

KUNNAN HANKINTOJEN JOHTAMINEN

Hankintastrategian merkitys johtamiselle, hankintaohjeistus ja sovellettava lainsäädäntö

Rissanen Päivi

Opinnäytetyö
Pohjoinen hyvinvointi ja palvelut
Liiketalouden koulutusohjelma
Tradenomi

2019

Pohjoinen hyvinvointi ja palvelut
Liiketalouden koulutusohjelma
Tradenomi

Tekijä	Päivi Rissanen	Vuosi	2019
Ohjaaja	Tia Lämsä		
Toimeksiantaja			
Työn nimi	Kunnan hankintojen johtaminen		
Sivu- ja liitesivumäärä	48 + 15		

Kunta on julkishallinnon organisaatio, jonka tehtävä on tuottaa palveluja kunnan asukkaille. Kunnan toimintaa ohjaa lainsäädäntö ja hyvän hallinnon periaatteet. Kuntastrategia asettaa kunnan hallinnolle pitkän tähtäimen suunnitelman, hankintastrategia puolestaan ohjaa kuntaa organisoimaan hankintansa kestävällä, tarkoituksenmukaisella ja taloudellisella tavalla. Hankintastrategian tarkoitus on myös asettaa kunnan hankintatoimelle kestävä kehityksen suunnitelman, jonka saavuttamisella kunta varmistaa julkisten varojen tehokkaan käytön. Hankintastrategian voi luokitella hankintojen johtamisen työväliseksi, joka määrittää hankintojen päämäärän, keinot ja toteutuksen, sekä hankintajohtamisen ja hankintaosaamisen tason.

Tutkimus painottuu hankintastrategian merkitykseen hankintojen johtamisessa, sekä hankintaohjeistuksen ja -strategian aineiston keräämiseen. Opinnäytetyö käsittelee hankintojen keskeyttämisen edellytyksiä ja yleisimpiä oikeusturvan keinoja. Lainsäädännön osalta tutkimus painottuu uudistuneen hankintalain soveltamiseen käytännön hankintatoimessa. Tutkimus sivuaa myös hankintastrategian vaikutusta kannattavuuteen, asiakirjojen julkisuutta ja kaksivaiheisuuden periaatetta. Hankintastrategian avulla kunta pyrkii johtamaan, suunnittelemaan ja ohjaamaan toimintaansa lain edellyttämällä tavalla.

Tutkimuksen perustana on hankintastrategia osana hankintojen johtamista, hankintaa koskevat vähimmäisedellytykset sekä hankintoja sääntelevä lainsäädäntö. Tutkimusmenetelmä on lainopillinen tutkimusmenetelmä, joka perustuu ajantasaiseen lainsäädäntöön. Empiiristä tutkimusmenetelmää on käytetty eri hankintayksiköiden hankintastrategioiden tutkimisessa ja saadun tiedon soveltamisessa hankintastrategia-aineistoon. Tutkimuksen aihe on ajankohtainen, koska hankintalain uudistus toi kunnille haasteita hankintalain soveltamiseen. Tutkimusaineisto koostuu vuoden 2017 aikana julkaistuista hankintaoppaista ja -strategioista, ajantasaisesta lainsäädännöstä, sekä hankintastrategian julkaisun yhteydessä heränneistä kysymyksistä.

Avainsanat hankintalaki, kilpailutus, tarjouspyyntö, kynnysarvo, sopimus, hankintayksikkö

School of Northern Well-being and Services
Degree Program in Business Management
Bachelor of Business Administration

Author	Päivi Rissanen	Year	2019
Supervisor	Tia Lämsä		
Commissioned by			
Subject of thesis	Municipal Procurement Management		
Number of pages	48 + 15		

Municipality is a public administrative organization with duty to provide public services to the residents of the municipality. Municipal activities are guided by legislation and principles of good governance. Municipal strategy sets a long-term plan of municipal administration, on the other hand the municipal procurement strategy gives a guideline to organize acquisitions in a sustainable, appropriate and economic way. The purpose of the procurement strategy is also to set a sustainable development plan, the achievement of which will ensure the efficient use of public funds. The procurement strategy can be categorized as a management tool, that defines the purpose, means and implementation of procurement, as well as the level of procurement management and expertise.

The study focuses on the importance of procurement strategy in managing procurement, as well as gathering material for procurement guidance and strategy. The thesis also deals with the conditions of suspension of procurement and the most common legal remedies. In terms of legislation, study focuses on the application of the revised Procurement Act to practical procurement. The study also touches on the impact of the procurement strategy on profitability, publicity of the documents and the two-step principle. With the procurement strategy, the municipality strives to manage, plan and direct procurement in accordance with the law.

The study is based on a procurement strategy as part of procurement management, the minimum procurement conditions and procurement legislation. The research method of this study is legal-logical research method based on current legislation. The empirical research method has been used to study procurement strategies of different procurement units and to apply the information obtained to procurement strategy material. The subject of the study is topical, as the reform of Procurement Act brought challenges for municipalities to apply the procurement law. The research material consists of procurement guides published in 2017, up-to-date legislation as well as issues raised during the publication of the procurement strategy.

Key words Procurement Act, competitive tendering, invitation to tender, threshold, contract, procurement unit

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	HANKINTASTRATEGIAN MERKITYS	9
2.1	Hankintastrategian tavoitteet ja päämäärät.....	10
2.2	Hankintastrategian toteutus	12
3	HANKINTASTRATEGIA KUNNAN JOHTAMISESSA.....	13
4	JULKISIA HANKINTOJA SÄÄNTELEVÄT LAIT	14
4.1	Hankintalaki	15
4.2	Erityisalojen hankintalaki.....	16
4.3	Sote-palveluhankintojen sääntely ja hankintalain liite E.....	16
4.4	Oikeusperiaatteet ja lain soveltamisjärjestys	17
5	HANKINTAYKSIKKÖ JA JULKINEN HANKINTA	18
6	HANKINTOJEN JAOTTELU – KYNNYSARVOT	19
6.1	Pienhankinnat	20
6.2	Kansalliset hankinnat.....	20
6.3	EU–hankinnat	22
6.4	Suorahankinta.....	23
7	HANKINTAYKSIKÖN HANKINTAJÄRJESTELYT	25
7.1	Puitejärjestely	25
7.2	Elinkaari- ja allianssimalli	26
7.3	Käänteinen kilpailutus eli ranskalainen urakka ja innovaatiot	27
8	SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖ HANKINNOISSA	29
8.1	Dynaaminen hankintajärjestelmä.....	29
8.2	Sähköisen luettelon käyttö kilpailutuksessa	30
8.3	Sähköiset järjestelmät.....	30
9	HANKINTASOPIMUS	32
9.1	Hankintapäätöksen tiedoksianto ja sopimuksen tekeminen.....	33
9.2	Hankintasopimuksen muuttaminen tai irtisanominen	34
9.3	Asiakirjojen julkisuus hankintaprosessin eri vaiheissa	35

10HANKINTAYHTEISTYÖ	37
11HANKINTOJEN JAKAMINEN JA PILKKOMISKIELTO	38
12PK–YRITYSTEN KILPAILUKYKY JULKISISSA HANKINNOISSA	40
13KAKSIVAIHEISUUDEN PERIAATE.....	41
13.1 Tarjoajien poissulkemisperusteet	41
13.2 Referenssivaatimukset ja muut soveltuvuusperusteet.....	43
14HANKINNAN KESKEYTTÄMINEN	44
15HANKINTOJEN OIKEUSTURVA JA OHJAAVAT MINISTERIÖT	45
16POHDINTA	47
LÄHTEET	49
LIITTEET	51

KÄYTETYT MERKIT JA LYHENTEET

EU	Euroopan Unioni
ALV	arvonlisävero
sote–	sosiaali– ja terveys–
HILMA	hankintojen ilmoituskanava, www.hankintailmoitukset.fi , (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 161)
KL–Kuntahankinnat Oy	www.kuntahankinnat.fi , kuntaliiton omistama yhteishan- kintayksikkö (Kontio ym. 2017, 36)
WTO	World Trade Organization, maailman kauppajärjestö
GPA	Government Procurement Agreement, julkisten hankin- tojen sopimus
ESPD	European Single Procurement Document, yhteinen eurooppalainen hankinta–asiakirja
TED	Tenders Electronic Daily–tietokanta, Euroopan unionin- virallisen lehden täydennysosa, https://ted.eu- ropa.eu/TED
pk–yritys	pieni tai keskisuuri yritys
MAO	Markkinaoikeus
CPV	hankintanimikkeistö, Common Procurement Vocabulary
NUTS	aluekoodi, Nomenclature of Territorial Units for Statis- tics, lyhenne NUTS tulee ranskan kielen ilmauksesta
SIMAP	Information System for Public Procurement, lyhenne SI- MAP tulee ranskan kielen ilmauksesta
TEM	Työ– ja elinkeinoministeriö
UM	Ulkoasiainministeriö
KKV	Kilpailu– ja kuluttajavirasto
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

1 JOHDANTO

Julkisten hankintojen johtaminen on strategiajohtamista, joka perustuu ennakkointiin, suunnitelmallisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen, ohjeistamiseen, toteutukseen ja seurantaan. Julkisissa hankinnoissa tulee huomioida julkisten varojen tehokkaan käytön lisäksi myös kunnan toiminnalle asetetut tehtävät, hyvän hallinnon periaatteet ja lainsäädäntö. Julkisen hankintayksikön kannattaa panostaa hankinnoissaan talousarviosuunnitteluun, sillä hankinnat vaikuttavat myös kunnan talouteen. Menestyvät hankintayksiköt erottuvat muista hankintayksiköistä erityisesti hankintaosaamisella, tavoitteiden asettelulla ja seurannalla, sekä hankintayhteistyön hallinnalla (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 23).

Hankintojen johtamisprosessi alkaa toimivan hankintastrategian suunnittelusta ja toteutuksesta. Hankintastrategia on työkalu, jolla kunta varmistaa yhteiset pelisäännöt kaikille hankinnoissa mukana oleville tahoille. Yhteiset pelisäännöt luovat luottamusta hankintayksikön toimintaan, sillä hankintojen onnistuminen vaikuttaa myös yrityksiin, yhteistyökumppaneihin, sidosryhmiin ja kunnan asukkaisiin. Hankintastrategian toteuttaminen edellyttää hankintahenkilöstöltä hankintojen kokonaiskuvan hallintaa, hankintalajien ja -menettelyjen tuntemusta, sekä kykyä soveltaa lainsäädäntöä hankintaprosessin eri vaiheissa. Kunnan hankintastrategia voi olla osana kuntastrategiaa, jolloin hankintastrategiassa huomioidaan kunnan tehtävät palvelujen järjestäjänä ja tuottajana, palveluvelvoitteet sekä omistajapolitiikka (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 29).

Hankintastrategian tavoite on luoda kunnalle pitkän tähtäimen hankintasuunnitelma, varmistaa hankintaprosessin oikeellisuus ja lain noudattaminen, sekä selvittää hankintaprosessien vaiheita. Lainsäädännön edellyttämä toimintatapa vähentää hankintaprosesseissa tapahtuvien virheiden ja hankinnoista tehtävien valitusten määrää. ”*Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*” eli hankintalaki sääntelee hankintayksiköiden toimintaa ja edellyttää niitä toteuttamaan hankintansa niin taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti kuin se kulloinkin vallitsevassa kilpailutilanteessa on mahdollista, ympäristöä ja sosiaalisia näkökohtia unohtamatta (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 1:2 §).

Tutkimuksen tavoite on tuottaa kunnan hankintastrategiaa varten materiaalia, jota voidaan käyttää hankintaohjeistuksena ja johtamisen työkaluna. Tutkimuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota Sodankylän kunnan hankintastrategialuonnoksen julkaisun yhteydessä esitettyihin kysymyksiin, jotka osoittavat tiedon tarvetta eri hankintamenettelyjen, sopimushallinnon, kilpailutuksien, asiakirjajulkisuuden ja hankintaprosessin keskeytyksen osalta. Tutkimuksen tuotos sopii hankintastrategian luomiseen ja hankintaohjeistuksen tekemiseen. Tutkimus kartoittaa hyvän hallinnon periaatteita ja julkisen hankintayksikön toiminnan kannalta keskeisten lakien soveltamista.

Hankintaosaamisen merkitys hankintayksikölle on strateginen kilpailuetu ja onnistuessaan strategia luo yhteisen näkemyksen ja tavoitteet, jotka tulee viestittää koko hankintahenkilöstölle ja hankintayksikölle. Hankintayksikölle strategiaprosessi ja hankintastrategia ovat työvälaineitä, joilla organisaatio saadaan ymmärtämään, omaksumaan ja toimimaan yhteisten linjanvetojen ja toimintasuunnitelman mukaisesti. Hankintastrategian toteutuksella selvitetään, miten tavoitteet parhaiten saavutetaan ja käytettävissä olevat resurssit hyödynnetään.

Tutkimuksessa on käytetty lainopillista ja empiiristä tutkimusmenetelmää. Tutkimusaineisto koostuu hankintalakiuudistuksen jälkeen ilmestyneistä hankintaoppaista, julkisten hankintojen koulutuksista saadusta koulutusmateriaalista, sekä ajantasaisesta lainsäädännöstä. Empiiristä tutkimusaineistoa edustavat vertailuaineistona käytetyt eri organisaatioiden hankintastrategiat, Sodankylän kunnan kotisivulla julkaistu pienhankintojen strategialuonnos kysymyksineen, Sodankylän kunnanvaltuuston hankintastrategiaa käsittelevät kokouspöytäkirjat liitteineen, sekä markkinaoikeuden oikeustapaukset. Tutkimuksen ensisijainen tavoite on tiedon tuottaminen hankintastrategian ja hankintaohjeistuksen luomista varten, sekä tarjota hankintojen johtamiselle tehokas työväline.

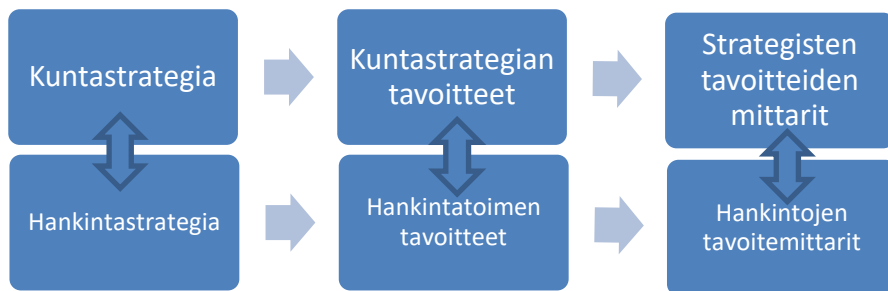
2 HANKINTASTRATEGIAN MERKITYS

Kunnan johtamisstrategiasta ja hankintahenkilöstön osaamisesta riippuu, miten hyvin kunta hankintayksikkönä menestyy julkisissa hankinnoissa. Hankintojen strateginen johtaminen on kunnan menestymisen kannalta olennaista. Hankintastrategian onnistunut toteutus reflektoi suoraan strategisen johtamisen onnistumiseen, kun taas hankintojen taktinen johtaminen näkyy kunnan ja hankintaprosessien budjetoinnin onnistumisena. Hankintayksikön harkinnassa ja vastuulla on hankintojen suunnitelmallinen, kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen (Eskola ym. 2017, 29).

Hankintastrategian laatiminen on haasteellista, sillä hankinnat ovat erilaisia, ne voivat koostua tavara- tai palvelukokonaisuuksista tai niiden yhdistelmistä. Hankintastrategian laatiminen, hankinnan keskeiset tavoitteet, ulkoistuksen tai oma-tuotannon määrittäminen, avaintoimittajien valinta, sekä hankinta- tai toimittajavalintojen organisointi ovat hankintastrategian linjanvetoja. Hankintastrategian merkitys on strategisen toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen, markkinoiden analysointi ja strateginen toteutus, jotka kannattaa huomioida hankintojen johtamisessa. Päämäärät ja tavoitteet tulisi asettaa konkreettisiksi, jotta yleinen tavoite voidaan muuttaa selkeäksi kustannussäästötavoitteeksi ja säästyneeksi työajaksi. Hankintatoimen arviointi- ja mittausjärjestelmää (Kuvio 1) tulisi kehittää hankintayksikön strategian pohjalta (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 146, 326, 371–371.)

