouskilpailujen sähköiseen toteutukseen, kun taas vastaavasti sähköistä hankintajärjestelmää käytetään kilpailutettujen hankintojen tekemiseen. Tarkasteltaessa asiaa sähköisen hankintaprosessin näkökulmasta sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttö kohdistuu sähköisen tarjoamisen vaiheeseen ja sijoittuu siten sähköisen hankintaprosessin ennen valintaa vaiheeseen, kun taas sähköinen hankintajärjestelmä kohdistuu valinnan jälkeiseen vaiheeseen, jossa sopimukset tarjouskilpailussa valittujen toimijoiden kanssa on tehty sekä

¹²⁵ EXEP Subgroup 2016b, 15.

tehdään käytännön hankintoja. Tässä opinnäytetyössä ei keskitytä valinnan jälkeisen vaiheen ratkaisuihin.

5.8 Hankintojen sähköistämisen taloudellisia hyötyjä

Hankintojen sähköistämisen myötä saavutettuja taloudellisia hyötyjä on tuotu esille joissakin tutkimuksissa. Julkisten hankintojen taloudellisuudesta kertovia tutkimuksia on Euroopan unionin tasolla tehty jonkin verran. Näiden tutkimusten perusteella kilpailun aikaansaamisella on myös saavutettu taloudellisia hyötyjä. Taloudellisten säästöjen osuudet vaihtelevat. Seuraavaksi on tuotu esille sähköistämisen avulla saavutettuja säästövaikutuksia.

Sähköisten hankintojen avulla saavutettujen säästöjen vaihtelu on 5-20 prosentin välillä Euroopan komission tiedonannon perusteella.¹²⁶ Säästöjen aikaansaamisesta tehokkuusnäkökulmasta kertoo myös Ranskan UGAP yhteishankintayksikön ilmoitukset hallinnollisen työn vähentymisestä kymmenellä prosentilla sekä oikeudellisten yksiköiden työn vähentyminen myös kymmenellä prosentilla. Molemmat tehokkuudet ovat sähköisiin hankintoihin siirtymisen ansiota.¹²⁷ Euroopan komission tutkimuksen mukaan sähköisellä huutokaupalla on saavutettu jopa yli 10 prosentin säästöjä.¹²⁸ Sähköisellä huutokaupalla saavutettujen hyötyjen tasossa voi olla myös toimialakohtaisia eroja. Sähköisen huutokaupan keskeisiä hyötyjä on hintojen aleneminen. Hintojen alenemisen edellytyksenä on kuitenkin se, että kilpailijoita ollessa määrällisesti enemmän, tarjouksiakin olisi jätettävä enemmän. Tällaisessa tapauksessa ennalta arvioitu hinta saattaa olla jopa 2-3 prosenttia pienempi.¹²⁹

6 Aineiston analysointi

Kyselytutkimusaineisto analysoidaan tässä luvussa. Analyysissa keskityttiin tutkimuskysymyksen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Analyysi tuotti tuloksena tietoa hankintojen sähköisten välineiden tilasta tutkituissa kunnissa. Hankintojen sähköistämiseen ja sen tuottamiin taloudellisiin hyötyihin liittyi kovasti odotuksia, joita sekä hankintojen sähköistämistä koskevaan direktiiviin, että voimaan tulleen hankintalain säädöksiin oli kirjoitettu. Aineiston analyysi toteutettiin tammikuussa 2018.

Direktiivin voimaantulosta 2014 on kulunut neljä vuotta ja sen lisäksi hankintalain uudistusta miettineen työryhmän työstä kolme vuotta sekä hankintalain voimaantulosta vuosi. Analyysin tuottamien tulosten valossa on mielenkiintoista todeta hankintojen sähköisten välineiden hyödyntämisen tilaa tutkituissa kunnissa ja havaita miten hyvin vanhoista toimintamalleista ja

¹²⁶ Euroopan komissio 2012, 2.

¹²⁷ Euroopan komissio 2012, 4.

¹²⁸ Euroopan komissio 2010b.

¹²⁹ Pavel & Kubik 2011, 9-10.

käytännöistä, paperisten tarjouskilpailujen toteutuksen ja hallinnoinnin maailmasta on päästy käytännössä eteenpäin.

Kyselylomakkeessa (liite 1) oli kaikkiaan yhteensä 16 kysymystä. Ensimmäiset viisi kysymystä olivat taustakysymyksiä ja loput sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöön liittyviä kysymyksiä. Taustakysymyksiä olivat vastaajan kunta/kaupunki, asema, ikäryhmä ja työkokemuksen ajallinen pituus julkisten hankintojen parissa. Kyselylomake lähetettiin ensimmäisen kerran valittuihin kuntiin 13.12.2017 ja vastausaika oli 19.1.2018 asti. Lomake tavoitti yhteensä 30 kuntaa. Muistutuskirje lähetettiin 7.1.2018. Vastauksia saatiin yhteensä 30 prosenttia koko otoksesta.

7 Tulokset

Kyselytutkimuksen keskeiset tulokset kuvataan tässä luvussa. Kyselytutkimuksen tavoitteena oli selvittää mukana olevien kuntien julkisia hankintoja tekevien toimijoiden sähköisten kilpailutusjärjestelmien käyttöä, järjestelmien hyödyntämistä sekä panostusta niiden käyttöön.

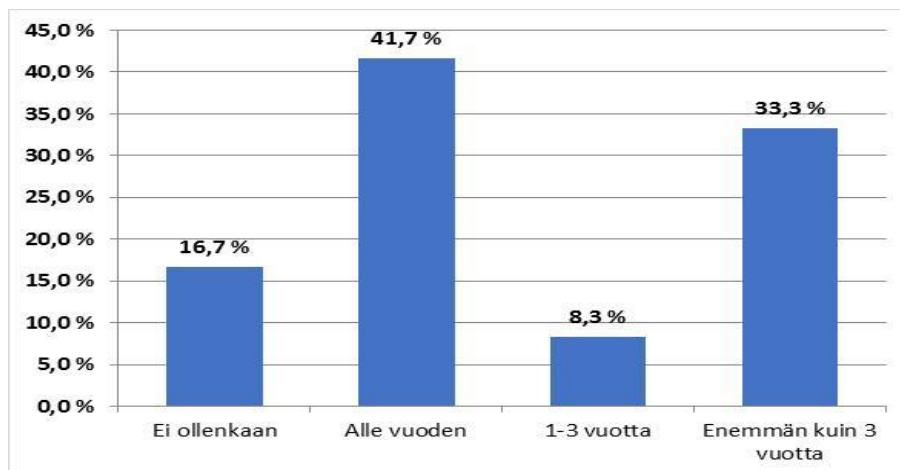
Erityisesti kohteena oli tarjouspyynnön laadinta, tarjousten vertailu ja hankintojen sähköisten kilpailutusjärjestelmien hyödyntäminen hankintaprosessin tarjousvaiheessa.

Kyselyyn vastasi yhteensä yhdeksän kuntaa ja vastauksia saatiin 12 kappaletta. Kyselyyn vastanneita kuntia oli vähän verrattuna otokseen valituksi tulleiden kuntien kokonaismäärään. Tästä syystä vastauksia ei voida yleistää koskemaan kokonaisaineistoa eli kaikkia Suomen kuntia. Tutkimustuloksiin on suhtauduttava kriittisesti saatujen vastausten määrän vuoksi. Tämän lisäksi tulosten luotettavuutta on arvioitava myös otosjoukkoa koskevin seikkojen osalta. Otoksokoon nähden vastausten suhteellinen osuus jäi alhaiseksi.

Tutkimuskysymyksillä saatiin kuitenkin vastaus tutkimusongelmaan. Vastauksia ei voida saatujen vastausten perusteella esittää yksilöidysti teoreettisessa osassa luokiteltujen kuntien mukaisesti luokkiin. Tämä tulosten käsittelytapa on perusteltua siksi, että otokseen valikoituneiden kuntien vastaajien mahdollinen tunnistetuksi tuleminen voidaan ehkäistä ja varmistaa.

7.1 Hankintojen sähköisten välineiden käyttö

Tässä luvussa tarkastellaan sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöä. Kaikki kyselyyn vastanneet toimihenkilöt olivat työskennelleet julkisten hankintojen parissa enemmän kuin kolme vuotta. Suurin osa vastanneista oli käyttänyt sähköistä kilpailutusjärjestelmää. Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttökokemuksen pituus on esitetty kuvassa viisi.



Kuva 5: Kysymys 6 Olette itse käyttänyt sähköistä kilpailutusjärjestelmää

Kyselyhetkellä puolet vastanneista käytti tarjouspyyntöjen laadintaan sähköistä kilpailutusjärjestelmää ja puolet tekstinkäsittelyohjelmaa. Otokseen kuuluvien kuntien tulosten perusteella näyttää siltä, että hankintatoiminnassa on edelleen otettava edistysaskeleita ja tehtävä toimenpiteitä sähköistämisen edistämiseksi. Tulos tukee teoreettisessa osassa esille tuodun hankintojen ammattimaisen toimintaotteen tarvetta. Ammattimaisuuden edistämisen tarpeesta antaa viitteitä myös se, kuinka hankintayksiköt ovat ottaneet käyttöönsä hankintaprosessissa käytettäviä uusia sähköisiä välineitä. Tutkimusten otokseen kuuluvien kuntien vastusten perusteella käytössä oli markkinoilla olevien, kahden eri toimijan sähköistä kilpailutusjärjestelmää.

Kyselylomakkeella avoimien vastauksien perusteella kaikilla kunnilla ei kuitenkaan välttämättä ole tarvetta hankkia omaan käyttöönsä sähköistä kilpailutusjärjestelmää, koska markkinoilla on kuntien yhteishankintaa tekeviä tahoja, kuten esimerkiksi teoreettisessa osassa esille tuotu KL-kuntahankinnat. Hankintayksiköt ovat tulosten perusteella hyvin osanneet arvioida myös toimintamalleihin liittyvää kysymystä ammattimaisuutta tukevien toimintatapojen löytämiseksi. Yksittäisen kunnan ei välttämättä ole kustannustehokasta tehdä kaikkea itse vaan tehdä yhdessä muiden toimijoiden kanssa.¹³⁰

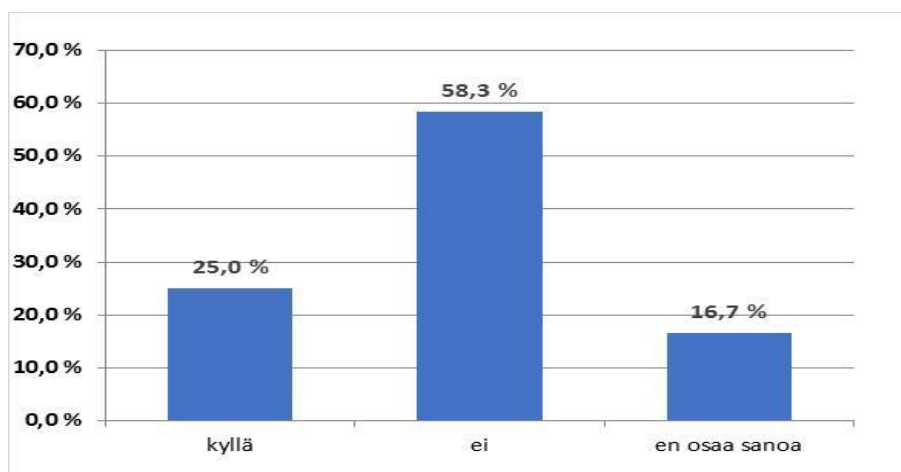
Avoimissa kysymyksissä hankintayksiköiden vastaajat toivat esiin huolensa siitä, että sähköisten välineiden käyttäminen on johtanut teknisen osaamisen korostumiseen. Tämä luo riskin siitä, että keskitytään vain hankinnan toteutukseen kaikilta osin teknisesti virheettömästi ja itse hankinnan kohde jää vähemmälle huomiolle. Teknisen osaamisen korostaminen saattaa johtaa siihen, että hankintalain 2 §:n vaade laadukkaista hankinnoista saattaa jäädä toteuttamatta.

¹³⁰ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 89.

7.2 Sähköisen kilpailutusjärjestelmän hyödyntäminen

Tässä luvussa tarkastellaan sähköisen kilpailutusjärjestelmän hyödyntämistä koskevia tuloksia. Vastausten perusteella niissä kunnissa, joissa on käytössä sähköinen kilpailutusjärjestelmä, tarjouspyyntöjä valmistellaan myös tekstinkäsittelyohjelmalla eikä ainoastaan suoraan sähköiseen järjestelmään. Voidaan siis perustellusti kysyä sitä, hyödynnetäänkö käytössä olevien sähköisten järjestelmien kaikkia ominaisuuksia riittävällä tasolla. Tämä koskee erityisesti tarjouspyyntöjen valmistelua, jossa voitaisiin saavuttaa merkittäviä hyötyjä sähköisen järjestelmän täysipainoisella käytöllä. Kaikissa otokseen kuuluvissa kunnissa ei ollut käytössä sähköistä kilpailutusjärjestelmää.

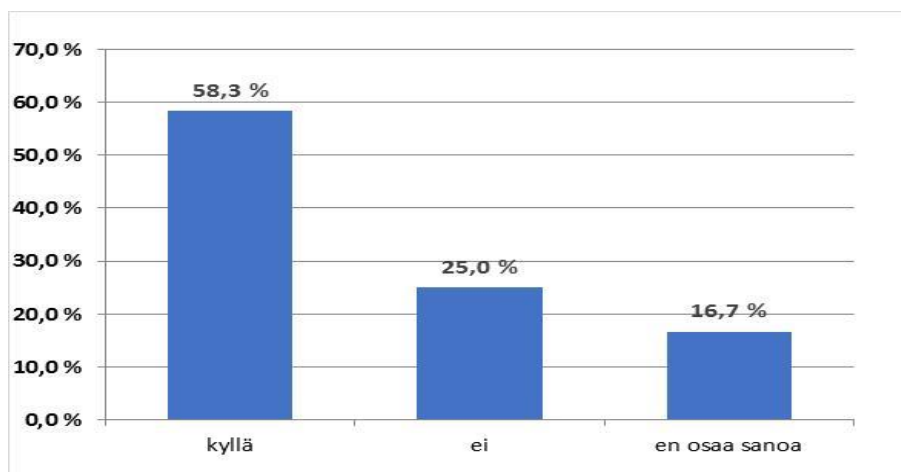
Kyselytutkimuksessa kysyttiin, mitä kanavia käytetään tarjouspyyntöjen julkaisuun. Tarjouspyyntöjä julkaistaan kuitenkin suurimassa osassa kuntia myös muualla kuin HILMA-ilmoituskanavassa. Näitä ilmoitusmahdollisuuksia voi olla monia, joista yksi hyvä esimerkki on kunnan omat internetsivut.



Kuva 6: Kysymys 9.2 Tarjouspyynnöt julkaistaan ainoastaan HILMA-ilmoituskanavassa

Kyselytutkimuksessa kysyttiin sekä paperisten tarjousten vastaanottamisesta että sähköpostilla tapahtuvasta tarjousten vastaanottamisesta. Vaikka hankintayksiköillä olisi käytännössä mahdollisuus ottaa vastaan tarjouksia ainoastaan sähköisesti, niin kyselytutkimuksen tulosten perusteella myös paperitarjouksien lähettäminen sallitaan. Tämän lisäksi tarjousten vastaanottaminen sallittiin myös sähköpostin välityksellä. Tarjouspyynnön käsittelyä koskevat tulokset tukevat teoreettisessa osassa käsiteltyä näkemystä siitä, että edelleen toimitaan tarjousten vastaanottamisen suhteen osittain muilla kuin sähköisillä toimintatavoilla.¹³¹

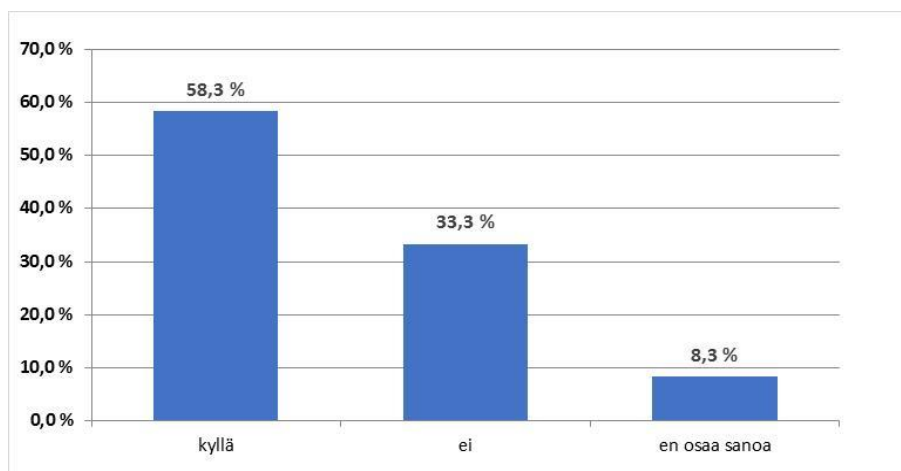
¹³¹ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 27.



Kuva 7: Kysymys 9.5 Tarjoukset vastaanotetaan paperisena

Hankintalaki määrittelee luvussa kahdeksan tietojenvaihtoa. Tietojenvaihto on tarjousten, osallistumishakemusten sekä muuta hankintamenettelyä koskien toimitettava sähköistä muotoa käyttäen. Sähköisten välineiden osalta on hankintalain 62 §:n mukaan taattava syrjimättömyys, saatavuus sekä se, että ne eivät saa rajoittaa toimittajien osallistumista tarjouskilpailuun. Tältä osin on kuitenkin syytä muistaa hankintalain 62 §:ssä mainitut poikkeustilanteet, joissa voidaan toimia muilla tavoin kuin sähköisiä välineitä käyttämällä.

Tarjousten vastaanottaminen myös muulla tavoin kuin sähköisesti, on vielä mahdollista, sillä lain 174 §:n siirtymäsäännösten mukaan lain lukua kahdeksan on pitänyt soveltaa yhteishankintayksiköihin huhtikuun 18 päivästä lähtien 2017. Muita hankintayksiköitä koskien hankintalain velvoittavuus tulee voimaan vasta lokakuun 18 päivästä 2018 lähtien. Mainittu siirtymäsäännös ei kuitenkaan estä luvun kahdeksan soveltamista heti lain voimaantulosta lähtien, jos tietojenvaihto toimitetaan sähköistä muotoa käyttäen.

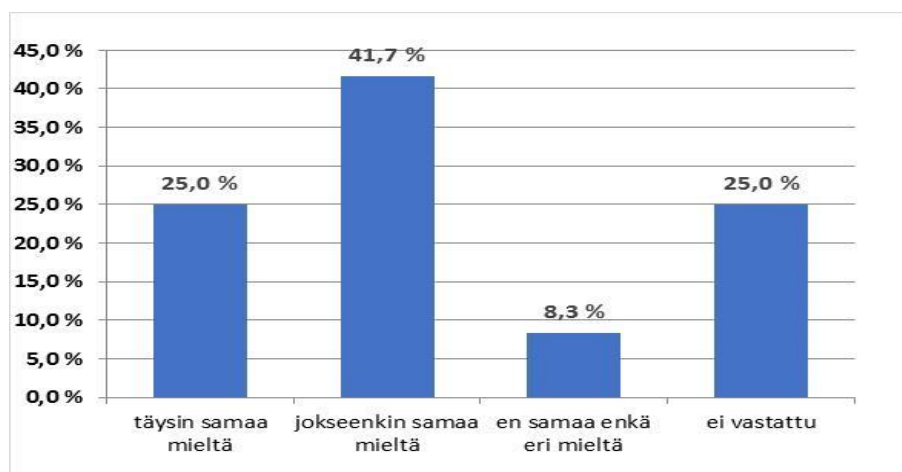


Kuva 8: Kysymys 9.7 Tarjoukset vastaanotetaan sähköisessä järjestelmässä

Osa hankintayksiköistä ei ole kaikilta osin vielä edennyt lain vaateiden asettamalle tasolle, koska tarjouksia ei vastaanoteta sähköisessä järjestelmässä. Tämä toimintatapa on ymmärrettävää, koska velvoittavuus sähköisen tietojenvaihdon osalta tulee voimaan vasta lokakuussa 2018 muita kuin yhteishankintayksiköitä koskien.