Kunnan hankintatoimessa kuntastrategia määrittelee palvelun järjestämisen ja tuottamisen, palvelustrategia puolestaan sen, tuottaako kunta itse vai ulkoistaako palvelut. Hankintastrategian rooli on määrittää yhteishankinnat, hankintojen sähköinen kilpailutus ja hankintaosaamisen taso. Hankintastrategian tavoitteena on laajempien hankintakokonaisuuksien saavuttaminen, yhteishankintojen toteuttaminen ja hankintatoiminnan tehostaminen kustannuksia alentamalla. Hankintaohjeistusten ja suunnitelmien taustalla on yleensä organisaatiostrategia (Kuvio 1), joka määrittelee hankintojen yleiset linjaukset, taloudelliset tai tekniset reunaehdot ja strategiaohjauksen (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 36, 37.)

Kuvio 1. Hankintojen arviointi- ja mittausjärjestelmä kuntastrategian tukena (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 371; tekijä)



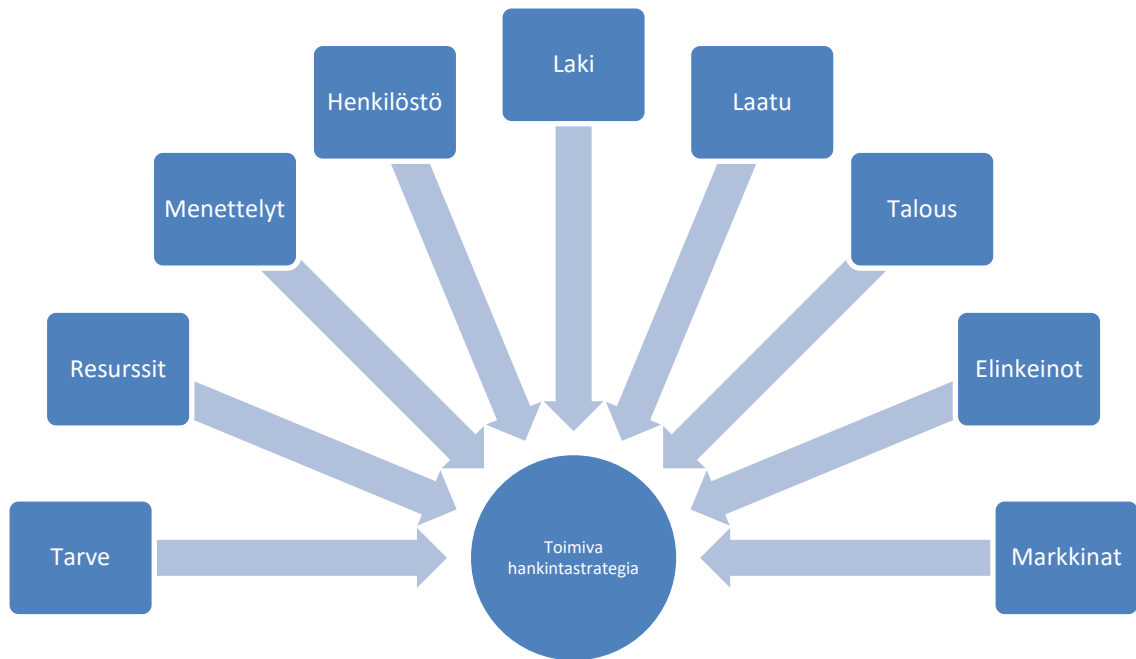
Hankintajohtamisen strateginen pyrkimys on tehostaa hankintaprosesseja, parantaa kustannustehokkuutta ja kannattavuutta, varmistaa laadukkaat ja kestävät hankinnat, sekä osoittaa kunnan luotettavuus yhteistyökumppanina. Julkisten hankintayksiköiden on panostettava vahvaan hankintaosaamiseen julkisissa hankinnoissa, jotta sillä saavutetaan samoja etuja kuin yritystoiminnassa. Organisaatiot, jotka paransivat liiketulostaan, palkkasivat osaavia henkilöitä johtamaan hankintoja, kouluttivat henkilöstöään, asettivat hankintaorganisaatiolle selkeät tavoitteet, mittasivat tavoitteiden toteutumista, sekä toimivat tehokkaasti hankintayhteistyössä yli organisaatorajojen (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 23).

2.1 Hankintastrategian tavoitteet ja päämäärät

Hankintastrategian tavoite on strateginen ote hankintojen toteuttamiseen, jossa tavoitteen toteutumisen mittarina ja päämääränä ovat hankintaosaamisen kehittäminen ja toimivan toimittajaverkoston luominen. Näillä kehittämistoimenpiteillä hankintayksikkö saavuttaa kustannussäästöjä, ajankäytön ja pääoman säästöjä. Hyvin organisoidusta ja toimivasta hankintatoiminnasta kehittyy helposti hallittava toimintamalli, hankintayksikön maine ja strateginen asema luotettavana yhteistyökumppanina paranee ja hankintapäätökset ovat laadukkaita ja kestäviä (Iloranta & Muhonen 2018, 366; tekijä.)

Hankintastrategialla varmistetaan taloudelliset, sosiaaliset, ekologiset ja vastuulliset hankinnat. Toimiva hankintastrategia edellyttää selkeitä tavoitteita ja pyrkimystä koko hankintaorganisaation kehittämiseen. Toimivalla hankintastrategialla on merkitystä elinkeinoelämän, markkinoiden, kunnan ja alueen kehitykselle. Hankintastrategian tavoitteena on varmistaa laadukas, kustannustehokas ja aikataulutettu investointi-, kilpailutus- ja hankintatoteutus. Hankintastrategiassa kartoitetaan ja määritellään hankintoihin vaikuttavat tekijät (Kuvio 2). Hankintayksiköt voivat hyödyntää hankintastrategiaa järjestämällä hankintojen hallinnan siten, että hankinnat voidaan toteuttaa taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina (Eskola ym. 2017, 29).

Kuvio 2. Toimivan hankintastrategian elementit



Hankintastrategian laatimisella varaudutaan investointeihin, kilpailutuksiin, yhteishankintoihin, sekä hankintojen parissa työskentelevän henkilökunnan hankintaosaamisen varmistamiseen. Hankintojen suunnittelu Liite 6 63 (1) on organisoitua ja hankintojen oikea-aikaista toteuttamista, joita ohjataan ja valvotaan strategiakaudella. Hankintastrategian päämäärä on kartoittaa hankintayksikön tarpeet ja hankintojen toteutumismahdollisuudet pitkällä aikavälillä (Eskola ym. 2017, 29.)

Hankintastrategian tavoitteet ja päämäärät tulevat suoraan hankintalaista, sillä hankintayksikön on kohdeltava kilpailutukseen osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti, syrjimättömästi, avoimesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Käytännössä suurin painoarvo on tarjoajien tasapuolisella ja syrjimättömällä kohtelulla, sillä se vaikuttaa eniten hankintamenettelyyn Liite 4 59 (3) ja hankintojen valmisteluun. Hankintastrategian tehtävä on hankintalain mukaisesti käyttää hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, joten hankintayksikkö ei saa hankinnan valmisteluvaiheessa tai toteutusvaiheessa rajoittaa kilpailua. Hankintalaki tukee pk-yritysten kilpailukykyä sallimalla hankintakokonaisuuksien jakamisen osatarjouksiin, jolloin pk-yritykset pääsevät mukaan isompien hankintakokonaisuuksien kilpailutuksiin (Karinkanta & Lahtinen 2017, 34, 35.)

2.2 Hankintastrategian toteutus

Hankintastrategia on yleensä julkinen suunnitelma, jonka hankintayksiköt ovat julkaisevat kotisivuillaan. Mikäli hankintayksikkö ei ole julkaissut varsinaista strategiaa, mutta kunnanvaltuusto on hyväksynyt hankintastrategian kokouksessaan, hankintastrategian yleiset periaatteet löytyvät kunnan julkisista pöytäkirjoista tai niiden liitteistä. Hankintastrategian julkisuudella on etunsa, sillä julkisen hankintastrategian avulla potentiaaliset tarjoajat saavat tietoa hankintayksikön toimintatavoista, hankinnan yhteyshenkilöistä, tulevista hankinnoista ja hankintaohjeistuksesta. Hankintastrategian julkisuus parantaa myös yritysten, yhteisöjen ja pk-yritysten kilpailukykyä, sekä auttaa ehkäisemään harmaata taloutta. Hankintastrategiat, kuntastrategiat sekä hankinta-asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia (Kontio ym. 2017, 98).

Hankintastrategian toteutuksessa on huomioitava ne periaatteet, jotka julkisia hankintojen sääntelevät. Hankintastrategiaan kirjataan strategiset päämäärät, tavoitteet, toiminta-ajatus, arvot, missiot ja visiot, toimintatavat, strategiaa toteuttavat ohjelmat ja toteutumisen tasoa osoittavat mittarit. Hankintastrategia ohjaa kunnan hankintajohtamista vastaamalla kysymyksiin miksi, miten, millä tavoin, ja millä keinoilla toiminnan onnistumista mitataan. Hankintastrategiassa tulee ottaa huomioon myös hankintoja säätelevät lait ja asetukset. Hankintastrategia on suunnitelma erityisesti kunnan strategiselle johtamiselle.

3 HANKINTASTRATEGIA KUNNAN JOHTAMISESSA

Hankintastrategia on kunnanvaltuuston vahvistama hankintojen johtamisen työkalu ja toimintasuunnitelma. Hankintayksikkö asettaa konkreettiset tavoitteet toiminnalleen ja sen parantamiselle, jota strateginen johto valvoo. Kunnanvaltuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta kuntastrategian ja hankintastrategian osalta. Valtuuston vastuulla on strateginen päätöksenteko, kuntakonsernin tavoitteiden asettaminen, toiminnan arviointi ja seuranta, sekä talouden ja toiminnan tasapainottaminen (Kuntalaki 4:14 §).

Kunnan strategioihin kirjataan arvio kunnan nykytilanteesta, toimintaympäristön mahdollisista muutoksista ja niiden vaikutuksista, sekä selvitys strategian toteutuksen arvioinnista ja seurannasta. Strategian tulee ohjata kunnan taloussuunnittelua, sillä se velvoittaa kunnanvaltuustoa ottamaan kantaa kunnan pitkän aikavälin suunnitelmaan ja toiminnan järjestämiseen. Strategiset päämäärät vaativat valintoja ja kompromissejä eri tekijöiden ja poliittisten painotusten välillä. Yleisiä strategioissa käytettäviä käsitteitä ovat *"toiminta-ajatus, arvot, visiot, strategiset päämäärät, tavoitteet, mittarit sekä strategiaa toteuttavat ohjelmat"*. (Harjula & Prättälä 2015, 326–327.)

Hankintastrategia on johtamisen väline, jolla on kunnalle samanlainen merkitys kuin liiketoimintasuunnitelmalla yritykselle. Hankintastrategian tehtävä on sitouttaa hankintayksikkö ja johto tehokkaaseen ja vuorovaikutteiseen hankintatyökentelyyn, jonka tavoitteena on prosessitehokkuus, taloudellisuus, sekä hankintahenkilöstön osaamisen parantaminen. Hankintojen johtaminen tarvitsee hankintastrategian eli käsikirjan, jonka perusteella hankintayksikkö toteuttaa sille luotettua tehtävää. Hankintayksikön prioriteetti tulisi olla hankintajohtamisessa, sillä se vaikuttaa koko kunnan toimintaan, kannattavuuteen ja kehittymiseen. Hankintaosaamisen resurssien parantamiseksi kunta voi palkata hankinta-asiantuntijan tai hankintapäällikön, joka auttaa laatimaan toimivan hankintastrategian ja johdattaa hankintahenkilöstöä kohti asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

4 JULKISIA HANKINTOJA SÄÄNTELEVÄT LAIT

Kunnan toimintaa ja päätöksentekoa sääntelevät hallintolaki ja kuntalaki. Hankintatoimintaa sääntelee puolestaan hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki. Innovaatiokumppanuushankinnoissa on lisäksi tärkeää huomioida kehitetyn tuotteen tai palvelun osalta immateriaalioikeudet, jotka kannattaa merkitä hankintasopimuksen ehtoihin. Hallintolaki sääntelee yleisiä hyvän hallinnon perusteita ja vaatimuksia, joita ovat hallinnon ”*oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus, sekä viranomaisen yhteistyö, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta*” (Mäenpää 2017, 35).

Julkisten hankintayksiköiden tekemiä hankintoja sääntelee pääasiassa hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki, jotka velvoittavat lähinnä julkisia hankintayksiköitä, ei tarjoajia. Suomen julkisten hankintojen sääntely perustuu EU-direktiiveihin ja Maailman kauppajärjestön, WTO:n, julkisten hankintojen sopimukseen eli GPA-sopimukseen, ”*Government Procurement Agreement*”. Julkisten hankintojen EU-sääntelyn tavoitteena on yksinkertaisempi ja joustavampi hankintamenettely, asianmukaisten hankintamenettelyjen käyttö Liite 4 59 (3), sekä hankintojen valvonta ja hallinnointi. Hankintalaki on viralliselta nimeltään ”*Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*” ja erityisalojen hankintalaki puolestaan ”*Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016*” (Kontio ym. 2017, 43, 44.)

Tutkimuksen tarkastelun kohteena ovat erityisesti hankintalaki ja erityisalojen hankintalaki. Lainsäädännön pyrkimyksenä on auttaa tarjoajaa valvomaan hankintaprosessin oikeellisuutta, sekä varmistumaan siitä, että julkinen hankintayksikkö toimii hankintalain edellyttämällä tavalla. Hankintalain taustalta on tunnistettavissa hyvän hallinnon periaatteita, joilla tarjoajia suojataan julkisen mielivaltaisen käytöltä. Julkisen vallan käyttäjiä ovat siis julkiset hankintayksiköt, ja hankintalain suojaamia osapuolia puolestaan kilpailutusten tarjoajat ja ehdokkaat (Kärnkanta & Lahtinen 2017, 15).

4.1 Hankintalaki

Julkisten hankintayksiköiden tekemiä julkisia hankintoja sääntelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), eli hankintalaki. Hankintalaki on luonteeltaan menettelylaki, joka sääntelee hankinnan kilpailuttamisprosessia ja hankinnan laatuvaatimuksia. Hankintalaki ei ota kantaa siihen, pitääkö kunnan tuottaa palvelut itse vai ulkoistaa palvelujen tuotanto, sillä se kattaa vain osan hankintaprosessista. Hankintalaki edellyttää, että julkiset hankintayksiköt kilpailuttavat hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalain mukaisesti. Hankintalaki myös kieltää syrjivät ja suosivat vertailuperusteet (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 20.)

Julkisten varojen tehokas käyttö ja hankintayksiköiden laadukkaat, innovatiiviset, tarkoituksenmukaiset ja kestävät hankinnat ovat hankintalain soveltamisen periaatteita. Hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnyksarvot alittaviin hankintoihin eli pienhankintoihin. Hankintalaki sääntelee pääasiassa hankintamenettelyyn liittyviä menettelytapoja, erityisesti hankintojen kilpailutusta. Lisäksi hankintalaki painottaa, että hankintayksikön on järjestettävä hankintansa ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen, sekä kilpailumahdollisuudet hyödyntäen. Julkisten hankintojen tulee olla tarkoituksenmukaisia, laadukkaita, taloudellisia ja suunnitelmallisia (Kontio ym. 27, 28.)

Hankintalaki edellyttää julkiselta sektorilta hyvinvoinnin edistämistä ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista, kuten perusoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyysperiaatteen noudattamista hankinnan kohteen ja tarjoajien soveltuvuusperusteiden määrittelyssä. Julkisissa hankintayksiköissä koulutuksen ja kehittämisen lisäksi tarvitaan lainsäädännön tuntemusta, hankintojen strategista hallintaa, sekä vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelukykyä. Hankintalain toteutuminen hankintaprosesseissa edellyttää huolellista valmistautumista, sillä vaikka laki määrittelee hankintojen toteuttamista, se ei estä viisaiden hankintojen tekemistä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 82.)

4.2 Erityisalojen hankintalaki

”Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016”, eli lyhyesti erityisalojen hankintalaki sääntelee erityisten toimialojen yksiköiden tekemiä hankintoja, joita ovat vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnat. Erityisalojen hankintalaissa hankintayksiköllä on suurempi harkintavalta soveltuvuusehtojen asettamisessa ja menettelytavan valinnassa, joten erityisalojen hankinnoissa on mahdollista käyttää neuvottelumenettelyä kaikissa hankintaprosesseissa. Erityisalojen hankintoja ovat esimerkiksi kaasu-, lämpö-, sähkö- ja vesihuoltoon liittyvät hankinnat, sekä joukkoliikenteen, satamien ja lentokenttien palveluhankinnat (Karinkanta & Lahtinen 2017, 161–164.)

4.3 Sote-palveluhankintojen sääntely ja hankintalain liite E

Hankintalaki sääntelee osaltaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintoja ja pyrkii turvaamaan käyttäjien erityistarpeet ja kuulemisen. Hankintayksikön tulee huomioida *”palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät”*. Sote-palveluhankinnat ovat lähtökohtaisesti hankintalain 12. luvun tarkoittamia erityisiä palveluhankintoja. Hankintalain liitteessä E mainituille palveluille ei ole erillistä EU-kynnysarvoa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 12:108 §, 4:25 §; Pekkala ym. 2017, 458).