Sähköisen kilpailutusjärjestelmän osalta kysyttiin myös järjestelmän käyttöön liittyviä seikkoja. Tehokkaiden ja toimivien käytäntöjen luomista koskevat odotukset on selvästi hankintalain 2 §:ssä asetettu hankintayksikköä koskevaksi vaateeksi. Lain tavoitteissa mainittuna hankintatoimen järjestämistä koskeva kysymys voidaan ulottaa koskemaan myös hankinnan sähköisiä välineitä.¹³²

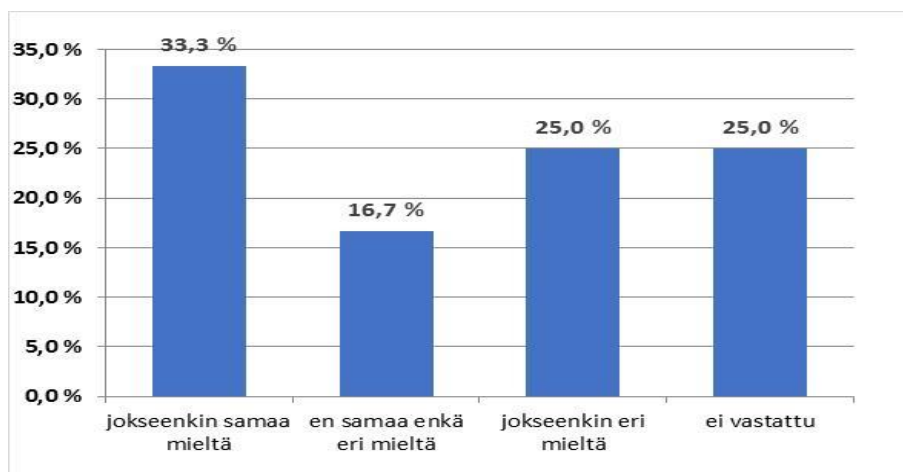
Vastausten perusteella näyttää siltä, että valtaosa vastaajista on opetellut järjestelmän käyttöä itse. Perusteellinen kilpailutusjärjestelmien käytön osaaminen antaisi myös mahdollisuuden tehokkaampiin hankintoihin.



Kuva 9: Kysymys 11.2 Olen opiskellut järjestelmän käytön itsenäisesti

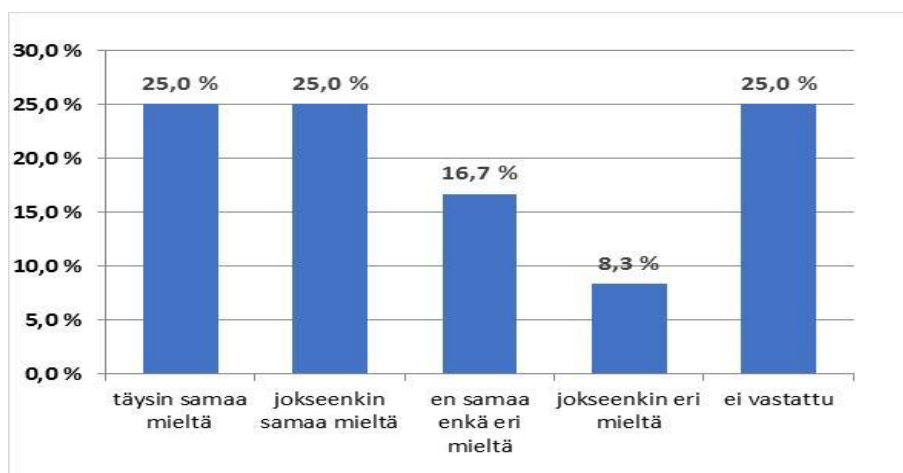
Yksilöiden oma panostaminen järjestelmän käytön itsenäiseen opiskeluun vaikuttaa kantavan hedelmää vastausten perusteella. Tätä voi päätellä siitä, että kolmasosa vastanneista osaa kuitenkin hyödyntää sähköisen järjestelmän eri ominaisuuksia.

¹³² Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 73.



Kuva 10: Kysymys 11.4 Osaan hyödyntää järjestelmässä olevia ominaisuuksia

Ominaisuuksien hyödyntämiseen liittyy myös hankintojen laadun parantamiseen liittyvä kysymys.¹³³ Vastausten perusteella puolet on sitä mieltä, että järjestelmän käytöllä parannetaan hankintojen laatua.

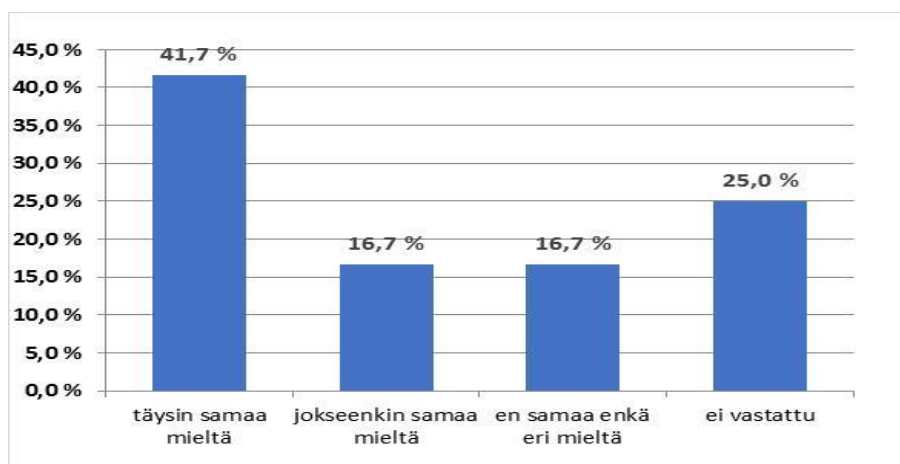


Kuva 11: Kysymys 11.5 Järjestelmä parantaa hankintojen laatua

Hankintaprosessin sujuvuus on merkittävä hankinnan hallinnollisen toteutuksen näkökulmasta. Prosessin sujuvuudessa on merkityksellistä se, miten hyvin siinä mukana olevat toimijat osaa- vat omat tehtävänsä. Tämän lisäksi on huomionarvoista se, kuinka hyvin välineet, jotka ovat käytettävissä, tukevat hankintaprosessin käytännön operatiivista toimintaa. Hankintalain säädöksissä ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, kenen tehtävä on hankkia sähköinen järjestelmä. Laki lähtee siitä oletuksesta, että hankintayksiköt itse hankkivat käytettävän järjestelmän tai ohjelmiston.¹³⁴

¹³³ Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015, 74.
¹³⁴ Tuukkanen 2012, 26.

Reilu puolet eli 58,4 prosenttia vastaajista arvioi järjestelmän tukevan kilpailutusprosessia. Tämä on tärkeä havainto, sillä hankintaprosessin kannalta on keskeistä taata tekniset edellytykset hyvin toimivalle kilpailutukselle. Tältä osin voidaan olettaa, että kilpailutusjärjestelmien käyttö omalta osaltaan toimii positiivisena impulssina kilpailutusprosessin operatiiviselle sujumuudelle ja virtaviivaistamiselle.



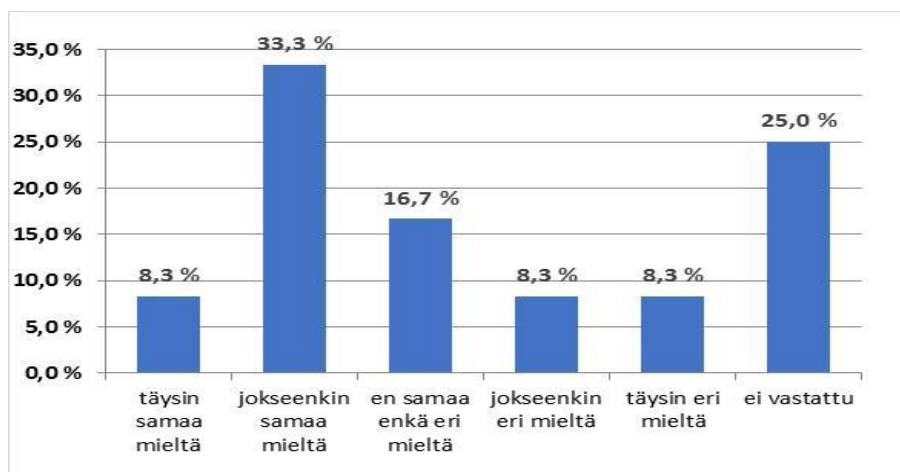
Kuva 12: Kysymys 11.6 Järjestelmä tukee kilpailutusprosessia

7.3 Sähköisen kilpailutusjärjestelmän tehokkuus

Tässä luvussa tarkastellaan sähköisen kilpailutusjärjestelmän tehokkuutta. Tehokkuuskysymystä lähestyttiin siten, että kysyttiin järjestelmän käytön helppoutteen sekä teknistä tekemistä koskevia kysymyksiä. Näihin kysymyksiin saatujen vastausten perusteella voidaan arvioida tehokkuuteen liittyvää käytännön tekemistä.

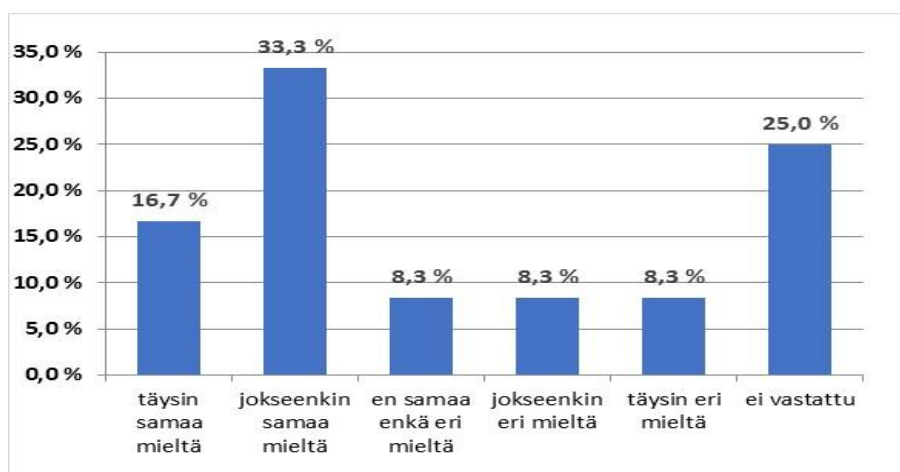
On kuitenkin syytä tuoda esille tässä yhteydessä se, että tulos rakentuu asiantuntijoiden vastauksissaan antaman arvioinnin perustalle tehokkuudesta. Tehokkuutta voidaan arvioida tässä käytettävyyttä koskevana helppoutena eli miten tehokasta loppukäyttäjän kannalta tarjouspyynnön työstäminen järjestelmän avulla on.

Tulosten perusteella tehokkuutta tarjouspyynnön laatimisen näkökulmasta arvioituna 41,6 prosenttia pitää sitä helppona. Tämä osuus on jokseenkin ja täysin samaa mieltä vastanneiden joukko.



Kuva 13: Kysymys 12.1 Tarjouspyynnön laatiminen on järjestelmässä helppoa

Tehokkuutta kuvaavana seikkana voidaan pitää myös sitä, miten tekniseen järjestelmään on laadittu toimintaa tehostavia esitallennettuja tekstejä. Nämä tuovat konkreettisesti tehoa tarjouspyynnön valmisteluvaiheen tekemiseen. Tekstit ovat hyödynnettävissä tallennetuista tiedoista suoraan järjestelmästä valitsemalla, ilman jatkuvaa uudelleen kirjoittamista. Tarjouspyynnön tehokas tekeminen edellyttää myös sitä, että käytössä olevien välineiden avulla voidaan käytännössä löytää ratkaisuja siihen, millä tavoin tarjouspyynnön eri osa-alueisiin kuuluvia vaiheita voidaan automatisoida. Vastaajista 50 prosenttia käyttää kilpailutusjärjestelmään esitallennettuja tekstejä tarjouspyynnön laatimisessa. Vastausten perusteella suuri osa ymmärtää käytännössä sen, mistä tehokkuutta voidaan konkreettisesti löytää käytännön tekemiseen hankintaprosessissa.



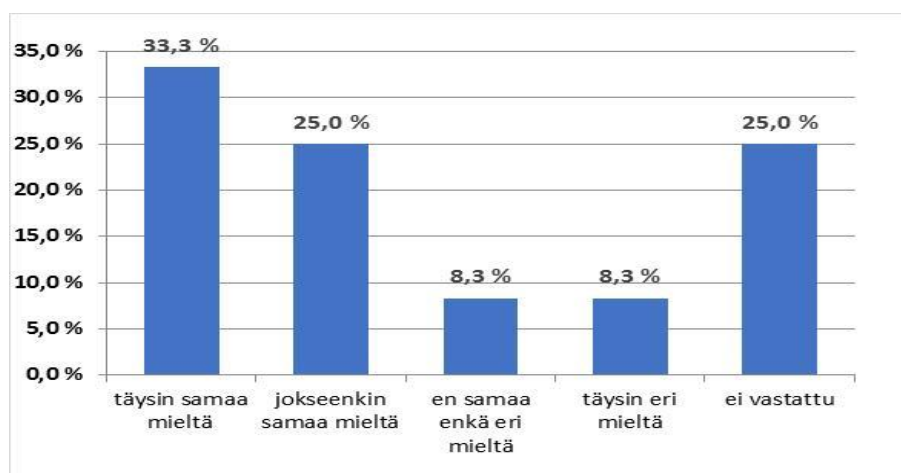
Kuva 14: Kysymys 12.2 Tarjouspyynnön laatimisessa käytän esitallennettuja tekstejä

Hankintojen hallinnollinen taakka rakentuu osittain niistä velvoitteista, joita hankintalaki erilaisina ilmoitusvelvoitteina asettaa. Hankintalain hankintayksiköitä koskevaa velvollisuutta ilmoittaa hankinnoista sekä ilmoitusmenettelyistä ja tietojenvaihdosta säädetään useissa eri

pykälissä. Hankintayksikön näkökulmasta tarkasteltuna hallinnollista taakkaa aiheuttavat erityisesti hankintasuunnitelma sekä hankintaprosessin eri vaiheiden mukaisten asiakirjojen laadinta, tarjouspyyntö, sopimukset sekä hankintapäätökset mukaan lukien.

Julkisia hankintoja koskevia ilmoituksia on julkaistu vuoden 2015 ja 2016 tilastojen mukaan vuosittain n. 18 000. Julkisten hankintojen volyymi vuositasolla on merkittävä. Tässä suhteessa tehokkuuskysymyksen näkökulmasta nousee esiin se, kuinka laadittuja tarjouspyyntöjä voidaan sujuvasti toistaa. Monistettavuuden näkökulmasta on tietenkin eroa sillä, kuinka usein hankinta on uusittava ja toistettava kenties samanlaisena kuin aikaisemmin jonkin ajanjakson aikana. Lyhyellä aikavälillä usein toistettavissa hankinnoissa aikaisemman tarjouspyynnön mukaisen sisällön ja vaatimusten monistaminen uusiokäyttöön tuo tehokkuutta käytännön tekemiseen.

Vastaajista 58,3 prosenttia arvioi, että tarjouspyyntö voidaan kopioida helposti uudelleen. Tarjouspyyntöjen monistaminen ja toistettavuus tuovat käytännön tehokkuushyötyjä. Ammatilliset hankintaorganisaatiot toisivat käytännössä aikahyötyjä, jossa eri viranomaistoimijat voivat keskittyä oman osaamisensa mukaisiin toimiin.¹³⁵



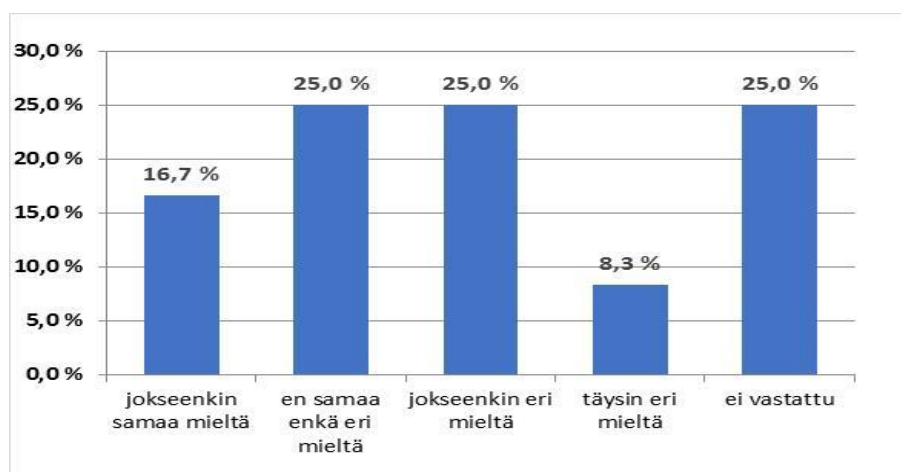
Kuva 15: Kysymys 12.3 Tarjouspyyntö voidaan kopioida helposti uudelleen

Tarjousvertailun toteuttaminen käytännössä, on yksi tarjouspyyntöjen käsittelyn vaativimpia vaiheita sekä työmäärällisesti että ajankäytön näkökulmasta.¹³⁶ Sähköinen kilpailutusjärjestelmä luo edellytykset myös tarjousvertailun rakentamiseen tarjousten vertailuvaiheen käsittelyä ajatellen. Tarjousvertailun rakentamisen järjestelmään voidaan arvioida vastausten perusteella olevan hieman haastavaa. Vastaajista vain 16,7 prosenttia on arvioinut tarjousver-

¹³⁵ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 88-89.

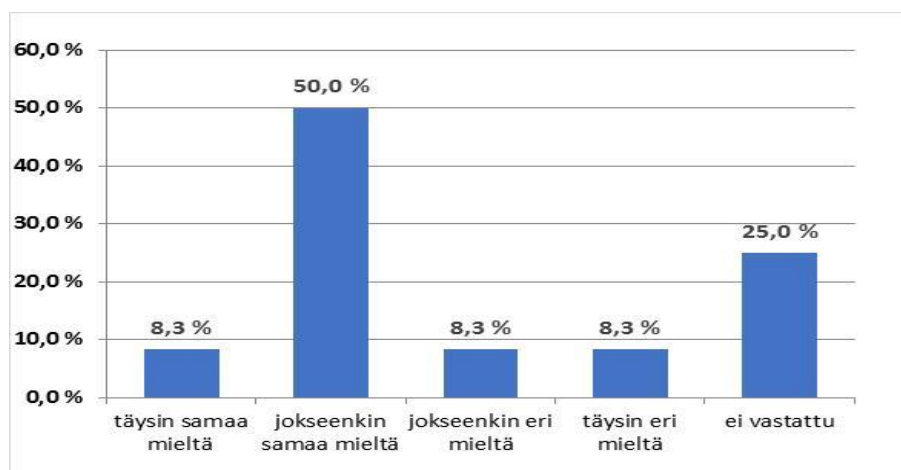
¹³⁶ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010, 66.

tailun rakentamisen järjestelmään olevan helppoa. Vastaaajista kukaan ei ollut täysin samaa mieltä siitä, että tarjousvertailun rakentaminen järjestelmään olisi helppoa.



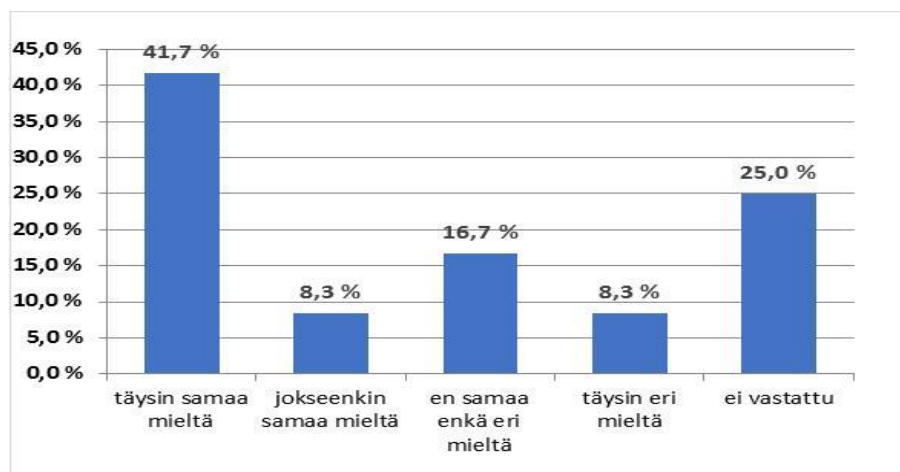
Kuva 16: Kysymys 12.4 Tarjousvertailun rakentaminen järjestelmään on helppoa

Hankintalaki mahdollistaa hankintayksikköjä käyttämään sähköisiä hankintamenettelyjä. Hankintayksiköt kokevat kuitenkin tällä hetkellä, että tarjousvertailun rakentaminen ei ole helppoa sähköiseen kilpailutusjärjestelmään. Näin ollen sähköisten kilpailutusjärjestelmien käyttö ei näytä olevan vielä sillä tasolla, että se tukisi hankintalaista syntyvää vaadetta hankintayksiköiden tehokkaista hankinnoista.



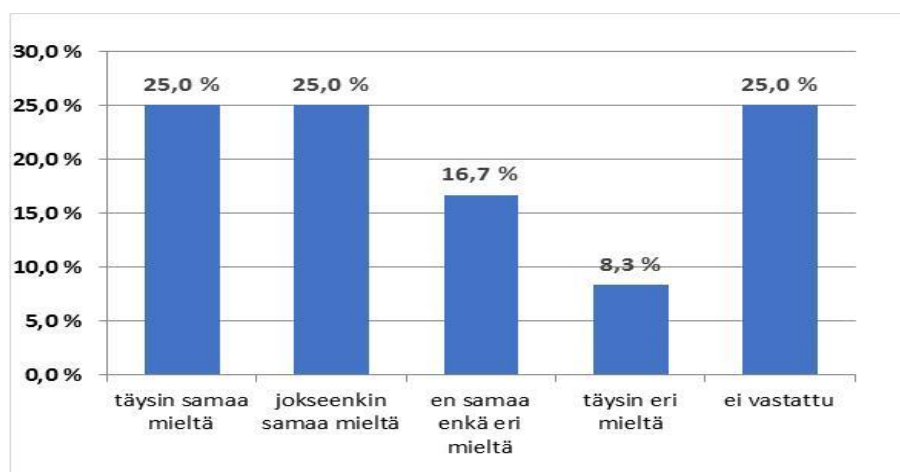
Kuva 17: Kysymys 12.5 Tarjousten vertailu järjestelmässä on helppoa

Vaikka tarjousvertailun rakentamisen järjestelmään koettiin olevan haastavaa, niin varsinaisesti itse tarjousten vertailun osalta arvio oli myönteinen. Peräti 58,3 prosenttia arvioi, että tarjousten vertailu järjestelmässä oli helppoa. Tämän perusteella voi esittää arvion siitä, että tarjousvertailu on helpompaa sähköisen kilpailutusjärjestelmän ansiosta.