Hankintalain liite E sisältää listan kansalliset kynnysarvot ylittävistä sosiaali- ja terveystalouden palveluista, sekä vartiointipalveluista, työhakupalveluista ja sosiaalialan hallinnollisista palveluista. Hankintayksikön vastuulla on tarkistaa, löytyykö hankinnan kohde liitteen E luettelosta, jolloin hankinnassa voidaan soveltaa kevyempää menettelyä kuin EU-hankinnoissa. Hankintamenettely on kuvattava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, lisäksi hankinnasta julkaistaan ilmoitus ja tarjouspyyntö. Tarjoukset on laadittava kirjallisena ja jos kilpailutuksen voittaa halvin hinta, tulee syy perustella hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai

hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa (Karinkanta & Lahtinen 2017, 63; Laki julkisista hankinnoista 1397/2016 12:115 §.)

4.4 Oikeusperiaatteet ja lain soveltamisjärjestys

Julkisten hankintayksiköiden kilpailutuksiin ja hankintatoimintaan vaikuttavat lakien lisäksi oikeusperiaatteet (Kuvio 3). Avoimuutta, tasapuolisuutta, syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta sovelletaan kaikissa julkisissa hankinnoissa riippumatta hankinnan arvosta tai siitä, kuuluvatko ne hankintalain soveltamisen piiriin. Hankintalaki sääntelee lähinnä hankintamenettelyä, ja sen soveltamisen vähimmäisedellytys on kansallisen kynnyсарvon ylittyminen. Näin ollen kansallisen kynnyсарvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Hankintalaki on luonteeltaan yleislainsäädäntöä ja substanssilaki sovellettavaa erityislainsäädäntöä, joten hankintayksikön on huomioitava molempien lakien asettamat velvoitteet julkisten hankintojen suunnittelussa (Eskola ym. 2017, 493).

Kuvio 3. Kunnan julkisia hankintoja sääntelevät lait ja periaatteet



Julkisia hankintoja koskevan lainsäätelyn tavoitteena on tehokas julkisten varojen käyttö kilpailua lisäämällä ja mahdollistamalla avoin sisämarkkinakilpailu kaikille eurooppalaisille yrityksille. EU:n perussopimuksen tavoitteena on myös kaupan esteiden poistaminen jäsenvaltioiden välisestä kaupankäynnistä sekä pääoman, tavaroiden, palvelujen ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen (Kontio ym. 2017, 27.)

5 HANKINTAYKSIKKÖ JA JULKINEN HANKINTA

Julkisiksi hankintayksiköiksi luetaan valtio, valtion liikelaitokset, kunta, kunnan viranomaiset, kuten kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Hankintalain määrittelemiä julkisia hankintayksiköitä ovat myös kuntayhtymät, koulutuskuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit, sekä kuntayhtymien muodostamat toimielimet. Julkisia hankintayksiköitä ovat myös seurakunnat, kirkot ja sellaiset hankinnan tekijät, jotka saavat hankintaansa varten yli puolet hankinnan arvosta hankintalain tarkoittamalta hankintayksiköltä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 1:5 §.)

Kunta on hankintayksikkö, joka vastaa itsehallintonsa oikeuttamana hankintatoimestaan. Kunnan ylimmän johdon tehtävä on vastata käytännön hankintatoimen strategisesta ohjaamisesta ja kehittämisestä. Kunnan osakeyhtiöt, joiden eivät ensisijaisesti tuota omistajalleen voittoa, ovat hankintalain tarkoittamia julkisoikeudellisia laitoksia. Hankintalaki sääntelee vain ulkopuolisilta palveluntuottajilta ostettuja palveluja. Kunnan liikelaitokset toimivat puolestaan osana kuntaorganisaatiota, eikä niillä ole kuntaan nähden itsenäisen oikeushenkilön asemaa. Käytännössä kunnan lämpö- ja vesilaitokset kuuluvat erityisalojen hankintalain piiriin (Pekkala ym. 2017, 19–20; Kontio ym. 2017, 35, 46.)

Julkinen hankinta on määritelty hankintalaissa hankinnaksi, joka on luonteeltaan suunnittelukilpailu, tavara- tai palveluhankinta, rakennusurakka, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu, erityisiä palveluja koskeva hankinta tai käyttöoikeussopimus. Julkinen hankinta voi olla osto-, leasing-, vuokra- tai optiosopimus, jolla julkinen ostaja eli julkinen hankintayksikkö hankkii tavaran, urakan, käyttöoikeussopimuksen tai palvelun vastiketta vastaan julkisilla varoilla oman organisaationsa ulkopuolelta. Oman organisaation sisällä tehdyt sopimukset eivät ole lähtökohtaisesti hankintoja, paitsi jos ne kilpailutetaan hankintalainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 1:4 §; Kontio ym. 2017, 27.)

6 HANKINTOJEN JAOTTELU – KYNNYSARVOT

Julkiset hankinnat jaotellaan hankinnan arvon perusteella kansallisiin hankintoihin, kansalliset kynnsarvot alittaviin hankintoihin eli pienhankintoihin, sekä EU-kynnsarvot ylittäviin hankintoihin (Taulukko 1). Kynnsarvo on suurin mahdollinen ennakoitu arvo ja kynnsarvosta riippuu, miten hankinta kilpailutetaan ja kuinka laajasti. Vähäiset hankinnat, jotka jäävät alle kansallisen kynnsarvon, voidaan tehdä hankintayksikön oman ohjeistuksen mukaisesti ja hankintalain sääntelemättä. Hankintalaki sääntelee siis vain kansallisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja, toisin sanoen kansallisia ja EU-hankintoja. Hankintalaissa on lisäksi määritelty erikseen sote-palveluhankinnoista ja erityisalojen hankinnoista (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 24–25.)

Taulukko 1. Hankintojen voimassa olevat kynnsarvot, kunnat (TEM 2018)

Hankintalaji	Kansallinen kynnsarvo 25 §	EU-kynnsarvo (kunta) Hankintalaki 26 §	Erytisalojen hankintalaki 13 §
Tavarat	60 000	221 000	443 000
Palvelut	60 000	221 000	443 000
Suunnittelukilpailut	60 000	221 000	443 000
Rakennusurakat	150 000	5 548 000	5 548 000
Sote-palveluhankinnat liite E	400 000	-	1 000 000
Muut erityiset palvelut liite E	300 000	-	1 000 000
Käyttöoikeussopimukset/palvelut	500 000	-	5 548 000
Käyttöoikeusurakat	500 000	-	-

Kansalliset kynnsarvot muuttuvat vain, jos kansalliseen lainsäädäntöön tehdään muutoksia. Uudet EU-hankintojen kynnsarvot tulevat voimaan 1.1.2020, sillä tämänhetkiset EU-kynnsarvot ovat voimassa 1.1.2018–31.12.2019. Kansallisten, EU-hankintojen ja erityisalojen hankintojen voimassa olevat kynnsarvot löytyvät Työ- ja elinkeinoministeriön sivulta. Kynnsarvot koskevat viranomaisia ja muita hankintalain (1397/2016) 5 §:n määriteltyjä hankintayksiköitä. Hankintojen suurimmasta mahdollisesta ennakoidusta arvosta riippuu, miltä osin hankintalaki tulee sovellettavaksi hankinnoissa (TEM 2018.)

6.1 Pienhankinnat

Pienhankinnoissa ei sovelleta hankintalakia, sillä pienhankinnan kokonaisarvo alittaa hankintalain soveltamisen vähimmäisedellytyksen eli kansallisen kynnyсарvon. Pienhankintojen menettelyohjeet perustuvat lähinnä EU-perustamissopimuksen yleisiin periaatteisiin, joita ovat avoimuus, syrjimättömyys, tasapuolisuus ja suhteellisuus. Pienhankintojen ohjeistus voi perustua hankintayksiköiden laatimisiin omiin sisäisiin ohjeistuksiin. Pienhankintojen osalta ei ole asetettu hankintailmoituksen julkaisupakkoa, eikä hankinnoista ole valitusoikeutta markkinaoikeuteen. Pienhankinnan virhemenettelyssä tarjoaja voi kuitenkin pyytää hankintayksikköä tekemään hankintaoikaisun tai hankintayksikkö voi itse tehdä hankintaoikaisun (Kontio ym. 2017, 178.)

Pienhankintojen osalta ei sovelleta hankintalaissa määriteltyjä oikeussuojakeinoja, joten esimerkiksi markkinaoikeus ei lähtökohtaisesti tutki pienhankinnoista tehtyjä valituksia muuten kuin kynnyсарvon ylittymisen osalta. Pienhankinnoista tehtävät valitukset ovat hallintovalituksia, kunnallisia oikaisuvaatimuksia tai kunnallisvalituksia. Hallintovalituksen voi tehdä niiden päätösten osalta, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön. Kunnallisvalituksen voi tehdä asianosainen, kunnan jäsen tai henkilö, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa. Valittaminen on kuitenkin mahdollista vain, jos EU-oikeuden yleisiä periaatteita, avoimuutta, tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tai suhteellisuuden periaatetta on rikottu (Kontio ym. 2017, 71; Harjula & Prättälä 2015, 883, 930.)

6.2 Kansalliset hankinnat

Kansallisella hankinnalla tarkoitetaan kansallisen kynnyсарvon ylittäviä, mutta EU-kynnyсарvot alittavia hankintoja. Kansallisessa hankinnassa hankintayksikkö voi itse valita käyttämänsä hankintamenettelyn, sillä kansalliselle hankinnalle asetetut menettelytapasäännökset perustuvat ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön ja hankintalain yleisten periaatteiden noudattamiseen. Hankintayksikön käyttämän menettelyn tulee olla tarkoituksenmukainen hankinnan ja tavoitteen osalta. Kansallisissa hankinnoissa ei ole asetettuja määräaikoja, mutta tarjoajille

on varattava kohtuullinen aika tarjousten jättämistä varten. Kansallisen kynnyksen arvon ylittyttyä, hankinnasta on ilmoitettava HILMA-ilmoituskanavalla, jonka kautta tehdään myös kilpailutus (Kontio ym. 2017, 106; tekijä.)

Hankintayksikkö voi luoda kansallisesta hankinnasta oman väljemmän menettelyn, mutta hankintalain periaatteita tulee kuitenkin noudattaa. Hankintayksikkö voi ottaa käyttöön EU-hankintojen menettelytapoja yhdistelevän yhdistelmämenettelyn. Hankintayksikön on kuitenkin ilmoitettava tai kuvattava käyttämänsä hankintamenettely joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö voi asettaa halutessaan tarjoajille soveltuvuusvaatimukseksi kielitaitovaatimuksen, mikäli hankinnan kohde sitä edellyttää. Pääsääntöisesti hankinnoissa on kuitenkin säilytettävä syrjimättömyyden periaate Liite 3 58 (1). Hankintayksikkö saa pääsääntöisesti valita kansallisiin hankintoihin käyttämänsä hankintamenettelyt (Eskola ym. 2017, 177; Kontio ym. 2017, 29,106.)

Jos hankintayksiköllä on käytössään Cludia kilpailutusjärjestelmä, kansallisten hankintojen ilmoitus siirtyy automaattisesti Cludiasta suoraan HILMA-ilmoitusportaalin kansallisten hankintojen ilmoitus pohjaan. Jos sähköisiä järjestelmiä ei ole integroitu, hankintailmoitus täytyy tehdä erikseen HILMA-järjestelmään. Hankintailmoitus tulee tehdä englannin kielisenä, jos hankintaan on odotettavissa halukkaita osallistujia myös muista EU:n jäsenmaista. Hankintailmoitus tulee täyttää systemaattisesti esimerkiksi suomen tai englannin kielisenä (Lahtinen 2017).

Hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön sisällössä tehdyn virheen seurauksena saadut tarjoukset voivat olla epätarkkoja tai keskenään vertailukelvottomia. Näissä tapauksissa hankintayksikkö voi harkintansa mukaan käyttää joko täsmennyspyyntöä tai hankinnan keskeyttämistä. Tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi täsmennyspyyntö tai keskeyttämisilmoitus tulee ilmoittaa kaikille tarjoajille. Jos tarjouspyyntöön halutaan korjauksia, täsmennyksiä tai muutoksia, hankintayksikön tulee ilmoittaa asiasta kaikille tarjoajille tasapuolisesti. Jos kyseessä on hankintayksikön virhe, tarjoajilla tulee erityisesti olla mahdollisuus korjata tai täsmentää virheestä johtuvat epätarkkuudet. On kuitenkin huomioitava, että jos virhemennettelyn korjaus vaatii hankintailmoituksen korjaamista, ilmoitusta ei voi korjata tarjouspyynnön muutoksella (Kontio ym. 2017, 241.)

6.3 EU-hankinnat

EU-hankinta on EU-kynnysarvoon yltävä tai sen ylittävä hankinta (Taulukko 2), joka kilpailutetaan EU:n laajuisesti. Hankintayksikkö on velvollinen käyttämään EU-hankinnoissa vakiolomakkeita ja erillistä hankintanimikkeistöä. Käytännössä hankinnan ilmoitusvelvollisuus täyttyy HILMA-ilmoituskanavassa olevia sähköisiä ilmoituslomakkeita käyttämällä. HILMA-ilmoitusjärjestelmän sivulta puuttuvia lomakkeita löytyy SIMAP-sivustolta, ”*Information System for Public Procurement*”. SIMAPista löytyy tietoa hankintanimikkeistöä ja esimerkiksi TED-tietokannan, ”*Tenderers Electronic Daily*”, käyttäjälista (Kontio ym. 2017, 162; SIMAP 2019.)

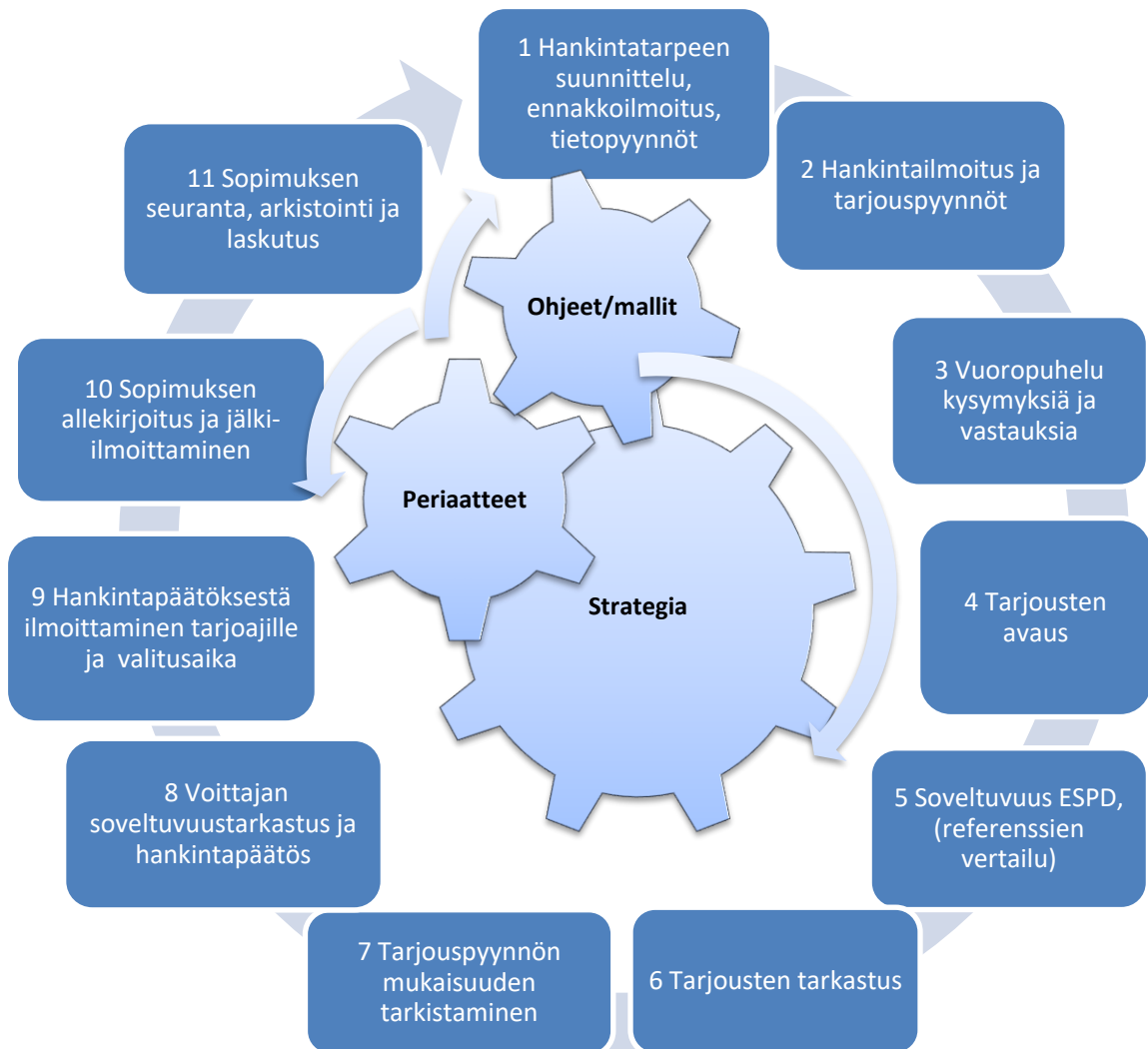
Taulukko 2. EU-hankinnat, hankintalain sääntely ja ilmoittamislaajuus (TEM 2019; Pekkala ym. 2017, 130)

EU-hankinta	Kynnysarvo ilman ALV	Sovellettavat säännöt	Ilmoittamislaajuus
tavarahankinta	221 000 €	Hankintalain osat I, II ja IV	HILMA EU-ilmoituspohja
palveluhankinta	221 000 €	Hankintalain osat I, II ja IV	HILMA EU-ilmoituspohja
suunnittelukilpailu	221 000 €	Hankintalain osat I, II ja IV	TED EU:n virallinen lehti
rakennusurakka	5 548 000 €	Hankintalain osat I, II ja IV	HILMA EU-ilmoituspohja

Tarjoajien soveltuvuus EU-hankinnoissa tarkistetaan ESPD-lomakkeella, joka on yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja, ”*European Single Procurement Document*”. ESPD-lomaketta tulee käyttää kaikissa EU-kynnysarvot ylittävissä tavara- ja palveluhankinnoissa, sekä rakennusurakoissa. Hankintayksikkö saa edellyttää ESPD-lomakkeen soveltuvuusvaatimuksia ainoastaan EU-hankinnoissa. ESPD-lomaketta ei käytetä kansallisissa, sote- tai muissa palveluhankinnoissa, eikä suunnittelukilpailuissa (Kontio ym. 2017, 191.)