Kuva 18: Kysymys 12.6 Tarjousten avaaminen on järjestelmässä nopeaa

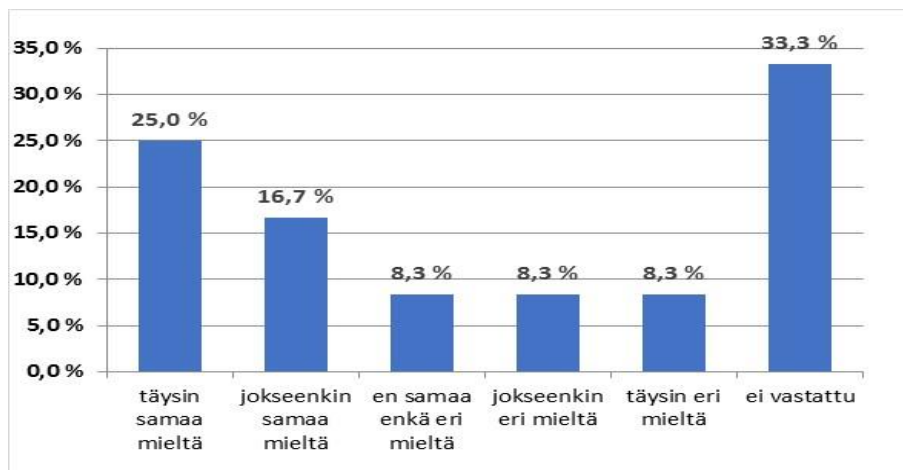
Tarjousten avaaminen on järjestelmän ansiosta tehokasta. Vastaajista 50 prosenttia on arvioinut tarjousten avaamisen olevan järjestelmässä nopeaa. Lisäksi 50 prosenttia vastaajista on arvioinut järjestelmän tehostaneen toimintaansa.



Kuva 19: Kysymys 12.7 Järjestelmä tehostaa toimintaani

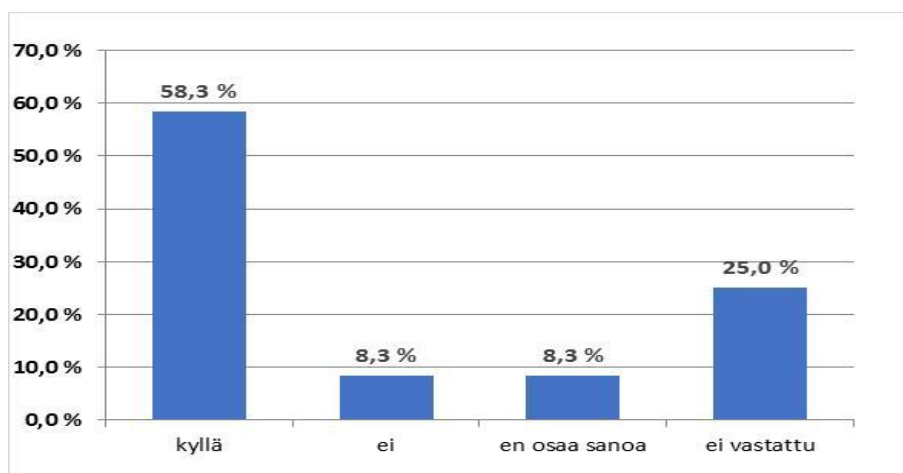
Tehokkuutta arvioitaessa monet tarjouspyynnön laatimiseen ja sen käsittelyyn liittyvistä vaiheista on katsottu olevan vastaajien näkökulmasta helppoa tai sen on arvioitu olevan nopeaa.

Järjestelmien käytön näkökulmasta on tärkeää arvioida myös kustannustehokkuuteen liittyviä näkökohtia. Kustannustehokkuus tarkoittaa käytännössä sitä, kuinka matalin käyttökustannuksin tuotanto voidaan tehdä. Vastaajista 41,7 prosenttia on arvioinut oman toimintansa olevan kustannustehokasta.



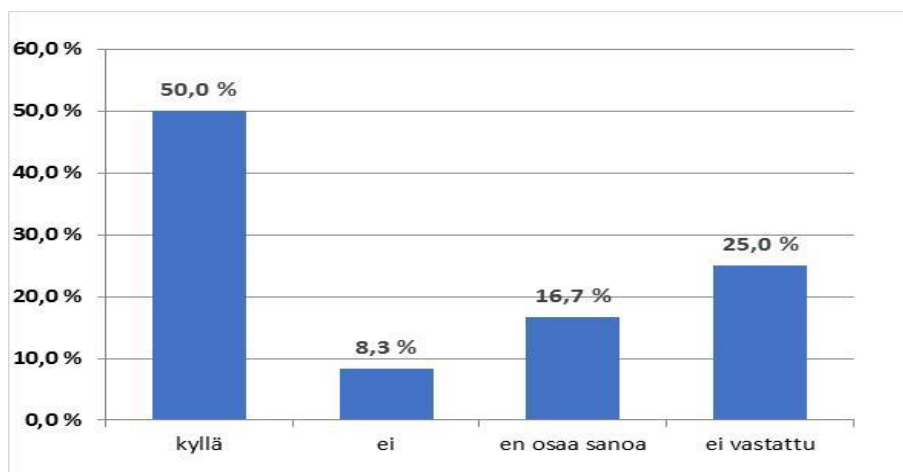
Kuva 20: Kysymys 12.8 Järjestelmän käyttö on kustannustehokas

Järjestelmän on arvioitu helpottavan hankinnan toteuttamista käytännössä. Vastaajista 58,3 prosenttia on arvioinut hankinnan toteuttamisen helpottuneen järjestelmän käytön ansiosta.



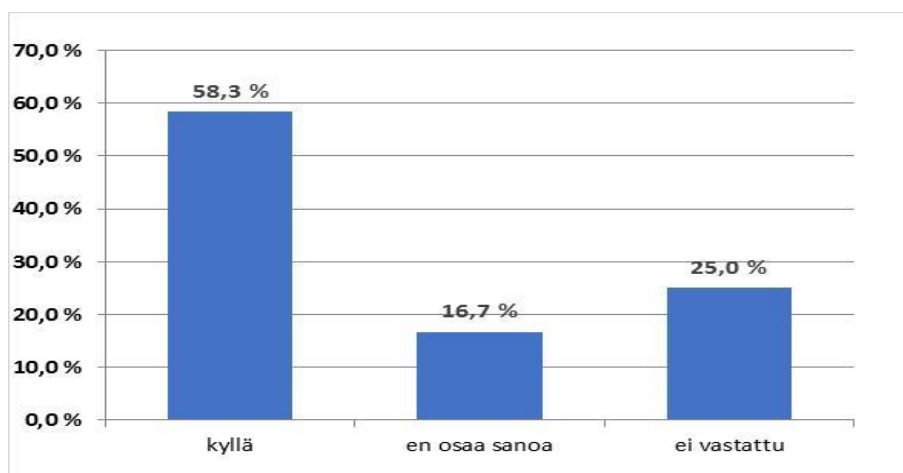
Kuva 21: Kysymys 14.1 Järjestelmä helpottaa hankinnan toteuttamista

Hankintojen hallinnointiin liittyy eri vaiheissa monenlaista tekemistä. Yksi varsin konkreettinen asia on tiedon etsiminen hankintoja koskien. Järjestelmän on koettu helpottavan tiedon etsintää järjestelmään tallennetuista tiedoista.



Kuva 22: Kysymys 14.2 Järjestelmään tallennetun tiedon etsiminen on helppoa

Järjestelmän käytön osalta on arvioitu, että järjestelmän käyttö vähentää virheitä, joita muuten voisi syntyä. Virheiden vähentyminen järjestelmän käytön myötä on tärkeä seikka, sillä virheiden syntyminen voi aiheuttaa hallinnollista lisätyötä mahdollisina tarjouspyyntöön liittyvinä korjaustoimenpiteinä ja tarjouspyynnön uudelleenjulkaisuina. Tämän lisäksi virheet voivat luoda mahdollisuuksia hankintaoikaisujen tekemiseen sekä valitusten tekemiseen.

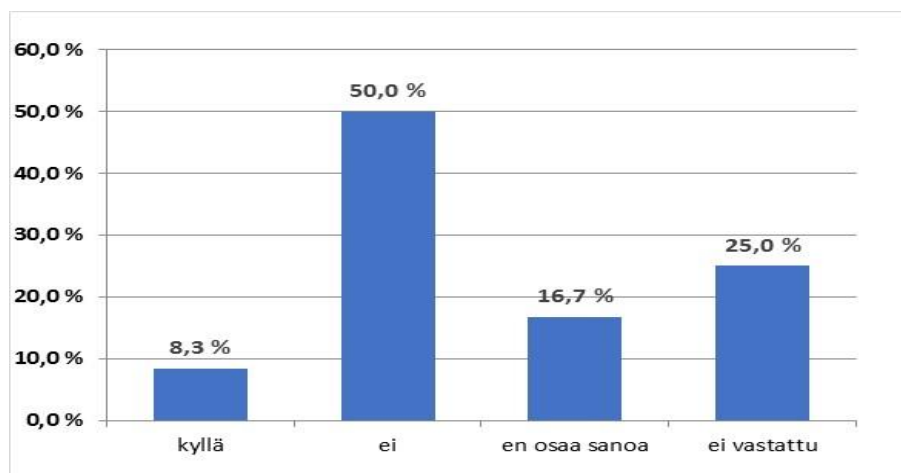


Kuva 23: Kysymys 14.3 Järjestelmän käyttö vähentää virheitä, joita muuten mahdollisesti syntyisi