Kynnysarvot perustuvat Maailman kauppajärjestön WTO:n julkisten hankintojen sopimukseen eli GPA-sopimukseen. EU-hankinnan kohde tulee merkitä EU-hankintailmoitukseen erillistä hankintanimikkeistöä käyttämällä eli CPV-koodein, ”*Common Procurement Vocabulary*”, hankinnan suorituspaikka ilmoitetaan puolestaan aluekoodilla eli NUTS-koodilla, ”*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*”. Hankintalainsäädännön ja sähköisten järjestelmien tuntemus helpottavat varsinaisen EU-hankinnan työvaiheita, sillä hankinnoissa täytyy lainsäädännön lisäksi hallita myös monivaiheinen kilpailutusprosessi (Kuvio 4) ja erilaisten sähköisten ilmoituskanavien käyttö.

Kuvio 4. EU–hankintaprosessi (Lahtinen 2017)



Hankintaorganisaation ajankäyttö päivittäisten rutiinien ja strategisten tehtävien välillä vaihtelee. Hankintapolitiikan, sopimuskäytännön, toiminnan ohjauksen, tehtävien hallinnan, yhteisten pelisääntöjen, toimittajien ohjauksen ja hankinta-johtamisen pelisääntöjen hallinta ovat keskipitkällä aikavälillä avainasemassa hankintaprosessien tehostumisessa, ajankäytön paranemisessa ja onnistuneiden hankintojen tekemisessä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 326, 328; tekijä.)

6.4 Suorahankinta

Suorahankinta on poikkeuksellinen hankintamenettely, jossa hankintayksikkö valitsee toimittajat ilman kilpailutusta ja neuvottelee hankintasopimuksen ehdot.

Hankintayksiköllä on perusteluvelvollisuuden lisäksi näyttövelvoite suoramankinnan edellytysten täyttymisestä hankintaa tehtäessä. Suoramankinnan osalta hankintayksikön on huomioitava, että suoramankinnasta voi valittaa mikä tahansa yritys, jonka toimialuetta suoramankinta kulloinkin koskee. Hankintayksikkö voi halutessaan tehdä suoramankintailmoituksen joko kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta. Suoramankintailmoituksesta tulee ilmetä hankintayksikön nimi, yhteystiedot, hankinnan kuvaus, tiedot suoramankintaperusteesta ja tarjoaja, jonka hyväksi suoramankintapäätös on tehty. Suoramankintaan johtaneet syyt tulee kuvata yksiselitteisesti ja selkeästi (Eskola ym. 2017, 243, 251.)

Suoramankinta on sallittu, jos tarjouspyyntöön tai hankintailmoitukseen ei ole avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä tullut osallistumishakemuksia tai tarjouksia tai jos tarjous ei ole soveltuva, tarjouspyynnön mukainen tai se ei sisällä tarjouspyynnössä ilmoitettuja hankintayksikön tarpeita tai vaatimuksia. Jos hankintaprosessissa ilmenevä kiire tai määräaikojen ylittyminen johtuu hankintayksikön omasta menettelystä, esimerkiksi budjetoinnin tai hankintasuunnittelun epäonnistumisesta, puutteellisesta markkinakartoituksesta tai virheellisestä määräaikojen laskemisesta, hankintayksikkö ei voi suoramankintaperustelussa vedota kiireeseen tai määräaikaan (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 10:80 §, 10:81 §; Lahtinen 2017; Kontio ym. 2017, 141.)

Hankintayksikkö voi tehdä suoramankinnan lisätilausten osalta silloin, jos laitteiston osittainen korvaaminen, laajentaminen tai toimittajan vaihtaminen toisi yhteensopivuusongelmia tai teknisiä hankaluuksia tuotteen käyttöön tai kunnossapitoon. Suoramankintaa ei tule kuitenkaan käyttää, ellei sille asetetut edellytykset varmasti täyty. Ääretön kiire voi olla perusteena suoramankinnalle äkillisen, yllättävän luonnonilmiön tai onnettomuuden aiheuttamille rakennus- ja korjaustöiden suoramankinnalle. Edellä mainittuja tilanteita voi kuitenkin ennakoida esimerkiksi puitesopimuksilla, joita voi käyttää vaivattomasti esimerkiksi kiiretilanteissa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 5:41 §; Kontio ym. 2017, 139, 140.)

7 HANKINTAYKSIKÖN HANKINTAJÄRJESTELYT

Julkiselta hankintayksiköltä edellytetään hankintojen osalta hankintalainsäädännön tuntemusta, perusteellista valmistautumista ja ennakoivaa suunnittelua. Laintuntemus ei siis yksin riitä, vaan hankintayksikön on löydettävä toimittajamarkkinat, peilattava omat hankintatarpeet, sekä taattava rehellisyys ja oikeudenmukaisuus yhteisten, julkisten varojen käyttämisessä. Viisaan hankinnan tekeminen edellyttää ennakkoluulotonta ajattelua, hankintaosaamista, hankintoihin panostamista, sekä strategista otetta hankintaprosesseissa (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 81–82, 255.)

Julkiset hankintayksiköt käyttävät hankintajärjestelyjä, joilla pyritään tehostamaan ja nopeuttamaan hankintaprosessia, minimoimaan mittaviin hankintoihin liittyviä riskejä tai toteuttamaan toimittajan ja hankintayksiköiden yhteisvastuuta pitkällä aikavälillä toteutettavissa suurissa investoinneissa. Hankintajärjestelyjen käyttö on toteutettava tarkoituksenmukaisesti ja hankintoihin liittyvät riskitekijät on selvitettävä ennen hankintajärjestelyn valintaa. Hankinnat kannattaa suunnitella huolellisesti, jonka jälkeen aloitetaan markkinakartoitus ja tekninen vuoropuhelu. Julkisen hankintayksikön käyttämiä hankintajärjestelyjä ovat esimerkiksi puitejärjestelyt, elinkaari- ja allianssimallilla toteutettavat hankinnat, käänteiset kilpailutusmenettelyt tai innovaatiokumppanuudella toteutettavat hankkeet.

7.1 Puitejärjestely

Puitejärjestelyä käytetään usein toistuvissa hankinnoissa tai jos hinnat vaihtelevat nopeasti. Puitejärjestelyn käyttö on yleistä, jos hankinta täytyy toteuttaa nopeasti tai halutaan välttää pienten erien erillinen kilpailuttaminen. Puitesopimus ei velvoita hankintayksikköä tekemään hankintaa kaikilta puitesopimukseen osallistujilta, eikä takaa välttämättä tarjoajalle mitään toimitusmääriä. Puitesopimus voi sisältää määritellyt minimiostojen määrät. Lisäksi puitesopimuksessa määritetään ehdot, joilla hankintayksikkö voi tehdä hankintoja puitejärjestelyyn osallistuvalla yrityksellä hankintatarpeen mukaan. Hankintayksikkö ei voi tehdä puitesopimuksen ehtoihin olennaisia muutoksia puitesopimuksen voimassaoloaikana.

Puitesopimuksen kesto on enintään neljä vuotta, mutta perustellusta syystä sopimuksen kesto voi olla pidempi kuin neljä vuotta (Kontio ym. 2017, 132–133.)

Puitejärjestelyyn voi osallistua useita hankintayksiköitä tai toimittajia, joiden välisellä sopimuksella vahvistetaan ehdot, hinnat ja suunnitellut määrät tietyn hankinta-ajan kuluessa. Puitejärjestely hyödyttää erityisesti hankintayksiköitä, sillä hankintayksikön ei tarvitse sitoutua kiinteisiin hintoihin, tilausmääriin, yhteen toimittajaan tai muihin ehtoihin koko sopimuskauden ajaksi. Puitejärjestely ei ole varsinainen hankintamenettely, vaan hankintamenettelyn tulos, jonka toteuttamiseen voidaan käyttää avointa tai neuvottelumenettelyä. Puitejärjestelyä käytetään muun muassa tietotekniikkalaitteiden ja tarvikkeiden hankinnoissa, sekä palveluhankinnoissa (Eskola ym. 2017, 257.)

7.2 Elinkaari- ja allianssimalli

Elinkaari- ja allianssimallia käytetään neuvottelumenettelyllä toteutettavissa hankinnoissa, joissa hankkeen tarkkaa sisältöä, kustannusvaikutuksia, hankkeeseen osallistuvien rahoittajien ehtoja tai vaatimuksia on hankala arvioida. Neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään erityisen monimutkaisten ja vaativien järjestelyjen kilpailuttamismenettelynä, kuten rakentamista tai palvelua tai niiden yhdistelmää sisältävissä urakkakokonaisuuksissa. Elinkaari- ja allianssimalleilla toteutetaan rakennusurakoita ja palvelua yhdistäviä hankintoja, joissa ainakin osa toteutettavan hankkeen kustannusriskeistä on toteuttavalla osapuolella (Pekkala ym. 2017, 204.)

Elinkaarimallihanke sisältää hankintakustannukset, käyttö- ja huoltokustannukset, kierrätys- ja jätevaiheen kustannukset, sekä muut rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen elinkaareen kuuluvat kustannukset. Elinkaarikustannukset jaetaan sisäisiin ja ulkoisiin kustannuksiin. Sisäisiä kustannuksia ovat tutkimus-, kehitys-, tuotanto-, käyttö-, kuljetus-, ylläpito- ja käytöstä poiston kustannukset. Ulkoiset elinkaarikustannukset ovat puolestaan ympäristövaikutuksiin ja kolmannisiin osapuoliin liittyviä kustannuksia (Eskola ym. 2017, 363.)

Allianssimallin etuna on hankkeen kaikkien osapuolten välinen vuoropuhelu koko hankkeen ajan, joka takaa onnistuessaan hyödyt kaikille sopimusosapuolille. Allianssimallissa hankinnan kustannukset jakaantuvat tilaajan ja toteuttajan kesken, joten toteuttaja vastaa elinkaarimallin tavoin osittain kustannusriskistä. Allianssimallin onnistuessa saavutetut tavoitteet ylitetään, jolloin saavutetusta edusta hyötyvät kaikki osapuolet. Allianssimallissa voi olla kyse monimutkaisen ja vaativan hankkeen lisäksi myös innovaatiosta, jossa sopimusosapuolet etsivät hankkeelle uusia toteutusvaihtoehtoja. (Pekkala ym. 2017, 204).

7.3 Käänteinen kilpailutus eli ranskalainen urakka ja innovaatiot

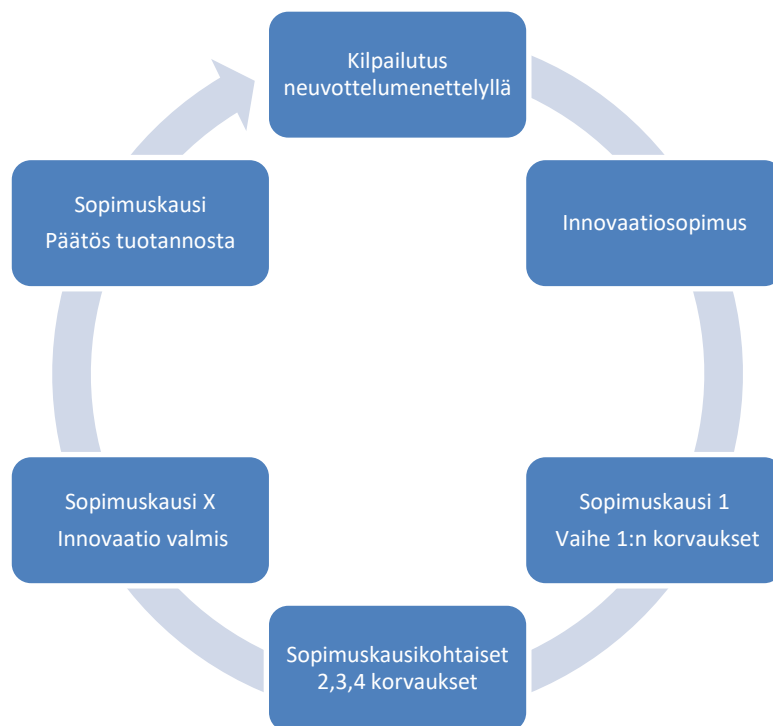
Käänteinen kilpailutus eli ranskalainen urakka tarkoittaa kilpailutusta, jossa hankintayksikkö esittää hinta-laatusuhteen kustannustekijät kiinteän hinnan tai kustannusten muodossa. Tarjoajat kilpailevat tällöin pelkästään laatuun liittyvillä perusteilla. Kilpailutuksen käyttö edellyttää hyvää markkinatuntemusta, jonka keskeisin haaste on oikean hintatason löytäminen. Mallia voi käyttää kohtuuhintaisuuden varmistamiseksi silloin, kun hankintayksikön budjetti on tiukka. Käytännössä käänteinen kilpailutus tarkoittaa, että hankintayksikkö määrittää tarjouspyyntöön liittyvää hinnoittelua koskevan vertailuperusteen ja hinnan, jonka hankintayksikkö sitoutuu maksamaan (Pekkala ym. 2017, 468, 488; Kontio ym. 2017, 219.)

Innovaatiolla tarkoitetaan uudenlaista hankinnan kohdetta, merkittävästi parannettua tuotetta, menetelmää tai palvelua. Innovaatio voi olla myös uusi markkinointimenetelmä tai liiketoimintatavan muutos joko liiketoiminnassa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Innovaatiokumppanuudessa on huolehdittava luottamuksellisten tietojen salassa pidosta. Hankintalaki tukee innovatiivisten hankintojen tekemistä, koska innovatiiviset hankinnat johtavat usein laadun paranemiseen ja tehokkuuden lisääntymiseen. Innovatiivisten hankintojen yleistyminen vaatii tiedon ja osaamisen hallintaa, tai onnistunutta innovatiivista hankintaa (Eskola ym. 2017, 25, 243.)

Innovaatiohankinnan sopimuskausi jaetaan peräkkäisiin vaiheisiin (Kuvio 5), jotka vastaavat tutkimus- ja innovaatioprosessin jaksoja. Innovaatiokumppanuus

voidaan sopia päättyväksi minkä sopimuskauden jälkeen tahansa, jolloin hankintayksikkö maksaa sopimuskomppanille sopimuskaudesta koskevat korvaukset. Innovaatiokomppanuudessa on erityisen tärkeää määritellä teollis- tai tekijänoikeuksiin liittyvät ehdot, sillä komppanuus ei välttämättä johda lopullisen tuotteen tilaamiseen kehittämistyössä mukana olleelta osapuolelta (Karinkanta & Lahtinen 2017, 74.)

Kuvio 5. Innovaatiokomppanuuden toteutusmalli (Karinkanta & Lahtinen 2017, 74; tekijä)



Innovaatiokomppanuus on neuvottelumenettelyllä toteutettava kehittämis- tai käyttöoikeussopimus, jota käytetään silloin, kun markkinoilla ei ole tuotetta, palvelua tai rakennusurakan toteutustapaa, jolla hankintayksikkö saavuttaisi hankintatarpeensa. Hankintayksikön täytyy julkaista sähköisesti hankintaa koskevat tai hankintailmoitukseen liittyvät asiakirjat yhtä aikaa saman päivän aikana. Innovaatiokomppanuutta ei saa käyttää kilpailun rajaamiseen, estämiseen tai kilpailun vääristämiseen. Innovaatiokomppanuudessa hankinnan ennakoitu arvo voi olla kohtuuttoman suuri kehittämiseen tehtyihin investointeihin verrattuna (Karinkanta & Lahtinen 2017, 73; Kontio ym. 2017, 126–130.)

8 SÄHKÖISTEN JÄRJESTELMIEN KÄYTTÖ HANKINNOISSA

Sähköinen tietojenvaihto tuli EU-hankintojen osalta hankintayksiköille pakolliseksi 18.10.2018 ja yhteishankintayksiköille jo 18.4.2017 alkaen. Hankintayksiköiden tulee asettaa hankintailmoitukset ja hankinta-asiakirjat sähköisesti saataville, joten tarjoukset, osallistumishakemukset ja tietojenvaihto toteutetaan sähköisesti. Tarjousten tarkastaminen, arviointi ja vertailu eivät sen sijaan edellytä vielä sähköistä järjestelmää. Hankintalaki edellyttää myös käyttöoikeutta koskevien sopimusten osalta sähköistä menettelyä. Selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi velvoitteita sovelletaan siis myös EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa (Kontio ym. 2017, 79, 80; Eskola ym. 2017, 309–310.)

Hankintayksikön on huolehdittava kilpailutuksen tietosuojasta, sekä turvattava osallistumishakemusten ja tarjousten sisällön luottamuksellisuus määräajan päättymiseen saakka. Hankintayksikön tehtävä on turvata hankinnan syrjimättömyys ja tarjouskilpailun tehokkuus, sekä estää korruption mahdollisuus. Tarjouskilpailun tietoja ei saa paljastaa kilpailutuksen tarjoajille tai hankintayksikön edustajille ennen määräajan päättymistä. Hankintayksikön täytyy määrittää tietoturvan taso hankinnan eri vaiheissa. Sähköisesti toimitetuista tarjouksista ja osallistumishakemuksista täytyy löytyä tunnistetiedot, salaus- ja aikaleimat, jotka jokaisen tarjouskilpailuun osallistujan täytyy pystyä tarkistamaan. Tarjousten jättöpäivämäärä ja kellonaika tulee olla tarkasti määritetty. Hankintayksikön on myös huomioitava, ettei tietoja voi toimittaa määräajan päättymisen jälkeen. Hankintayksikön tulee nimetä vastuuhenkilö, jolle annetaan hankintayksikössä oikeudet käsitellä tietoja (Eskola ym. 2017, 314, 316–317.)

8.1 Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaaminen hankintajärjestelmä on sähköinen hankintamenettely, jota varten hankinnan osapuolilla tulee olla sähköinen järjestelmä käytössään. Dynaaminen hankintajärjestelmä on monivaiheinen ja se käynnistyy hankintailmoituksen julkaisulla. Yleensä dynaamista hankintajärjestelmää käytetään tavanomaisten eli bulkkituotteiden hankintaan. Dynaaminen hankintajärjestelmä vastaa muuten

puitejärjestelyä, mutta eroaa siinä, että dynaamiseen hankintajärjestelmään voi liittyä koko sen keston ajan. Dynaamisen hankinnan maksimikesto-aika oli aiemmin 4 vuotta, mutta nykyisin sen kesto ei ole rajoitettu. Mikäli hankintayksikkö muuttaa dynaamisen hankintajärjestelmän kesto-aikaa, muutoksesta on ilmoitettava hankintailmoituksella (Pekkala ym. 2017, 32; Eskola ym. 2017, 271, 272.)

8.2 Sähköisen luettelon käyttö kilpailutuksessa

Sähköisillä luetteloilla pyritään edistämään kilpailua, yksinkertaistamaan hankintamenettelyä ja vähentämään kilpailutusten aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja resurssien käyttöä. Sähköinen luettelo ei ole varsinainen hankintamenettely. Sähköisen luettelon käytöstä täytyy mainita hankinta-asiakirjassa tai hankintailmoituksessa. Hankintayksiköllä on lisäksi velvollisuus ilmoittaa toimittajille luettelon muotoa, sähköisiä välineitä ja viestintäyhteyksiä koskevat tiedot ja vaatimukset. Sähköistä luetteloa voi hyödyntää usean toimittajan puitejärjestelyssä ja dynaamisissa hankintajärjestelyissä. Hankintayksikkö voi toteuttaa sisäisen kilpailutuksen sähköistä luetteloa käyttämällä, joko pyytämällä tarjoajaa päivittämään luettelonsa tai poimimalla tiedot jo toimitetusta luettelosta (Kontio ym. 2017, 153.)

8.3 Sähköiset järjestelmät

Cloudia Oy:n kehittämää digitaalista hankintajärjestelmää käytetään digitaaliseen hankintojen suunnitteluun, sekä kilpailutusten ja sopimusten hallintaan. Cloudiaa on mahdollista käyttää pienhankintojen hallintaan, tai järjestelmän voi integroida myös muiden hankintojen hallintaan. Cloudia tarjoaa kattavan hankintojen suunnittelu-, kilpailutus-, toimittajahallinta-, tilaus- ja sopimusjärjestelmän hankintayksiköille. Cloudia-järjestelmän kautta on mahdollista tehdä hankintailmoitus ja tarjouspyyntö samalla kertaa HILMA-ilmoituskanavalle (Cloudia 2018; Lahtinen 2017).

Hanki-palvelu on toimittajien ja hankintayksiköiden yhteinen sähköinen toimintaympäristö, josta kaikki hankinnan osapuolet saavat tietoa hankinnoista. Hankintayksikkö voi laatia järjestelmässä tarjouspyyntöjä, verrata tarjouksia tai tehdä hankintapäätöksiä. Tarjoajat voivat tutustua tarjouspyyntöihin, jättää tarjouksia tai osallistua tarjouskilpailuihin. Hanki-palveluun on mahdollista kirjautua Clodian

tunnuksilla. Hanki-palvelusta löytyvät pian myös kuntatoimijat, sillä Hansel ja KL-kuntahankinnat fuusioituvat 2019. Siten valtio, kunnat ja maakunta voivat pian hoitaa yhteishankintansa Hanki-palvelussa samassa järjestelmässä (Hansel 2018.)

HILMA-ilmoituskanava on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton hankintailmoitusportaali, johon suurin osa hankintalain velvoittamista hankintailmoituksista tehdään. HILMA-ilmoittamisjärjestelmään ilmoitetaan kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ja EU-hankintailmoitukset, sekä EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen korjausilmoitukset (Pekkala ym. 2017, 299, 308; TEM 2019.)

SIMAP on sähköinen järjestelmä, joka tarjoaa tietoa EU:n julkisista hankinnoista. Sivustolta löytyy myös tietoa EU:n hankintailmoituksista, järjestelmään jätetyt hankintailmoitukset, sekä TED-tietokanta. SIMAP on tietokanava, josta löytyy tietoa hankintanimikkeistä, aluekoodeista, hankintojen ennakoilmoituksista ja lainsäädännöstä. SIMAPista löytyy myös helposti julkisten hankintojen vakiolomakkeet (SIMAP 2019).

Sähköinen todistushakemisto eli e-Certis on hankintalain 87 §:ssä tarkoitettu todistushakemisto, joka auttaa kartoittamaan julkisissa hankinnoissa tarvittavat todistukset. Hankintayksikön on ensisijaisesti pyydettävä e-Certis-määriteltyjä todistuksia. e-Certis ei kuitenkaan sisällä kaikkia hankintatoimen tarvitsemia todistus- ja asiakirjamalleja. Hankintalaki edellyttää, että hankintayksikön on ensisijaisesti pyydettävä sähköisestä todistushakemistosta todistuksia ja muita asiakirjoja tarjoajien poissulkuperusteiden ja soveltuvuusvaatimusten tarkistamiseksi (Eskola ym. 2017, 748; European Commission 2019; Hankinnat.fi 2016)

TED-tietokantaan tehdään ilmoitukset EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen suunnittelukilpailutuksista. Käytännössä HILMA:n ylläpito siirtää HILMA-ilmoitukset TED-järjestelmään. Hankintayksikön ei tarvitse toimittaa ilmoitusta TED-tietokantaan erikseen, vaan HILMA:n ilmoitus julkaistaan ensin TED:ssä ja sen jälkeen ilmoitus ilmestyy HILMA-hankintailmoitusportaalissa (Eskola ym. 2017, 300–301; TEM 2019.)

9 HANKINTASOPIMUS

Hankintasopimuksella tarkoitetaan hankintalain (1397/2016) määritelmän mukaisesti yhden tai useamman hankintayksikön välistä kirjallista sopimusta, joka vahvistaa tavaran hankinnan, rakennusurakan toteuttamisen tai palvelun suorittamisen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintalain vaatimukset koskevat lähinnä hankintasopimuksen kirjallista toteutusta. Jos hankintasopimus koskee hankinnan toteuttamista ja varsinaisen hankinnan osuus jää suhteellisen pieneksi, kyseessä ei ole hankintasopimus, eikä hankintalakia sovelleta. Sopimuksen pääasiallisen kohteen määrittelee hankintayksikkö (Eskola ym. 2017, 39, 81–82; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 1:4 §.)

Hankintasopimus on hankinnan toteutumisen kannalta keskeisin asiakirja. Hankintasopimuksen tulee sisältää toimittajan ja hankintayksikön oikeudet ja velvollisuudet. Lisäksi sen tulee täyttää sopimusoikeudelliset, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimukset. Hankintasopimuksissa on mahdollista käyttää valmiita sopimusmalleja tai yleisiä sopimusehtoja (JYSE Palvelut tai JYSE Tavarat), tai esimerkiksi tietotekniikka-alan yleisiä sopimusehtoja. Sopimusmallien ja yleisten sopimusehtojen osalta on huomioitava, että ne ovat yleispäteviä, eikä niitä tule käyttää kaikkiin sopimuksiin. Sopimusehdot ja niiden soveltuvuus tulee tarkistaa sopimuskohtaisesti (Eskola ym. 2017, 577, 578.)

Hankintasopimus on erillisten oikeushenkilöiden välinen yksityisoikeudellinen sopimus. Saman oikeushenkilön sisäiset sopimukset eivät ole hankintasopimuksia, ellei hankintaa ole tehty kilpailuttamalla. Hankintasopimukset ovat täytäntöönpanokelpoisia oikeudessa. Hankintasopimus laaditaan edellä mainitun mukaisesti kirjallisena, vähintään kahtena saman sisältöisenä kappaleena ja hankintasopimuksesta tulee lainvoimainen allekirjoitushetkellä. Toinen allekirjoitetuista hankintasopimuksista jää hankintayksikölle ja toinen toimittajalle. Sopimusosapuolten on huomioitava, että hankintasopimus ei synny hankintapäätöksellä, tarjouspyynnöllä tai hyväksytyllä tarjouksella (Eskola ym. 2017, 37, 39, 43; Karinkanta & Lahtinen 2017, 128.)

Hankintasopimuksen sisällöstä ja ehdoista kannattaa tiedottaa niille hankintahenkilöille, joiden tehtävänä on esimerkiksi sopimusehtojen toteutumisen varmistaminen ja laaduntarkkailu. Laaduntarkkailu on tärkeää esimerkiksi hoiva-alan sopimuksissa, joissa hankintayksikön tulisi huolehtia, että hankintasopimuksissa kuvatut hyvän ja inhimillisen hoidon ehdot täyttyvät. Hankintasopimusten seurantaan kannattaa käyttää erillistä sähköistä taulukkoa, josta löytyvät voimassaolajat ja sopimuskaudet. Hankinta-asiantuntija voi siten tarkistaa sopimusten umpeutumisen tai tarjouskilpailun järjestämisen, sekä ilmoittaa mahdollisesta tarjouskilpailutuksen tarpeesta. Kilpailutusprosessin ja hankintamenettelyjen määräaikaohjeet kannattaa myös liittää sopimusten seurantataulukkoon.

9.1 Hankintapäätöksen tiedoksianto ja sopimuksen tekeminen

Hankintayksikkö tiedottaa hankintapäätöksestä kirjallisesti asianosaisia. Hankintapäätöksen liitteenä lähetetään tarjouskilpailuun osallistuneille oikaisuohje ja valitusosoitus, jossa korostetaan markkinaoikeuden käsittelyä, mutta ohjeistetaan ensisijaisesti tekemään hankintaoikaisu hankintayksikölle. Hankintapäätös on laadittava ja toimitettava oikein, sillä muutoksenhaku-aika alkaa kulua oikein laaditusta ja toimitetusta hankintapäätöksestä. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintapäätöksestä niille, joiden tarjous on hylätty, suljettu pois tarjouskilpailusta tai jotka ovat hävinneet tarjouskilpailun, sekä kaikille osallistujille, mikäli hankinta on päätetty keskeyttää (Kontio ym. 2017, 258–259.)

Tarjouskilpailun voittaneelle ilmoitetaan kirjallisesti, että hankintapäätös johtaa hankintasopimuksen syntymiseen. Ilmoitus hankintapäätöksestä lähtee kilpailutuksen voittajalle vasta odotus- tai valitusajan jälkeen. Hankintayksikön omat sisäiset ohjeistukset voivat rajoittaa hankintasopimuksen tekemistä muutoksenhauille varatun ajan kuluessa, joten hankintayksikön on merkittävä viestiin lähettämispäivä. Käytettäessä sähköistä lähetystapaa, viestin katsotaan käytännössä saapuneen vastaanottajalle, kun päätös on ollut vastaanottajan käytettävissä (Kontio ym. 2017, 258–259.)

9.2 Hankintasopimuksen muuttaminen tai irtisanominen

Hankintalakiuudistukseen on kirjattu hankintasopimuksen muuttamista koskeva sääntely, sillä lähtökohtaisesti hankintasopimukseen ei saa tehdä olennaisia muutoksia sopimuskauden aikana ilman uutta kilpailutusta. Kielto perustuu avoimuusperiaatteeseen ja toisaalta tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun oikeusperiaatteisiin. Kansallisten hankintojen osalta sopimusmuutos voidaan tulkita laittomaksi suorahankinnaksi, jos se muuttaa tai laajentaa alkuperäistä sopimusta ratkaisevasti (Kontio ym. 2017, 265; Karinkanta & Lahtinen 2017, 128).

Sopimusmuutos tulkitaan olennaiseksi, jos ehdot olisivat kuuluneet alun perin osaksi kilpailutettavaa sopimusta, mutta muutoksen ansiosta sopimuksesta tulee yritykselle edullisempi tai laajentaa sopimuksen alaa huomattavasti. Olennaiseksi sopimusmuutokseksi tulkitaan myös sopimuskumppanin vaihtuminen konkurssin vuoksi. Jos joku edellä mainituista ehdoista täyttyy, muutos tulkitaan olennaiseksi ja hankinta on kilpailutettava uudelleen. Sopimusmuutos on sallittu, jos jo aiemmin kilpailutetun sopimuksen ehtoihin kuuluvat optioehdot ja tarkistuslausekkeet, tai jos kyse on teknisestä yhteensopimattomuudesta tai ennakoimattomasta olosuhdemuutoksesta, jonka arvo on alle 50 % hankinnasta (Pekkala ym. 2017, 37).

Hankintayksiköllä on oikeus irtisanoa hankintasopimus erityistilanteissa, jos hankintasopimukseen on tehty hankintalaissa (1397/2016) tarkoitettu olennainen muutos, toimittajaa on koskenut pakollinen poissulkemisperuste, tai sopimus on siirretty kolmannelle osapuolelle hankintalain 136 §:n vastaisesti. Hankintayksiköllä on oikeus irtisanoa sopimus, jos sopimusosapuoli on rikkonut vakavasti perussopimusten velvoitteita tai sopimusta ei olisi voitu tehdä toimittajan kanssa, koska hankintayksikön on todettu rikkoneen vakavasti EU:n perussopimusten tai erityisalojen hankintadirektiivin mukaisia velvoitteita (Eskola ym. 2017, 754; Pekkala ym. 2017, 552; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 14:136 §.)