7.4 Sähköisen kilpailutusjärjestelmän taloudellisuus

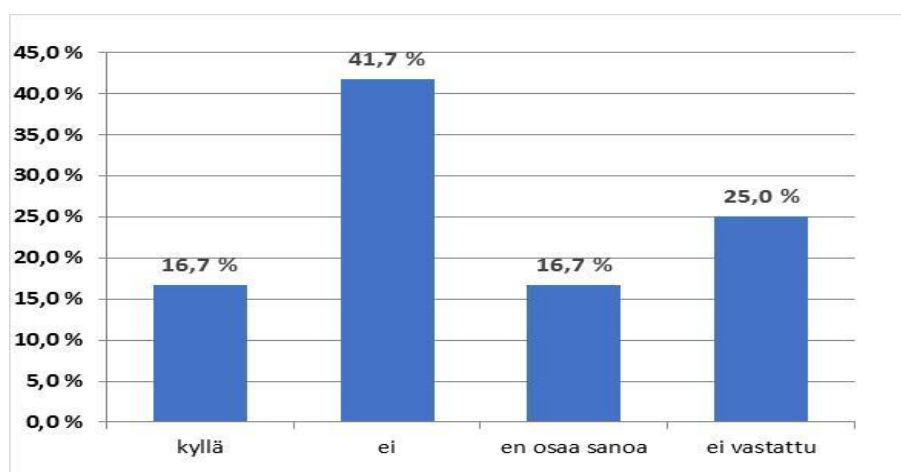
Taloudellisuutta voidaan arvioida kyselytutkimuksen kysymysten perusteella kahden näkökulman avulla. Yksi näkökulma on sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöön liittyvä taloudellisuus, joka ilmenee järjestelmän tehokkaasta käytöstä syntyvinä ajankäytöllisinä hyötyinä. Toinen näkökulma koskee sitä, arvioidaanko hankintoja koskevia säästövaikutuksia. Tämä kysymys koskee sitä, millaisia hankintayksiköiden käytännön toimintatavat ovat oman toimin-

tansa tarkastelun suhteen. Sen lisäksi kysyttiin, onko saavutettu taloudellisia hyötyjä hankinnan toteutuksen lopputuloksen näkökulmasta eli hankintoja koskevin saavutettuina kustannussäästöinä.



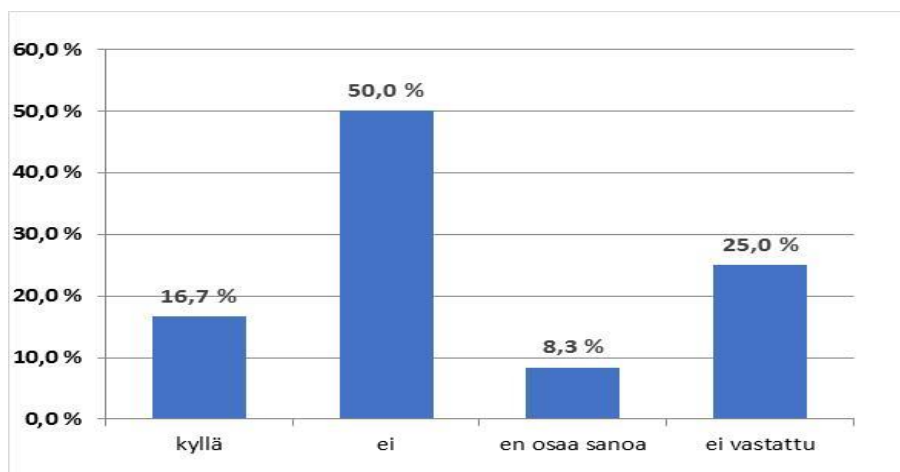
Kuva 24: Kysymys 14.4 Onko järjestelmän käytön hyötyjä seurattu

Hankintojen hallinnollisiin kustannuksiin liittyvässä tutkimuksessa oli tarkasteltu sitä, miten erilaiset hankinnat vaativat resurssien käyttöä hankintojen hallinnoinnin osalta.¹³⁷ Tässä kyselytutkimuksessa suurin osa vastaajista ei osannut arvioida tai arvioi, että hallinnointikustannukset eivät tulosten perusteella ole pienentyneet. Teoreettisesti hankintalain säännösten 2 § luo edellytyksiä sille, että hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä, tehdä yhteishankintoja sekä hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi.



Kuva 25: Kysymys 14.5 Hallinnointikustannukset ovat pienentyneet järjestelmän käytön myötä

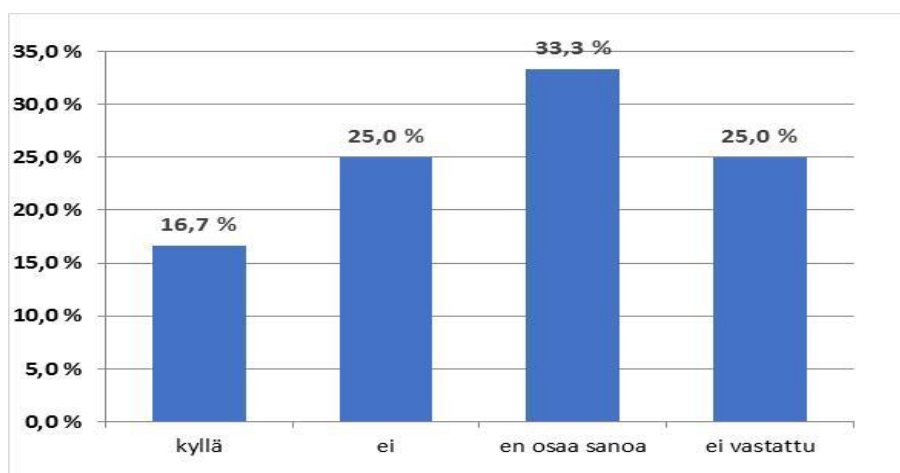
¹³⁷ Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista 10/2010.



Kuva 26: Kysymys 14.6 Arvioimme järjestelmän avulla toteutettujen hankintojen säästövaikutuksia

Hankintojen keskittäminen ammattimaisiin hankintaorganisaatioihin toisi markkinavoimaa sekä myös taloudellisia säästöjä.¹³⁸ Markkinavoima perustuu hyvin usein suuruuden ekonomiaan. Suuruuden ekonomia tarkoittaa käytännössä sitä, että volyyymi- ja hintaetuja on mahdollista saada sillä, että kunnat keskittävät hankintojaan osaaviin hankintaorganisaatioihin, joilla on ammattimainen ote, mutta myös ymmärrys markkinamekanismeista ja sen toimintatavoista.

Tässä kyselytutkimuksessa suurin osa vastaajista ei osannut arvioida sitä, oliko sähköisen järjestelmän käytöllä saavutettu taloudellisia säästöjä. Hankintalain 2 §:n mukaista hankintojen mahdollisimman taloudellista toteutusta ei tulosten perusteella ollut arvioitu. Hankintojen keskittäminen ammattimaisiin hankintaorganisaatioihin toisi markkinavoimaa sekä myös taloudellisia säästöjä.¹³⁹



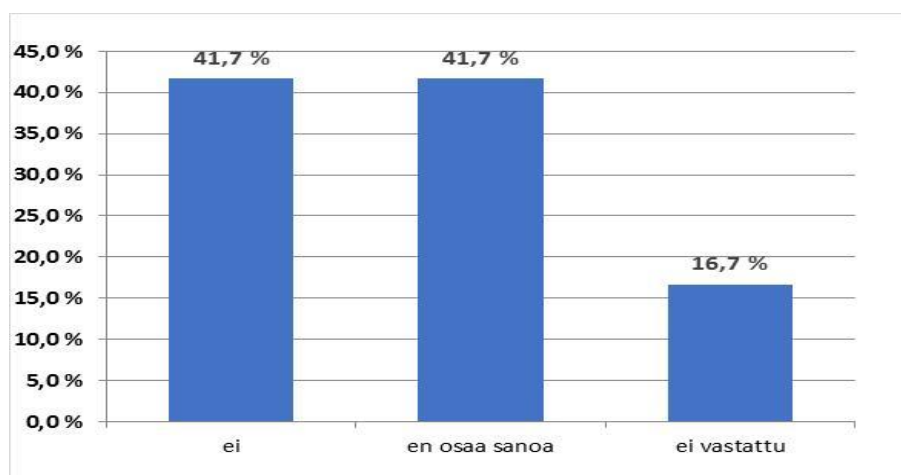
¹³⁸ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 89.

¹³⁹ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 89.

Kuva 27: Kysymys 14.7 Olemme saavuttaneet taloudellisia säästöjä järjestelmän käytöllä

Ainoastaan yksi vastanneista vastasi, että sähköisen kilpailutusjärjestelmän hyötyjä on seurattu. Käytännössä tämän perusteella vaikuttaa siltä, että otoksen kuuluvissa kunnissa ei seurata järjestelmään käyttöön liittyviä hyötyjä riittävällä tasolla. Parhaiden käytäntöjen monistaminen sekä erityisesti käytäntöjen onnistumisen taloudellisten säästöjen syntyminen seuranta ovat tärkeitä kysymyksiä.¹⁴⁰

Järjestelmän käytön seurannan osalta kysyttiin myös sitä, olivatko hankintayksiköt saaneet palautetta tarjoajilta ja oliko järjestelmän käytöllä ollut vaikutusta saatujen tarjousten määrään. Vastaaajista 41,7 prosenttia oli sitä mieltä, että järjestelmän käyttö ei ole vaikuttanut saatujen tarjousten määrään ja saman verran vastaaajista ei osannut arvioida, onko järjestelmän käyttö vaikuttanut saatujen tarjousten määrään.



Kuva 28: Kysymys 15.3 Onko mielestänne järjestelmän käyttö vaikuttanut saatujen tarjousten määrään

8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Opinnäytetyön aihe oli kiinnostava ja ajankohtainen hankintojen sähköisten välineiden hyödyntämistä arvioitaessa. Teoreettinen tarkastelu toi esille sen, että hankintojen sähköistämisen eteneminen on ollut ajallisesti pitkä prosessi. Euroopan unionin ensimmäisten sähköistämistä koskevien direktiivien voimaantulosta kului noin kymmenen vuotta ennen kuin sähköistämistä koskevat säädökset tulivat kansallisesti voimaan. Sääntelyprosessin voimaantulon mekanismeja kuvaa hyvin ajallinen prosessi, joka koskee sähköistämisen etenemistä ja direktiivien konkretisoitumista jäsenvaltioiden toimintaa ohjaavaksi oikeuskäytännöksi.

¹⁴⁰ Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010, 88.

Opinnäytetyön teoreettisessa osassa on tarkasteltu EU-oikeuden hankintoja koskevien direktiivien implementointia kansalliseen lainsäädäntöön. Ensimmäiset askeleet otettiin vuoden 2004 direktiivejä koskien Suomessa vasta vuonna 2011. Tällöin tuli voimaan laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä, joka oli säädetty ja tullut ohjaavaksi lainsäädännöksi jo vuonna 2004 EU-tasolla. Tämän lisäksi hankintalaki ohjaa hankintojen sähköistämistä koskevia vaateita ja menettelytapoja kansallisessa implementoinnissa uudelle tasolle.