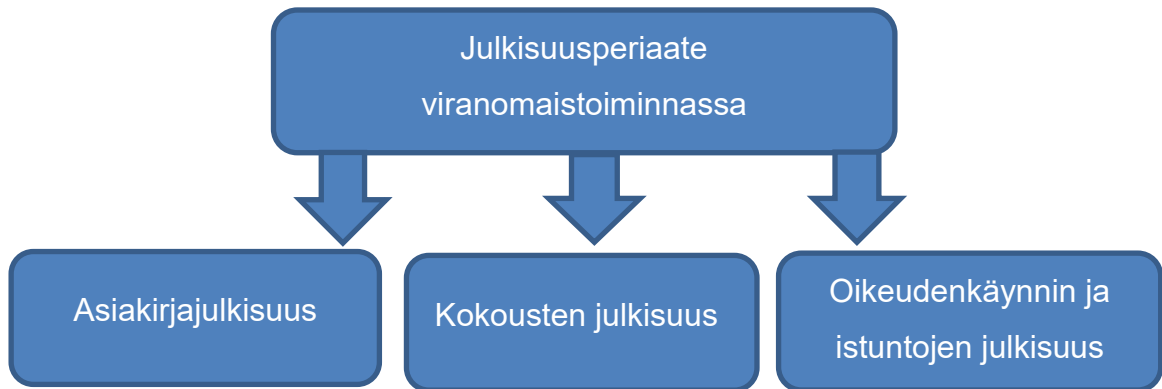
9.3 Asiakirjojen julkisuus hankintaprosessin eri vaiheissa

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslaki sääntelee viranomaisen asiakirjojen julkisuutta, oikeudesta saada tietoa viranomaisten julkisista asiakirjoista, sekä viranomaistyössä toimivan vaitiolovelvollisuudesta. Lain tarkoitus on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa, sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä. Julkisuuslain 4 §:n mukaisia kunnallisia viranomaisia ovat kunta, kunnalliset liikelaitokset ja kuntayhtymät. Hankintaprosessin asiakirjojen julkisuutta, tietopyynnöistä perittäviä maksuja ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta sääntelee hankintalain 138 §:n mukaan julkisuuslaki (621/1999). Julkisten hankintayksiköiden hankinta-asiakirjoista tulee asianosaisjulkisia hankintapäätöksen tekemisen jälkeen ja yleisöjulkisia hankintasopimuksen tekemisen jälkeen (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 1:1–4 §; Pekkala ym. 2017, 617)

Tarjoajilla on oikeus saada tietoa hankintaprosessien eri vaiheissa toimitetuista asiakirjoista Liite 5 62 (1), kuten esimerkiksi asianosaisuuden perusteella kaikista tarjouskilpailussa annetuista tarjouksista ja niiden sisällöstä hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Asianosaisuuden perusteella tarjouksen tehneet yritykset saavat hankintapäätöksen jälkeen tietoonsa kaikki kilpailutukseen osallistuneet tarjoukset, ammatti- ja liikesalaisuuksia lukuun ottamatta. Hankintasopimuksen tekeminen tekee hankinta-asiakirjoista yleisöjulkisia. Hankintaprosessin aikana asiakirjat voivat olla myös harkinnanvaraisesti julkisia, jolloin viranomainen voi määrätä asiakirjat julkistettavaksi hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen välisenä aikana (Karinkanta & Lahtinen 2017, 154; Pekkala ym. 2017, 618.)

Julkisuuslaki (621/1999) sääntelee viranomaistoiminnan julkisuutta, asiakirjajulkisuutta, kokousten julkisuutta, sekä oikeudenkäynnin ja oikeusistuntojen julkisuutta (Kuvio 6). Julkisuusperiaatteen pohjalta viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, mutta julkisuuteen liittyy myös rajoittavia tekijöitä. Julkisuutta rajoittavat välttämättömät syyt tai laintasoiset säännökset. Julkisuutta rajoittavat myös salassapitointressit, kuten yksityiselämän tai liikesalaisuuksien suoja, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät tekijät, sekä asioiden valmistelua koskevat julkisuusrajotukset (Karttunen, Laasanen, Sippel, Uitto & Valtonen 2015, 101–102.)

Kuvio 6. Julkisuusperiaate viranomaistoiminnassa sääntelee asiakirjajulkisuutta, kokousten julkisuutta sekä oikeudenkäyntien ja oikeusistuntojen julkisuutta (Karttunen ym. 2015, 101).



Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, eli julkisuuslaki, pitää sisällään viranomaisten julkisia asiakirjoja koskevien tiedonsaantioikeuksien, asiakirjojen salassapidon, tiedonsaannin rajoitusten, sekä viranomaisia velvoittavan julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevan sääntelyn. Julkisessa hankinnassa tarjoajana tai ehdokkaana olleella yrityksellä on oikeus saada haltuunsa hankintapäätös ja siihen liittyvät asiakirjat, jotka ovat voineet vaikuttaa yritystä koskevaan hankintapäätökseen. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada toisten tarjouksissa olleita liikesalaisuuksia, tarjouksen vertailussa käytettyä hintaa lukuun ottamatta. Hankintayksikön tulee tarkistaa, ettei asiakirjoissa ole liikesalaisuudeksi luokiteltavaa tietoa, sillä hankintayksiköllä on velvoite suojata liikesalaisuuksia. Tarjouskilpailun tietoja ei saa luovuttaa esimerkiksi lehdistön edustajalle (Karttunen ym. 2015, 101; Eskola ym. 2017, 275–276.)

10 HANKINTAYHTEISTYÖ

Hankintayksiköt tekevät usein hankintayhteistyötä vähentääkseen hankintaprosessien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Yhteistyön muoto voi olla hankintarengas tai yhteinen projekti, kuten esimerkiksi Sodankylän ja Kittilän kuntien ”*Kestävät Hankinnat elinvoimaisuuden lisääjänä*” -projektissa, jossa yhteistyökumppaneina ja rahoittajina ovat toimineet Lapin liitto, Vipuvoimaa EU:sta 2014–2020 -hanke sekä Euroopan Unioni. Projektin tavoitteena on ollut tuottaa Sodankylän ja Kittilän kunnille hankintastrategia, sekä tutkia kuntien yhteisen hankintasiiantuntijan resurssoinnin mahdollisuutta (Keskinarkaus 2017).

Hankintayksiköt voivat halutessaan tehdä hankintayhteistyötä perustamalla hankintarenkaita tai alueellisia hankintatoimistoja. Yhteistyön muoto voi olla myös hankinnan yhteisvalmistelu, jossa hankintayksiköillä on erillinen hankintamenetely ja itsenäinen päätöksenteko. Hankintayksikkö voi kilpailuttaa hankinnan toisen hankintayksikön puolesta, jolloin kustannusvastuusta kannattaa sopia, sillä hankintaa valmistelevalla yksiköllä voi tulla kustannuksia työntekijän resurssoinnista tai asiantuntijapalveluista. Kunnilla ja kuntayhtymillä voi olla myös muita yhteistyömalleja, kuten yhteiset toimitilat tai vastuukuntamallitoiminta. Yhteistyön tekeminen perustuu pitkälti vapaaehtoisuuteen, joten kunta voi päättää osallistuuko hankintayhteistyöhön keskittämällä ohjaus- ja kehittämisvastuuta esimerkiksi hankintarenkaalle. (Eskola ym. 2017 159–161, Kontio ym. 2017, 35.)

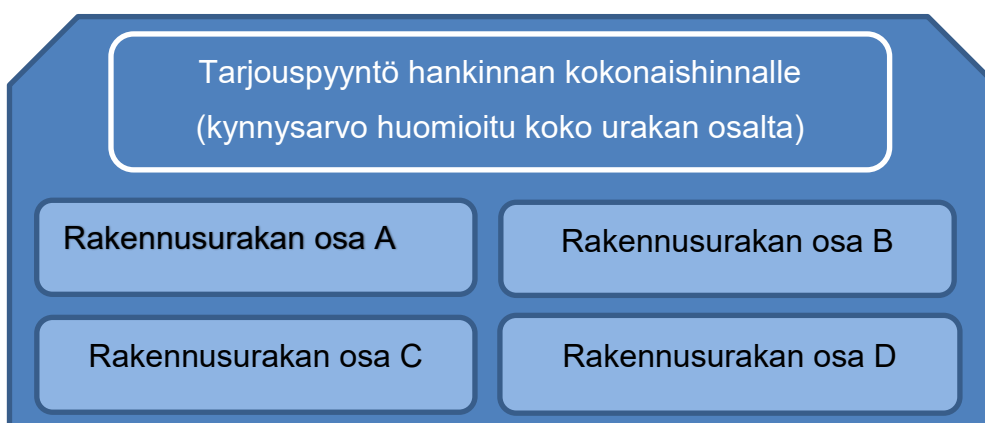
Hankintayhteistyömuotoja ovat yhteishankintayksiköt, sidoshankinta- eli in-house-yksikkö- tai hankintayksikön ja viranomaihankintayksikön välinen yhteistyö. Sidosyksikköhankinnat ovat in-house-hankintoja Liite 3 57 (1), eli hankintayksiköstä muodollisesti erillisiä ja päätöksenteoltaan itsenäiseltä yritykseltä tehtäviä hankintoja. Hankintayksikön tai -yksiköiden tulee käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön nähden samalla tavoin kuin omaan toimipaikkoihinsa. Enintään 20 prosenttia sidosyksikön liiketoiminnasta saa kohdistua muihin kuin määräysvaltaa käyttäviin tahoihin. Kuntien yhteishankintojen kehittämiseksi perustettiin vuonna 2008 KL-Kuntahankinnat Oy, joka yhdistyy valtion yhteishankintayksikön Hanselin kanssa alkuvuodesta 2019. Muodostuva yhtiö käyttää nimeä Hansel Oy (Kärnkanta & Lahtinen 2017, 167; Kontio ym. 2017, 36; Hansel 24.5.2018.)

11 HANKINTOJEN JAKAMINEN JA PILKKOMISKIELTO

Hankintasopimuksen voi kilpailuttaa erillisinä osina siten, että osien koot ja kohde määritellään. Jos hankintayksikkö kuitenkin päättää olla jakamatta hankintaa osiin, jakamatta jättämiselle on esitettävä perustellut syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintakertomuksessa. Hankintayksikkö voi kuitenkin rajoittaa osiin tarjoamista siten, ettei sama tarjoaja tule kaikkiin tai useimpiin osiin valituksi. Hankintojen jakamista suositellaan pk-yritysten kilpailukyvyyn ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi (Eskola ym. 2017, 745; Pekkala ym. 2017, 34.)

Hankinta on jaettu osiin (Kuvio 7), kun hankintayksikkö huomioi kaikki osatarjoukset hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa ja hankinta toteutetaan perusteltavissa olevilla teknisillä ja taloudellisilla seikoilla. Hankintayksikön täytyy nimetä hyväksyttävät syyt, joiden perusteella hankinta on päätetty ajallisesti jakaa osiin. Hankintayksiköllä on velvoite arvioida itse hankinnan jakamista osiin, joten päätöksestä ei voi valittaa. Osiin jakaminen on sallittua, kun hankinta kilpailutetaan kokonaisarvolla ja yhdellä tarjouspyynnöllä (Kontio ym. 2017, 79.)

Kuvio 7. Hankinnan jakaminen osiin (Kontio ym. 2017, 79; tekijä)

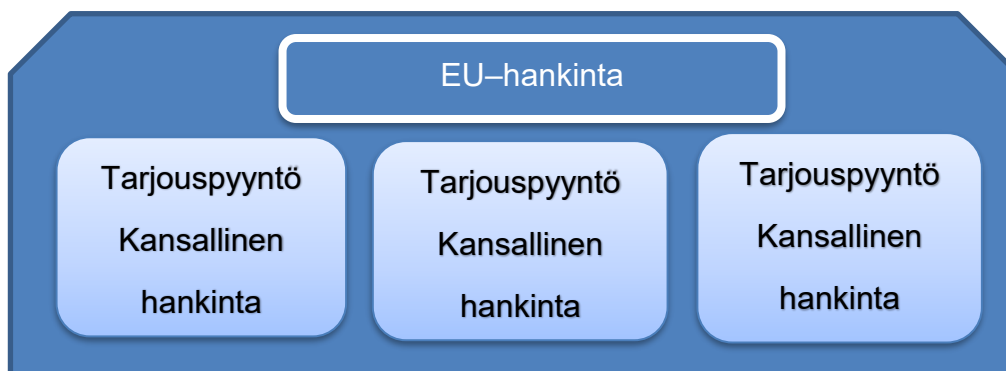


Esimerkkitapauksessa on mittava rakennushanke, jonka kynnysarvo ylittää EU-hankinnan kynnysarvon. Hankinta kilpailutetaan hankinnan kokonaisarvo huomioiden ja kynnysarvon mukaisesti EU-hankintana, mutta budjetoinnin ja pk-yritysten osallistumisen mahdollistamiseksi hankinta on jaettu neljään osaan. Kyseessä ei ole hankintalaissa kielletty pilkkominen.

Hankinnan pilkkominen keinotekoisesti pienempiin osiin on kiellettyä, sillä hankinnan jakaminen osiin täytyy perustua teknisiin tai taloudellisiin seikkoihin, jotka hankintayksikön täytyy näyttää toteen. Hankinta on pilkkomista, jos se tehdään siten, että ennakoitu kokonaisarvo jaetaan keinotekoisesti osiin, jotta hankinnan kynnyсарvo jää alle lailla asetetun kynnyсарvon ja osat kilpailutetaan erikseen. Hankintalain mukaan hankinnan tai käyttöoikeussopimuksen pilkkominen poikkeuksellisia keinoja käyttäen lain sääntelemisen välttämiseksi on kiellettyä (Pekala ym. 2017, 138–139.)

Jos hankintayksikkö pilkkoo EU-kynnyсарvon ylittävän hankinnan osiin tehdäkseen osista kansallisen kynnyсарvon ylittäviä osia ja kilpailuttaa ne erillisillä tarjouspyynnöillä välttääkseen EU-tasoisesta kilpailutuksesta, kyseessä on hankintalaissa (1397/2016) kielletty hankinnan pilkkominen (Kuvio 8). Hankintayksikkö voi menetellä väärin jo tarjouspyyntövaiheessa, jolloin hankintayksikkö kilpailuttaa hankinnan osat erillisillä tarjouspyynnöillä. Hankinnan osioiden erillinen kilpailutus kynnyсарvon alittamiseksi on kiellettyä hankinnan pilkkomista (Kontio ym. 2017, 78).

Kuvio 8. Hankinnan pilkkominen (Kontio ym. 2017, 79)



Esimerkkitapauksessa kyseessä on EU-kynnyсарvot ylittävä hankinta, joka on jaettu kolmeen osaan siksi, että hankinta on saatu EU-kynnyсарvon alittavaksi ja kansallisen kynnyсарvon ylittäväksi. Jokaisesta osasta on lähetetty erillinen tarjouspyyntö, jotta osat saadaan kilpailutettua erikseen. Menettely on hankintalain vastainen, sillä kyseessä on hankinnan pilkkominen, joka on hankintalaissa ehdottomasti kielletty.

12 PK-YRITYSTEN KILPAILUKYKY JULKISISSA HANKINNOISSA

Hankintalaki velvoittaa hankintayksiköt huomioimaan pk-yritykset julkisissa hankinnoissaan. Hankintalaissa kannustetaan hankintayksiköitä kilpailuttamaan hankinnat pienempinä erinä tai sallimaan mittavien hankintojen osalta osatarjoukset. Kilpailutukset avaavat markkinoita pk-yrityksille, jos suuret hankinnat kilpailutetaan alueellisesti pienempinä erinä, osatarjouksina tai tuotekategorioittain. Hankintayksikön ei ole pakko hyväksyä osatarjouksia tai jakamista, mutta sen on perusteltava, mikäli se ei hyväksy osatarjouksia tai hankintojen jakamista kilpailutuksissa (Eskola 2017, 32; Pekkala ym. 2017, 34.)

Pk-yrityksen kilpailukykyä on pyritty parantamaan myös toimittajan liikevaihtovaatimusta rajaamalla siten, että vähimmäisliikevaihtovaatimus saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoitun arvon suuruinen. Liikevaihtovaatimus saa ylittyä vain, jos hankinnassa on erityisiä riskejä. Vaatimuksella hankintayksikkö turvaa sen, että yhtiöllä on riittävät resurssit toimittaa hankinnan kohde. Pk-yritykset voivat tarjota esimerkiksi ryhmittymänä tai toimia alihankkijana. Hankintayksikön velvollisuus on vaatia tietoja alihankkijoista silloin, kun työ tehdään hankintayksikön valvonnassa olevissa tiloissa (Pekkala ym. 2017, 34.)