EU-oikeuden osalta direktiivit ovat jäsenvaltioita velvoittavia kaikilta osiltaan saavutettuun tulokseen nähden, mutta käytännön toteutus muodon ja keinojen suhteen, on kansallisen viranomaisen vastuulla.¹⁴¹

Kyselytutkimuksen tulokset vahvistivat näkemystä, joita aikaisemmat selvitykset olivat tuoneet esille hankintojen vanhakantaisten, eli paperisten tarjouspyyntöjen käytöstä. Kyselytutkimuksen tuloksissa tuli esille myös se, että jotkut kunnat olivat juuri ottaneet käyttöön sähköisen kilpailutusjärjestelmän ja siitä oleva kokemus oli vielä vähäistä. Näyttää kuitenkin siltä, että suunta on sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttöönoton osalta kehittymässä hyvään suuntaan. Vastajat kokivat, että sähköinen kilpailutusjärjestelmä helpottaa hankintojen tekemistä. Hankintayksiköiden käytäntöä sähköistämisen etenemisen osalta voidaan peilata suoraan lainsäädännön ohjaavaan rooliin ja sen voimaan tuloon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansallisen toimijan vastuulle jätetty direktiivin toteutuksen keinot eivät ole riittävän vauhdikkaasti edistäneet asiaa. Hankintayksiköt eivät ole voineet edetä asiassa, koska kansallinen normisto on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa. Teknologisen kehityksen ollessa voimakasta, on tietenkin hyvin mahdollista, että sähköistämisen edistäminen vauhdittuu, kun on saatu voimaan asiaa koskeva ajantasainen sääntely.

Kyselytutkimuksen osalta voidaan kriittisesti arvioida sitä, että vastaajien osuus oli suhteellisen alhainen. Tämän vuoksi tutkimustulosten perusteella ei voida tehdä yleistäviä päätelmiä Suomen kuntien tilasta hankintojen sähköisten työkalujen hyödyntämisestä. Kyselytutkimuksen tulosten perusteella voidaan tehdä arvioita vain otoksen kuntien osalta.

Sähköistämisen edistäminen vaatii huomiota ja kunnat voivat omalta osaltaan hyödyntää markkinoita ja niillä mukana olevia toimijoita, jotka tarjoavat sähköisiä hankintapalveluita. Kunnat voivat muodostaa myös omia hankintarenkaita toisten kuntien kanssa. Jatkotutkimuksen aihe voisi olla esimerkiksi case-tyyppinen tutkimus, jossa arvioitaisiin kvantitatiivisesti hankinnoissa saavutettuja taloudellisia säästöjä euromääräisesti vertaamalla sitä aikaisempaan toteutukseen, jota ei ole tehty sähköistä kilpailutusjärjestelmään hyödyntäen.

¹⁴¹ Ojanen 2016, 45.

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Aine, A. 2011. Kilpailu ja sopimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A sarja nro 302. Helsinki.

Hakkarainen, N. 2013. Kustannustehokkuutta sähköisillä hankinnoilla? Dynaaminen hankintajärjestelmä puitejärjestelyn haastajana. ProGradu-tutkielma. Helsinki: Helsingin Yliopisto. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42131/Kustannustehokkuutta%20s%c3%a4hk%c3%b6isill%c3%a4%20hankinnoilla_Dynaaminen%20hankintaj%c3%a4rjestelm%c3%a4%20puitej%c3%a4rjestelyn%20haastajana_Hakkarainen%20Niina.pdf?sequence=5

Heikkilä, T. 2014. Tilastollinen tutkimus. 9. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Hirsijärvi, S. 2009. Teoksessa: Hirsijärvi, S., Remes, P., ja Sajavaara, P. 2009. Tutki ja Kirjoita. 15. uudistettu painos. Tutkimustyytit ja aineistonkeruun perusmenetelmät. 8 luku 192. Tutkimuksen reliäabelius ja validius. 10 luku 231. Hämeenlinna: Tammi.

Hirsijärvi, S. 2009. Teoksessa: Hirsijärvi, S., Remes, P., ja Sajavaara, P. 2009. Tutki ja Kirjoita. 15. uudistettu painos. Tutkimuksen reliäabelius ja validius. 10 luku 231. Hämeenlinna: Tammi.

Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen. 3. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.

Jokio, T. 2015. Sähköinen huutokauppa osana kilpailutusprosessia. Opinnäytetyö. Helsinki: Metropolia Ammattikorkeakoulu. Viitattu 10.5.2017. <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/99188/Sahkoinen%20huutokauppa%20osana%20kilpailutusprosessia%20docx.pdf?sequence=1>

Kalima, K. 2007. Teoksessa: Kalima, K., Häll, M. ja Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Euroopan yhteisön hankintoja koskevien oikeussäntöjen soveltamisala. 3. luku 22, 23. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut.

Kananen, J. 2008. Kvantti, kvantitatiivinen tutkimus alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Karjalainen, K. 2009. Challenges of Purchasing centralization: Empirical Evidence from Public Procurement. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis. Series: A-344. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu. <http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/a344.pdf>

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Acta nro 227. Väitöskirja. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Määttä, K. 2006. Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Määttä, K. 2009. Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki. Viitattu 6.7.2017. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152435/242_oikeustaloustieteellinen_nkulma.pdf?sequence=2

Määttä, K. 2016. Oikeustaloustieteen perusteet. 2. painos. Helsinki: Edita.

Voutilainen, T. 2017. Teoksessa: Määttä, K. ja Voutilainen, T. 2017. Julkisten hankintojen sääntely. Julkiset hankinnat - yksityis ja julkisoikeutta. 1. luku 21, 42, 43, 44. Helsinki: Kauppakamari.

Ojanen, T. 2016. EU-oikeuden perusteita. 3. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Pavel, J. ja Kubik, R. 2011 Impact of E-auctions on Public Procurement Effectiveness. Viitattu 6.12.2017.
<http://www.ipedr.com/vol14/2-ICIMS2011S00006.pdf>

Pekkala, E. 2007. Hankintojen kilpailuttaminen. 2. painos. Jyväskylä: Tietosanoma.

Pekkala, E. 2014. Teoksessa: Pekkala, E. ja Pohjonen, M. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Hankinnoista ilmoittaminen ja määrääjät. 6. luku 318. 6. painos. Helsinki: Tietosanoma.

Saarinen, K-M. 2008. Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita.

Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisu 10/2010. Viitattu 2.5.2017.
<https://tem.fi/documents/1410877/2395713/Selvitys-yrityksille-aiheutuvista-hallinnollisista-kustannuksista-Julkiset-hankinnat.pdf/4c82250f-1877-42b3-96c6-d71bf925f0e1>

Timonen, P. 1996. Teoksessa: Kanninen, V., ja Määttä, K. Näkökulmia oikeustaloustieteen. Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa. Tampere: Gaudeamus.

Tilastokeskus. 2007. Laatu tilastoissa. 2. uudistettu painos. Helsinki. Viitattu 30.5.2017.
http://www.stat.fi/meta/qg_2ed.pdf

Tuukkanen, P. 2012. Sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä. Pro Gradututkielma. Lappeenranta teknillinen yliopisto. Viitattu 2.5.2017.
<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74697/nbnfi-fe201202101319.pdf?sequence=1>

Vilka, H. 2007. Tutki ja mittaa: määrällisen tutkimuksen perusteet. Helsinki: Tammi

Sähköiset lähteet

Hankinta-asiamies.fi. 2018. Hankintasanasto. Viitattu 3.1.2018.
<http://www.hankinta-asiamies.fi/ks/hankintasanasto/>

Hannonen, N. 2011. E-hankinta säästää kustannuksia. Viitattu 10.5.2017.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2011/Sivut/e-hankinta-saastaa-kustannuksia.aspx>

Kuntajaot ja asukasluvut 2000-2017. Viitattu 27.11.2017.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntienlukumaara/Sivut/default.aspx>

Virallislähteet

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamisopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. EYVL C 340,10.11.1977. Viitattu 3.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&rid=1>

Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/01. EUVL C 202, 7.6.2016, artikla 288. Viitattu 4.1.2018
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20160901&rid=1>

Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/01. EUVL C 202, 7.6.2016, artikla 3. Viitattu 4.1.2018
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016ME/TXT-20160901&rid=1>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&qid=1518351636758&from=FI>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&qid=1518351940201&from=FI>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, käyttöoikeussopimusten tekemisestä. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&rid=1>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusosalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&rid=1>

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0066&rid=2>

Euroopan unionin oikeus 2018. Viimeisin päivitetty versio 11.02.2018. Asetukset, direktiivit ja muut säädökset. Viitattu 11.2.2018.
https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_fi

EXEP Subgroup 2016a. Solutions and interoperability. Viitattu 10.5.2017.
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20843>

EXEP Subgroup 2016b. Governance and capacity building. Effective transition to e-procurement: useful tips. Viitattu 10.5.2017.
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20844>

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja 37/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 3.2.2017.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74981/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf?sequence=1

HILMA Julkiset hankinnat. 2017. Julkisten hankintojen tilastot. Viitattu 23.11.2017.
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>

HILMA, Julkiset hankinnat. 2018. Viitattu 4.2.2018.
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>

Euroopan komissio 2010a. Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan digitaalistrategia. Viitattu 12.7.2017.
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/FI/1-2010-245-FI-F2-1.Pdf>

Euroopan komissio 2010b. Vihreä kirja sähköisen hankinnan käytön laajentamisesta EU:ssa. Viitattu 20.7.2017.
<https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/0163e88e-fff8-4002-8a64-ba1aff976f8d/language-fi>

Euroopan komissio 2010c. Komission tiedonanto. Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Viitattu 23.11.2017.
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf

Euroopan komissio 2010d. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Eurooppa 2020-strategian lippulaivahanke -Innovaatiounioni. Viitattu 3.1.2018.
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0546_/com_com\(2010\)0546_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0546_/com_com(2010)0546_fi.pdf)

Euroopan komissio 2012. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Sähköisiä hankintoja koskeva strategia. Viitattu 3.1.2018.
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/FI/1-2012-179-FI-F1-1.Pdf>

Lainlaatijan EU-opas. 2017a. Viitattu 2.1.2018.
<http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/#jakso-1-3-3>

Lainlaatijan EU-opas. 2017b. Viitattu 2.1.2018.
<http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/#jakso-1-3-2>

Lainlaatijan EU-opas. 2017c. Viitattu 2.1.2018.
<http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/#jakso-1-3-4>

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta EYVL C 306, 17.12.2007. Viitattu 3.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=FI>

Maastrichtin sopimus Euroopan unionista. Viitattu 3.1.2018
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>

Nizzan sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta EYVL C 80 10.3.2001. Viitattu 3.1.2018.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2001.080.01.0001.01.FIN&toc=OJ:C:2001:080:TOC

SADe-ohjelma VM038:00/2009. Valtiovarainministeriö. Viitattu 30.11.2017.
<http://vm.fi/sade/perustiedot>

Sopimus Euroopan perustuslaista EYVL C 310, 16.12.2004. Viitattu 3.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=FI>

Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010. Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Viitattu 20.11.2017.
http://vnk.fi/documents/10616/622962/R0110_Kest%C3%A4v%C3%A4st%C3%A4kasvusta+hyvinvointia+ja+el%C3%A4m%C3%A4nlaatua.pdf/6df51236-c843-40da-9ed0-4015c6f6fab2?version=1.0

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.2.1963. Asia 26/62. Viitattu 4.1.2018.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&qid=1518345173990&from=FI>

Kuvat

Kuva 1: Opinnäytetyön eteneminen	14
Kuva 2: Hankintojen sääntelyn ja sähköistämisen etenemisen ajallisia vaiheita.....	33
Kuva 3: Hankintaprosessin päävaiheet	36
Kuva 4: e-hankintaprosessin vaiheet	36
Kuva 5: Kysymys 6 Olette itse käyttänyt sähköistä kilpailutusjärjestelmää.....	43
Kuva 6: Kysymys 9.2 Tarjouspyynnöt julkaistaan ainoastaan HILMA-ilmoituskanavassa	44
Kuva 7: Kysymys 9.5 Tarjoukset vastaanotetaan paperisena	45
Kuva 8: Kysymys 9.7 Tarjoukset vastaanotetaan sähköisessä järjestelmässä	45
Kuva 9: Kysymys 11.2 Olen opiskellut järjestelmän käytön itsenäisesti	46
Kuva 10: Kysymys 11.4 Osaan hyödyntää järjestelmässä olevia ominaisuuksia	47
Kuva 11: Kysymys 11.5 Järjestelmä parantaa hankintojen laatua	47
Kuva 12: Kysymys 11.6 Järjestelmä tukee kilpailutusprosessia.....	48
Kuva 13: Kysymys 12.1 Tarjouspyynnön laatiminen on järjestelmässä helppoa	49
Kuva 14: Kysymys 12.2 Tarjouspyynnön laatimisessa käytän esitallennettuja tekstejä	49
Kuva 15: Kysymys 12.3 Tarjouspyyntö voidaan kopioida helposti uudelleen.....	50
Kuva 16: Kysymys 12.4 Tarjousvertailun rakentaminen järjestelmään on helppoa	51
Kuva 17: Kysymys 12.5 Tarjousten vertailu järjestelmässä on helppoa.....	51
Kuva 18: Kysymys 12.6 Tarjousten avaaminen on järjestelmässä nopeaa	52
Kuva 19: Kysymys 12.7 Järjestelmä tehostaa toimintaani.....	52
Kuva 20: Kysymys 12.8 Järjestelmän käyttö on kustannustehokas.....	53
Kuva 21: Kysymys 14.1 Järjestelmä helpottaa hankinnan toteuttamista	53
Kuva 22: Kysymys 14.2 Järjestelmään tallennetun tiedon etsiminen on helppoa	54
Kuva 23: Kysymys 14.3 Järjestelmän käyttö vähentää virheitä, joita muuten mahdollisesti syntyisi	54
Kuva 24: Kysymys 14.4 Onko järjestelmän käytön hyötyjä seurattu	55
Kuva 25: Kysymys 14.5 Hallinnointikustannukset ovat pienentyneet järjestelmän käytön myötä	55
Kuva 26: Kysymys 14.6 Arvioimme järjestelmän avulla toteutettujen hankintojen säästövaikutuksia	56
Kuva 27: Kysymys 14.7 Olemme saavuttaneet taloudellisia säästöjä järjestelmän käytöllä	57
Kuva 28: Kysymys 15.3 Onko mielestänne järjestelmän käyttö vaikuttanut saatujen tarjousten määrään	57

Taulukot

Taulukko 1: Kuntien ryhmittely kokoluokkiin väestöpohjan perusteella	15
Taulukko 2: Kuntien kokonaisaineisto, otos sekä niiden suhteelliset osuudet	16
Taulukko 3: EU-säädökset	21
Taulukko 4: EU-oikeuden tulkintaperiaatteet	22
Taulukko 5: EU-oikeuden julkisia hankintoja koskevat direktiivit	24
Taulukko 6: Lainsäädännön mukaiset hankintojen kynnysarvot	29
Taulukko 7: HILMA julkisten hankintojen ilmoitusten tilastotieto	30
Taulukko 8: Hankintojen sähköistämisen vaiheita	34
Taulukko 9: Hankintailmoitusten julkaiseminen	39

Liitteet

Liite 1 Kyselylomake	66
----------------------------	----

Liite 1 Kyselylomake

Kysymykset:

- 1) Kunta/kaupunki
- 2) Organisaation tyyppi/työyksikkö. Vastausvaihtoehdot:
 - Toimiala/Virasto
 - Hankintayksikkö toimialalla
 - Keskitetty hankintayksikkö kunnassa/kaupungissa
 - Yhteishankintayksikkö (monen kunnan yhteinen)
 - Muu, mikä
- 3) Asemanne. Vastausvaihtoehdot:
 - Johtava asema organisaatiossa
 - Johtava asema hankinnoissa
 - Hankinta-asiantuntija
 - Toimihenkilö
 - Substanssi-asiantuntija
 - Muu, mikä?
- 4) Ikäryhmänne. Vastausvaihtoehdot:
 - Alle 20 vuotta
 - 20-29 vuotta
 - 30- 39 vuotta
 - 40-49 vuotta
 - Yli 50 vuotta
- 5) Olette työskennellyt julkisten hankintojen parissa. Vastausvaihtoehdot:
 - Ei ollenkaan
 - Alle vuoden
 - 1-3 vuotta
 - Enemmän kuin 3 vuotta
 - En osaa sanoa
- 6) Olette itse käyttänyt sähköistä kilpailutusjärjestelmää Vastausvaihtoehdot:
 - Ei ollenkaan
 - Alle vuoden
 - 1-3 vuotta
 - Enemmän kuin 3 vuotta
- 7) Tarjouspyynnöt laaditaan. Vastausvaihtoehdot:
 - Tekstinkäsittely-/toimisto-ohjelmilla
 - Sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä. Kilpailutusjärjestelmän nimi

8) Sähköistä kilpailutusjärjestelmää käyttää säännöllisesti. Vastausvaihtoehdot:

- Ei yhtään henkilöä
- Noin puolet organisaatiossa/toimialalla
- Kaikki hankintoja tekevät henkilöt
- En osaa sanoa

Kansalliset ja EU hankinnat

9) Tarjouspyyntö ja tarjoukset. Vastausvaihtoehdot: kyllä, ei, en osaa sanoa.

1. Esivalmisteletteko tarjouspyynnöt suoraan sähköiseen kilpailutusjärjestelmään?
2. Tarjouspyynnöt julkaistaan ainoastaan HILMA-ilmoituskanavassa?
3. Tarjouspyynnöt julkaistaan sähköistä kilpailutusjärjestelmää käyttäen?
4. Tarjouspyynnöt julkaistaan HILMA:n lisäksi julkisesti saatavilla olevissa sähköisissä kanavissa?
5. Tarjoukset vastaanotetaan paperisena?
6. Tarjoukset vastaanotetaan sähköpostin välityksellä?
7. Tarjoukset vastaanotetaan sähköisessä järjestelmässä?

10) Sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä on käytössä seuraavat ominaisuudet

1. Hankintakalenteri
2. Vuosisuunnittelu
3. Pienhankintatyökalu
4. Kilpailutustyökalu
5. Julkaistun tarjouspyynnön reaaliaikainen seuranta
6. Sähköinen ESPD-lomake
7. Tarjousten vertailutyökalu
8. Hankintapäätöksen laatiminen ja lähettämien järjestelmässä
9. Sopimushallintatyökalu
10. Suomenkielinen käyttötuki
11. Integraatio kunnan/kaupungin omien järjestelmien kanssa
12. Arkistointi
13. Jotain muuta, mitä?
14. Mitkä ominaisuudet ovat hyödyttäneet eniten? Listatkaa ominaisuudet tärkeysjärjestykseen

11) Sähköisen kilpailutusjärjestelmän käyttö. Vastaukset: täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, en samaa enkä eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä.

1. Olen saanut tarpeeksi ohjausta /koulutusta
2. Olen opiskellut järjestelmän käytön itsenäisesti
3. Työnantaja tukee osaamisen kehittämistä
4. Osaan hyödyntää järjestelmässä olevia ominaisuuksia
5. Järjestelmä parantaa hankintojen laatua
6. Järjestelmä tukee kilpailutusprosessia

7. Järjestelmä tehostaa työskentelyä

12) Tarjouspyyntö ja tarjoukset sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä. Vastaukset: täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, en samaa enkä eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, täysin eri mieltä.

1. Tarjouspyynnön laatiminen järjestelmässä on helppoa
2. Tarjouspyynnön laatimisessa käytän esitallennettuja tekstejä
3. Tarjouspyyntö voidaan kopioida helposti uudelleen työstettäväksi/julkaistavaksi
4. Tarjousvertailun rakentaminen järjestelmään on helppoa
5. Tarjousten vertailu järjestelmässä on helppoa
6. Tarjousten avaaminen järjestelmässä on nopeaa
7. Järjestelmä tehostaa toimintaani
8. Järjestelmän käyttö on kustannustehokas

13) Onko tarjouspyynnön laatiminen sähköisessä kilpailutusjärjestelmässä. Valintoja enintään

- 2:
- Taloudellista
 - Tehokasta
 - Nopeaa
 - Haastavaa
 - Vaikea
 - Turha
 - Jotain muuta, mitä?

14) Sähköisen kilpailutusjärjestelmän taloudellisuus ja tehokkuus. Vastausvaihtoehdot: kyllä, ei, en osaa sanoa.

1. Järjestelmä helpottaa hankinnan toteuttamista
2. Järjestelmään tallennetun tiedon etsiminen on helppoa
3. Järjestelmän käyttö vähentää virheitä, joita muuten mahdollisesti syntyisi
4. Onko järjestelmän käytön hyötyjä seurattu?
5. Hallinnointikustannukset ovat pienentyneet järjestelmän käytön myötä
6. Arvioimme järjestelmän avulla toteutettujen hankintojen säästövaikutuksia
7. Olemme saavuttaneet taloudellisia säästöjä järjestelmän käytöllä
8. Jos hyötyjä on seurattu, millaisia tuloksia on saatu?

15) Tarjousten sähköinen jättäminen. Vastausvaihtoehdot: kyllä, ei, en osaa sanoa.

1. Ovatko tarjoajat antaneet palautetta sähköisen tarjouksen jättämisestä?
2. Tarjousten jättäminen sähköisesti on tarjoajalle helppoa ja vaivatonta?
3. Onko mielestänne järjestelmän käyttö vaikuttanut saatujen tarjousten määrään?
4. Onko järjestelmän käytön myötä saatu enemmän tarjouksia?

16) Muuta kommentoitavaa?