Hankintayksikön kannattaa miettiä jo suunnitteluvaiheessa, miten hankinnan laajuus, rakenne, määritykset ja vaatimukset vaikuttavat pk-yrityksiin. Lähtökohtaisesti hankintayksikön on noudatettava hankinnan kokoon tai laajuuteen nähden riittävää avoimuutta ja syrjimättömyyttä. Hankintayksikkö voi siis käyttää harkintaa pk-yritysten huomioimiseksi hankintakilpailussa tai asettaa toimittajalle kielitaitovaatimuksen, jos hankinnan luonne sitä edellyttää. Hankintayksikön on kuitenkin pystyttävä perustelemaan, miksi kielitaitovaatimus on asetettu. Hankintayksikkö ei voi sivuuttaa syrjimättömyysvaatimusta esimerkiksi edun antamisella oman jäsenvaltion toimittajalle tai painottaa kotikunnan verotuloja tarjousvertailussa. Pk-yritysten huomiointi ei saa myöskään olla este hankinnan kohteen taroituksenmukaiselle määrittelylle (Eskola ym. 2017, 32, 33; Kontio ym. 2017, 29.)

13 KAKSIVAIHEISUUDEN PERIAATE

Hankintamenettelyä sääntelee oikeusperiaatteiden lisäksi kaksivaiheisuuden periaate, jolla tarkoitetaan yritysten soveltuvuuden arviointia ja tarjousten vertailun erottamista toisistaan. Periaate painottaa sitä, että kilpailutuksessa päätöksentekoperusteet kohdistuvat ensisijaisesti hankinnan kohteeseen, ei palveluja tuottavaan yritykseen. Toisin sanoen tarjouskilpailun voittajaa ei valita yrityksen ominaisuuksien perusteella, vaan hankinnan perusteella. Kaksivaiheisuuden periaate antaa hankintayksikölle mahdollisuuden valita hankinnan kohteen kannalta paras tarjous vertailemalla hankinnan toteutusta ja tarjouskilpailuun osallistuvia yrityksiä erikseen (Kontio ym. 2017, 158.)

Kaksivaiheisuuden periaate antaa hankintayksikölle myös mahdollisuuden tarkastella hankinnan kohteen toteuttamiselle asetettuja vaatimuksia ja toisaalta tarjoavan yrityksen soveltuvuutta hankinnan toteuttamiseen. Hankintakilpailua voisi kuvata riman ylitykseksi, jossa kriteerinä on se, kuinka korkealta riman ylittää. Hankintayksikön on siten määriteltävä kuinka korkealta ja millä tyyllillä tarjoajien täytyy rima ylittää. Tarjoajan soveltuvuuden vertailuperusteet antavat hankintayksikölle mahdollisuuden karsia tarjoajien joukosta ne yritykset, jotka ovat syyllistyneet tuomittuihin rikoksiin, jotka ovat esteellisiä tai taloudellisesti heikossa asemassa, tai joiden tekninen suorituskyky tai ammattitaito puuttuvat (Lahtinen 2017.)

13.1 Tarjoajien poissulkemisperusteet

Hankintayksiköllä on velvollisuus sulkea pois sellainen tarjoaja, jonka yritys tai sen johtohenkilö, edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäjä henkilö on saanut lainvoimaisen tuomion ihmiskaupasta, rikollisjärjestössä toimimisesta, lahjuksen ottamisesta tai antamisesta, vero- tai sosiaaliturvamaksupetoksesta, rahanpeustasta, työturvallisuusrikoksesta tai työsyrynnästä. Poissulkemisperustetta sovelleta, jos tarjoaja on tehnyt korjaavia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi maksanut laiminlyödyt veronsa, ja lainvoimaisesta tuomiosta on kulunut yli viisi vuotta (Laki julkisista hankinnoista 1397/2016 10:80 §.)

Hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa pakollisen poissulkemisperusteen osalta, vaan sen velvollisuus on sulkea pois tarjouskilpailusta lainvoimaisen tuomion saaneet ehdokkaat ja tarjoajat, joita rasittaa jokin edellä mainituista pakollisista poissulkemisperusteista. Vireillä olevan oikeudenkäynnin nojalla ei ole oikeutta sulkea tarjoajaa pois tarjouskilpailusta, vaan perusteena on oltava lainvoimainen tuomio. Poissulkemisperuste kuitenkin vanhenee, jos tuomiosta on kulunut viisi vuotta. Tällä varmistetaan se, että rikoksiin ja laiminlyönteihin syyllistyneet henkilöt eivät joudu lopullisesti pois kilpailutuksista (Kontio ym. 2017, 171–172.)

Pakolliset poissulkemisperusteet tarkistetaan vain tarjouskilpailun voittajalta, toisin sanoen todistukset pyydetään vain voittajayrityksen johtohenkilöiltä. Hankintayksiköllä on kuitenkin oikeus pyytää todistuksia keneltä tahansa tarjoajalta tai ehdokkaalta kilpailutuksen eri vaiheissa. Voittaneen tarjoajan tulee esittää rikosrekisteriote, joka ei saa olla 12 kuukautta vanhempi. Rikosrekisteriote esitetään hallinnon, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai päätös-, edustus-, tai valvontavaltaa käyttävän henkilön osalta. Hankintayksikkö ei saa kopioida, tallentaa tai säilyttää todistuksia, vaan tarkistamisen jälkeen rikosrekisteriote on tuhottava tai palautettava henkilölle, jota se koskee (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 10:88 §; Karinkanta & Lahtinen 2017, 55–56.)

Hankintayksiköllä on oikeus sulkea pois tarjouskilpailusta sellainen ehdokas tai tarjoaja, joka on konkurssissa, velkajärjestelyissä tai lopettanut yritystoimintansa. Hankintayksikkö voi käyttää harkintaansa myös sellaisten tarjoajien poissulkemiseksi, jotka ovat ammattitoiminnassaan syyllistyneet vakavaan virheeseen, joka voi vaikuttaa tarjoajan luotettavuuteen. Jos tarjoaja on laiminlyönyt verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen, rikkonut Suomen tai EU:n lainsäädäntöä työehtosopimuksissa, ympäristö-, sosiaali- tai työoikeudellisissa velvoitteissa tai muissa harkinnanvaraisissa poissulkuperusteisissa, hankintayksikkö voi päättää tarjoajan tai ehdokkaan poissulkemisesta tarjouskilpailussa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 10:81 §.)

Käytännössä hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea pois tarjoajan, jolla on eturistiriita hankintaan nähden tai joka on osallistunut hankintaprosessin suunnitteluun tai valmisteluun väärinä kilpailua Liite 3 58 (1). Hankintayksikkö voi

myös sulkea pois tarjoajan, joka on epäasiallisesti vaikuttanut hankintaan tai antanut virheellistä tai väärää tietoa. Harkinnanvaraisissa poissulkuperusteissa hankintayksikkö voi pyytää selvitystä tarjoajalta. Hankintayksikkö ei voi tehdä poissulkevaa päätöstä, jos tapahtumista on kulunut yli kolme vuotta (Lahtinen 2017.)

13.2 Referenssivaatimukset ja muut soveltuvuusperusteet

Hankintayksikkö voi tarkistaa patentti- ja rekisterihallituksesta yrityksen rekisteritiedot, hallituksen jäsenet, yrityksen talous- ja rahoitustilanteen tilaamalla kaupparekisteriotteen. Henkilöstön koulutus, pätevyys ja muut referenssit osoittavat yrityksen teknistä suorituskyykyä ja ammattitaitoa, jotka hankintayksikkö voi nimetä tarjouspyynnön referenssivaatimukseksi. Hankintayksikkö voi asettaa myös liikevaihtovaatimuksen, jonka tarkoituksena on osoittaa tarjoajan yrityksen vakaavaisuus. Hankintayksikkö voi käyttää rajoitettua tai neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai innovaatiokumppanuutta, jolloin hankintayksikkö saa määrittää tarjoajien soveltuvuus- ja vertailuperusteet. Esimerkiksi rajoitetussa ja neuvottelumenettelyssä soveltuvuus pisteytetään ja parhaan pisteytyksen saaneet ehdokkaat valitaan jatkoon (Lahtinen 2017, Kontio ym. 2017, 178.)

Hankintayksikkö voi asettaa teknistä suorituskyykyä mittaavia vaatimuksia, kuten esimerkiksi suoritettut rakennusurakat viimeisen viiden vuoden ajalta, tavara- tai palvelutoimitukset viimeisten kolmen vuoden ajalta, selvityksen laadunvarmistuksesta, henkilöiden koulutus- ja ammattipätevyyden, tehdyt ympäristöhallinnan toimenpiteet, sekä työvälineet, kaluston tai teknisten laitteiden määrän. Hankintayksiköllä on siis oikeus vaatia riittäviä henkilöstövoimavaroja, teknistä osaamista tai kokemusta hankintojen toteuttamiseksi. Hankintayksikön on muistettava, että se saa asettaa vain niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka liittyvät tarjoajan kykyyn toteuttaa hankinta. Vaatimuksissa on noudatettava esimerkiksi kansallisuuksien osalta syrjimättömyyden periaatetta (Kontio ym. 2017, 176, 177.)

14 HANKINNAN KESKEYTTÄMINEN

Hankintayksikkö voi joutua irtisanomaan hankintasopimuksen, jotta EU-sääntelyn mukaiset velvoitteet toteutuvat. Hankintayksiköllä on oikeus irtisanoa hankintasopimus päättymään välittömästi, jos hankintasopimukseen on tehty hankintalain (1397/2016) 136 §:ssä tarkoitettu olennainen muutos, joka edellyttää uutta hankintamenettelyä. Hankintayksikkö voi irtisanoa tai jättää tekemättä hankintasopimuksen, jos toimittajaa rasittaa hankintalain 80 §:n poissulkemisperuste. Pakollisen poissulkemisen ehto täyttyy myös, mikäli tarjoaja on syyllistynyt rikosrekisteriotteen toimittamisen jälkeen 80 §:ssä eriteltyihin rikoksiin. Jos hankintayksiköllä on hankintasopimuksen tekohetkellä vanha rikosrekisteriote ja hankintayksikkö saa tietoonsa myöhemmin tapahtuneen rikoksen, hankintayksiköllä on oikeus irtisanoa hankintasopimus (Pekkala ym. 2017, 551–552.)

Hankintayksikkö ei voi muuttaa tarjouspyynnön tai hankinnan kuvauksen ehtoja merkittävästi, vaikka yritykset olisivat jättäneet ilmoittautumatta tai tarjoamatta liian rajoittavien ehtojen vuoksi. Jos osallistumisilmoitusten vähyys tai vertailukelvottomat tarjoukset johtuvat hankintayksikön toiminnasta, menettely on keskeytettävä ja aloitettava alusta julkaisemalla uusi hankintailmoitus. Virheelliseen hankintaan puututaan ensisijaisesti kumoamalla hankintapäätös, kieltämällä virheellinen menettely tai velvoittamalla hankintayksikkö korjaamaan virheellinen menettelynsä hankintaokaisella. Jos virhe on tapahtunut jo hankintailmoituksessa, hankintailmoitus on laiminlyöty tai siinä on merkityksellinen virhe, koko hankintamenettely keskeytetään ja uusitaan. Jos tarjouspyynnössä on käytetty virheellisiä arviointiperusteita tai jos virhe on tapahtunut tarjousvertailussa, virheen merkityksellisyyden tarkistaa markkinaoikeus, joka voi keskeyttää hankinnan ja palauttaa sen uuteen tarjousvertailuun (Kontio ym. 2017, 139–140, 288.)

15 HANKINTOJEN OIKEUSTURVA JA OHJAAVAT MINISTERIÖT

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa havaittuun virhemennettelyyn voi puuttua hankintaoikaisun keinoin. Hankintaoikaisun voi tehdä tarjouskilpailuun osallistunut yritys tai hankintayksikkö itse. Määräaika hankintaoikaisun tekemiselle on 14 päivää ja se lasketaan hankintapäätöksen tiedonsaantipäivää seuraavasta päivästä lähtien. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin tarjonneen yrityksen tekemän hankintaoikaisun perusteella. Hankintaoikaisua käytetään hankintayksikön itseoikaisu keinona, jolla hankintayksikkö voi ottaa virheellisen hankintapäätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 90 päivän sisällä päätöksestä tai valinnasta. Hankintaoikaisua ei voi enää tehdä, kun hankintasopimus on tehty (Karinkanta & Lahtinen 2017, 140, 141.)

Jos hankintamenettelyssä tai kilpailutuksessa on tapahtunut virhe, tarjouskilpailuun osallistunut yritys voi tehdä markkinaoikeudelle markkinaoikeusvalituksen. Jos hankintayksikkö kuitenkin ryhtyy korjaustoimenpiteisiin itse hankintaoikaisulla, yritys voi halutessaan vetää markkinaoikeusvalituksen takaisin. Markkinaoikeusvalituksessa markkinaoikeus voi päätöksellään velvoittaa hankintayksikön toimenpiteisiin virhemennettelyn korjaamiseksi. Käytännössä markkinaoikeusvalitus ja hankintaoikaisuvalitus tehdään yhtä aikaa ja molempien määräaika on 14 päivää hankintapäätöksen tiedonsaantipäivää seuraavasta päivästä. Jos tarjoava yritys valittaa markkinaoikeuteen, valituksesta tulee ilmoittaa hankintayksikölle kirjallisesti. Ilmoittaminen ei ole lakisääteistä, mutta hankintayksiköllä on tiedon saatuaan mahdollisuus pidättäytyä sopimuksen tekemisestä (Karinkanta & Lahtinen 2017, 141, 146.)

Jos hankintayksikkö on kunta tai kunnan viranomainen, hankintapäätökseen voi hakea oikaisuvaatimusta kuntalain 134 §:n perusteella. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella, joten oikaisuvaatimuksen voi sen sijaan tehdä tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuusperusteella joko kuntalainen tai asianosainen. Kunnallisvalitusta ei tehdä, jos samasta asiasta on tehty oikaisuvaatimus. Ratkaisu voi olla hallintopäätöksen muutos tai kumoaminen, tai vastaavasti oikaisuvaatimuksen hylkääminen. Päätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeudelle, jos päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, viranomainen on

ylittänyt valtuutensa tai tehty päätös on lainvastainen. Kunnallisvalitus on kuntalaisen oikeus valvoa kuntatoiminnan laillisuutta ja toisaalta myös hallintotuomioistuimen suorittamaa valvontatoimintaa (Kuntalaki 410/2015 16:134 §; Harjula & Prättälä 2015, 896, 899,902, 903.);

Hankintatoimen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM), joka vastaa kotimaisen lainsäädännön valmistelusta, soveltamisen yleisestä seurannasta, sekä EU:n hankintalainsäädännön valmisteluun osallistumisesta. Valtionvarainministeriö (VM) ohjaa puolestaan valtion hankintointia ja hankintoja määräyksiin ja säädöksiin. Ulkoasiainministeriön (UM) vastuulla on osallistua julkisten hankintojen GPA-sopimuksen uudistamiseen ja julkisten hankintojen kauppapoliittisten hankintojen sopimusten valmisteluun. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) puolestaan valvoo hankintalain noudattamista kokonaisuudessaan. Julkisten hankintojen 1. valitusaste on markkinaoikeus, jonka päätöksistä on mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hankintapäätökseen voidaan hakea oikaisuvaatimusta hankinto-oikaisulla, joka osoitetaan hankintayksikölle (Kontio ym. 2017, 33–34.)

16 POHDINTA

Tutkimus osoitti, että kuntien hankintaosaaminen ja hankintajohtaminen tarvitsevat kehittämistä. Jos kuntahankinnoissa käytetään konsultteja, hankintayksikön oma hankintaosaaminen ei kehity ja osa strategisen johtamisen vetovastuusta on siirretty ulkopuolisille toimijoille. Kunnan kannalta parempi ratkaisu on tehostaa kunnan omaa hankintaosaamista. Tutkimuksen aikana syntyi ajatus LEAN-johtamisen hyödyntämisestä kunnan hankintatoimessa, jotta hankintayksiköihin saadaan lisää hankintaosaamista. LEAN-hankintajohtaminen on virtaustehokasta hankintojen johtamista, joka lyhentää hankintaprosessien kestoja, tuo kustannussäästöjä, vähentää virhemenettelyn riskiä ja mahdollistaa laadukkaat, tarkoituksenmukaiset ja viisaat hankinnat.

Kuntien tämänhetkinen hankintajohtaminen on pääasiassa resurssitehokasta johtamista, sillä vastuu jakautuu useiden lautakuntien ja vastuuhenkilöiden välille. Vastuun jakautuminen voi aiheuttaa informaatiokatkoja, tehottomuutta tai jopa virhemenettelyjä julkisissa hankinnoissa. Hankinta-asiantuntijan palkkaamisella varmistettaisiin kuntakonsernissa hankintaosaaminen ja tehokas hankintojen suunnittelu. Hankinta-asiamies voi olla myös kuntien yhteinen, jolloin kunnat voivat käyttää hankinta-asiamiehen palveluja hankintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Hankintaosaamisen kehittäminen johtaisi kuntien hankintojen organisoimisen paranemiseen. Hankintajohtaminen, huolellinen suunnittelu ja hankintaosaaminen auttavat kuntia toteuttamaan järkeviä ja kustannustehokkaita hankintoja.

Hankintastrategian merkitys johtamisen työvälineenä korostui tutkimuksen edetessä. Kuntasektorilla strategiat määrittelevät ja ennakoivat kunnan tehtävät, tulevaisuuden, kehittämisen ja elinkelpoisuuden. Vahvuuksien, heikkouksien, uhkien ja mahdollisuuksien tiedostaminen, sekä niiden pohjalta tehty kehittämissuunnitelma ovat osa tehokkaampaa hankintatoimintaa. Hankintastrategia on kunnan arvolupaus, jonka perusteella hankintoja sitoudutaan hoitamaan ennakoivasti, suunnitelmallisesti ja tehokkaasti. Hankinta-asiantuntijan tai -päällikön henkilökohtaisesta osaamisesta ja ominaisuuksista riippuu, kuinka hyvin hankintahenkilöstö sitoutuu tavoitteisiin, päämääriin ja niiden toteuttamiseen.

Empiirinen tutkimus korosti hankintaosaamisen tärkeyttä, sillä hankintaoppaissa esitetty tieto oli pirstaleista ja asiakokonaisuuksia varten tietoa täytyi kerätä useista eri lähteistä kokonaiskuvan saamiseksi. Tutkimus osoitti myös, ettei kaikissa Lapin kunnissa ole tiedostettu hankintaosaamisen kehittämisen merkitystä, eikä kunnilla ole riittävästi resursseja hankintastrategian laatimiseen tai toteuttamiseen. Hankintastrategian merkitystä kunnan hankintajohtamisessa ei ole tiedostettu tai sitä ei osata täysin hyödyntää kunnan hankintaprosesseissa. Hankintaosaamisen parantaminen kunnallisella sektorilla edellyttää hankintatoimen keskittämistä ja kuntien oman hankintaosaamisen lisäämistä. Maakunta- ja sote-uudistusten toteutuminen edellyttää kunnilta vahvaa hankintaosaamista ja suunnitelmallisuutta, joten hankintaosaamisen kehittäminen kannattaa aloittaa nyt.

Julkisten hankintojen suunnittelu, kilpailutus ja hankintaprosessien läpivienti vaativat osaltaan tehokasta hankintajohtamista ja -osaamista, sekä hankinnoissa sovellettavan oikeuslähdeopin tuntemista. Tutkimuksen tuotos sopii osaltaan hankintastrategian toteuttamiseen, hankintaohjeistuksen luomiseen ja koulutusmateriaaliksi. Lisäksi tuotettu materiaali tarjoaa hankintakysymyksiin vastauksia ja ohjeistaa yleisluontoisesti hankintojen toteuttamista hankintalain edellyttämällä tavalla. Tutkimuksessa käytetyistä lähdeeteoksista löytyy hyviä hankintaoppaita, joista saa lisää käyttökelpoista tietoa hankintatoimen tueksi. Tutkimus täytti sille asetetut vaatimukset ja korosti hankintastrategian merkitystä hankintojen strategijohtamisen työvälineenä, sekä hankintaohjeistuksen merkitystä hankintaosaamisen kehittämisen välineenä.

LÄHTEET

- Cloudia. Clouidian ratkaisut. Viitattu 12.1.2019 <https://cloudia.com/fi/>.
- European Commission 6.2.2019. ISA2 Interoperability solutions for public administrations, businesses, citizens. Viitattu 12.1.2019 https://ec.europa.eu/isa2/solutions/e-certis_en.
- European Commission. SIMAP Information about European public procurement. Viitattu 12.1.2019 <http://simap.ted.europa.eu/>.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Julisten hankintojen neuvontayksikkö 29.12.2016. Hankinnat.fi, sähköinen todistushakemisto e-Certis. Viitattu 12.1.2019 <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ehdokkaiden-ja-tarjoajien-soveltuvuus/sahkoinen-todistushakemisto-e-certis>.
- Hansel, Cloudia 2018. Hanki portti parempaan kilpailuttamiseen. Viitattu 12.1.2019 <https://www.hanki-palvelu.fi/>.
- Hansel Oy 24.5.2018. Hansel uutiset. Julkisten hankintojen palvelut yhteen yhtiöön. Viitattu 12.1.2019 <https://www.hansel.fi/uutiset/julkisten-hankintojen-palvelut-yhteen-yhtioon>.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki taustat ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2018. Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanomat.
- Karinkanta, P. & Lahtinen, T. 2017. Julkiset hankinnat käytännönläheisesti. 1. painos. Helsinki: Kauppakamari.
- Karttunen, T., Laasanen, H., Sippel, L., Uitto, T. & Valtonen, M. Juridiikan perusteet. 5., uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Keskinarkaus, S. 2017. Pienhankintaohjeet Sodankylä. Viitattu 12.1.2019 <https://kestavathankinnat.wordpress.com/tag/kunnan-hankintaohje/>.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita.
- Lahtinen, T. 2017. Julkisten hankintojen peruskurssi 26.–27.4.2017. PtcServices Oy.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Markkinaoikeus 19.4.2012/154. Ratkaisut, hankinta-asiat. Viitattu 12.1.2019
<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankintaasiat/hankintaasiat/58298.html>.

Markkinaoikeus 6.11.2018/559. Ratkaisut, hankinta-asiat. Viitattu 12.1.2019
<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankintaasiat/hankintaasiat/1542114160819.html>.

Mäenpää, O. 2017. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Helsinki: Edita.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Sodankylän kunta 1.2.2018. Kokouksen oheismateriaali KVALT_1.2.2018_Liitteet. Viitattu 25.1.2018 <http://sodankyla.ktweb.fi/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=0&docid=37323032323a31&david=6.2.2018%2010:21:17&extension=pdf>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. EU- ja kansalliset kynnysarvot. Viitattu 12.1.2019
<https://tem.fi/eu-ja-kansalliset-kynnysarvot#>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. HILMA Julkiset hankinnat. Viitattu 12.1.2019
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.

LIITTEET

Liite 1.	HUS hankintastrategia	s. 52
Liite 2.	Sodankylän hankintastrategia	s. 53–56
Liite 3.	Oikeustapaukset (MAO)	s. 57–58
Liite 4.	Hankintamenettelyt	s. 59–61
Liite 5.	Hankintaprosessin vaiheet	s. 62
Liite 6.	Hankintayksikön muistilista	s. 63

LIITE 1. HUS hankintastrategia

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) hankintastrategia on toteutettu kestävän kehityksen periaatteella, sillä hankintastrategiassa on varauduttu toimintaympäristön muutoksiin, joita aiheuttavat ”*globalisaatio ja kaupungistuminen, Euroopan yhteismarkkinoiden toiminta, julkisen talouden kestävyysvaje, sote-uudistus, kilpailu, potilaan aseman muuttuminen, sekä teknologian muutokset*”. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin hankintastrategiaan on kuvattu myös hankintojen nykytila, jossa eritellään hankintojen ohjaus, organisointi ja resursointi, hankintojen jakautuminen ja vastuuhenkilöt, sekä päätöksenteko, delegoinnit ja sopimushallinta. HUS hankintastrategiassa on hankintatoimen missio ja visio, hankintastrategiset linjaukset ja kehittämistoimenpiteet sekä hankintastrategian toimeenpano (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 2015.)

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin hankintastrategiassa on ennakoitu tulevat muutokset, sekä nimetty vastuuhenkilöt hankintojen osalta. HUS:n hankintastrategia täyttää hankintalain sille asettamat vaatimukset, eli HUS ennakoii ja suunnittelee hankintansa, jotta hankinnat pystytään toteuttamaan taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti. HUS on nimennyt vastuuhenkilöt tai -osastot ja keskittänyt hankintatoimen niille, joilla on paras hankintaosaaminen kuhunkin hankintaan. Esimerkiksi HUS:n hankintastrategian mukaisesti henkilöstöjohtaja vastaa työterveyshuollon ja henkilöstövuokrauksien hankintasopimuksista (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 2015).

Helsingin ja Uudenmaan (HUS) sairaanhoitopiiri on selkeästi panostanut hankintastrategian laatimiseen ja strategiassa on pohdittu jopa sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia sairaanhoitopiirin toiminnallisen tulevaisuuden osalta. Sairaanhoitopiirillä on ollut käytössään selkeästi resursseja hankintastrategian laatimiseen ja toteuttamiseen. HUS hankintastrategia on toteutettu PowerPoint -tyyliin, joten se on edustava ja ammattimainen sähköinen julkaisu.

LIITE 2. Sodankylän hankintastrategia

Sodankylän kuntakonsernin hankintastrategiassa, joka oli laadittu vuodelle 2018, painotettiin laadukkaita ja kustannustehokkaita hankintoja, elinkeinon ja yrittäjyyden edistämistä, Sodankylän myönteistä kuvaa hankintayksikkönä, osaamista ja hankintaresurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, tarkoituksenmukaisuutta ja joustavuutta hankinnoissa, laadun, kestävän kehityksen ja paikallisuuden huomioimista, tavoitteellista seurantaan, sekä strategian päivytystä vuoden 2018 lopussa (KVALT 2018.)

Sodankylän kunnan hankintastrategia kattaa kunnan yleiset hankintaperiaatteet, mutta se ei tarjoa pitkän tähtäimen suunnitelmaa, ratkaisuja tai ennakoita hankintaympäristön tai hankintatoiminnan tulevia muutoksia. Hankintastrategiaan tulisi sisällyttää esimerkiksi hankintatarpeiden ennakointi ja käytettävissä olevat resurssit, menettelytavat, hankintahenkilöstön osaaminen sekä kustannustehokkuus. Kunnan hankintojen johtamisen kannalta tulisi huomioida Sodankylän kuntakonsernin tulevaisuudentila 5-10 vuoden päästä, sillä matkailun, kaivostoiminnan ja väestörakenteen kehitys vaikuttavat investointeihin ja kunnan strategioihin. Strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun tulisi yleisesti ohjata kunnan päätöksentekoa poliittisesti ja toiminnallisesti (Harjula & Prättälä 2015, 325).

Hankintastrategiaan tulisi kartoittaa hankintojen vastualueet ja suunnitelma, miten hankintaprosesseja kehitetään. Vastuualuekartoituksen jälkeen nimettäisiin hankintojen vastuuhenkilöt. Julkiset hankinnat edellyttävät lainsäädännön tuntemista ja kykyä soveltaa tietoa eri hankintamenettelyihin. Kunnan hankintaprosesseja voisi hoitaa hankinta-asiantuntija, joka huolehtisi hankintatoimen organisoinnista, ohjauksesta ja resurssoinnista, mikä puolestaan helpottaisi osaltaan hankintojen johtamista. Hankinta-asiantuntija voisi hoitaa myös hankintastrategian raportoinnin ja seurannan, sillä valittava hankinta-asiantuntija toimisi läheisessä yhteistyössä osastojen hankintavastaavien kanssa ja edustaisi omalta osaltaan kunnan strategista johtoa.

Kunnan tulisi myös kartoittaa ja ennakoida yhteisvastuullisia hankintoja, jotka mahdollisesti toteutetaan ja jaetaan esimerkiksi maakunnan ja sairaanhoitopiirin kesken. Hankintastrategian nykytilan kuvaus ja arviointi, tämänhetkinen hankintatilanne ja tulevien hankintojen ennakointi ovat johtamisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Kunnan tulisi lisäksi kartoittaa hankintastrategiassa ne pääperiaatteet, joiden perusteella kunta tekee hankinnat, joko yksin tai yhteistyössä muiden hankintayksiköiden tai yhteistyökumppanien kanssa. Hankintastrategiaan tulisi sisällyttää missio ja visio, eli tavoitteet ja päämäärät, joihin kunta hankintastrategian toteuttamisella pyrkii.

Seuraavissa osioissa on sovellettu Sodankylän kunnan internetsivustolta löytyvistä pienhankintaohjeista saatua tietoa ja pyritty selventämään taulukoiden avulla Sodankylän kunnan pienhankinnan kynnysarvot ja Cludia pienhankintajärjestelmän kautta tehtävät kilpailutukset. Sivustolla tieto on esitetty luettelona, joten toteutus olisi helppolukuisempi taulukkomuodossa, jolloin ohje hahmottuisi paremmin ja hankintahenkilöstöllä on helpompi kartoittaa hankinta-arvon ja sähköisen pienhankintajärjestelmän yhteys. Hankintaohjeistukseen voisi havainnollistaa mm. kynnysarvojen esittämistä taulukkomuodossa, joka osaltaan helpottaa asioiden hahmottamista ja selkeyttää hankintaprosessia. Julkaistava hankintaohjeistus olisi siten selkeämpi ja kattavampi. Hankintastrategian toteutusmuoto tulisi puolestaan olla PowerPoint tai Sharepoint tyylinen esitys, jotta hankintastrategia olisi helppolukuisempi.

Sodankylän kuntakonsernin kannattaisi panostaa hankintastrategiaan, sillä julkisena tietona se vaikuttaisi Sodankylän imagoon ja luonnollisesti myös yhteistyökumppanien suhtautumiseen. Yhteisten pelisääntöjen julkaiseminen, selkeä ennakointi, suunnittelu ja toteutus lisäisi luottamusta kunnan asemaan arvostettuna yhteistyökumppanina ja hankintayksikkönä. Hankintaohjeistuksen selkeyttäminen ja hankintojen pääperiaatteiden kirjaaminen hankintaohjeistukseen palvelisivat puolestaan kuntakonsernin hankintaosaamista. Seuraavat suppeat esimerkit osoittavat, kuinka paljon helppolukuisempi ohje voi olla, kun sitä elävöitetään taulukkojen ja ohjeiden avulla.

Hankintaohjeistuksen havainnollistaminen

Sodankylän kunta kilpailuttaa pienhankintaohjeen mukaisesti pienhankinnat, jotka ylittävät 10 000 euroa, mutta jotka jäävät alle kansallisen kynnyksarvon (Taulukko 3). Tarjouskilpailussa hankinnan kohde määritellään tarjouspyyntöön. Toimittajat tarjoavat tarjouspyynnön mukaisesti. Jos hankintasumma on alle 10 000 euroa, hintapyyntö lähetetään 5 tarjoavalle yritykselle. Hintavertailusta tehdään sisäinen päätös, muistio tai vertailu, joka säilytetään. Erillistä kirjallista hankintapäätöstä ei tehdä, eikä tarjouskilpailuun osallistuneille lähetetä oikaisuohjetta (Keskinarkaus 2017.)

Taulukko 3. Sodankylän kunnan pienhankintaohjeistus (tekijä)

Hankinta	Kynnyksarvo	Kilpailutus
tavarat ja palvelut	10 000 € - 60 000 €	Cloudia pienhankintajärjestelmä
rakennusurakat	10 000 € - 150 000 €	Cloudia pienhankintajärjestelmä
sote-palvelut	10 000 € - 400 000 €	Cloudia pienhankintajärjestelmä
erityispalveluhankinta	10 000 € - 300 000 €	Cloudia pienhankintajärjestelmä
käyttöoikeussopimus	10 000 € - 500 000 €	Cloudia pienhankintajärjestelmä

Sodankylän kunnan hankintatoimi kilpailuttaa Cloudia pienhankintajärjestelmän kautta hankinnat, jotka ylittävät Sodankylän pienhankintaohjeistuksen määrittämän pienhankinnan rajan, mutta alittavat kansallisen kynnyksarvon. Sodankylän kunnan tavara- ja palveluhankinnat tehdään suoraankintana, kun hankinnan arvo alittaa 3 000 €. Suoraankinta tehdään ohjeistuksen mukaisesti valitulta toimittajalta ilman kilpailutusta tai hankintailmoitusta. (Keskinarkaus 2017.)

Sodankylän kunnan suoraankintajärjestelyn peruste on todennäköisesti suhteellisuuden oikeusperiaate, koska hankinnan vähäiseen arvoon nähden kilpailutusprosessi olisi suhteettoman raskas ja kuluttaisi kohtuuttomasti kunnan hankintahenkilöstön aikaa, rahaa ja resursseja. Hankintalain sääntely olisi siten alle 3 000 euron hankinnoissa suhteettoman raskasta soveltaa. Käytännössä hankintayksikkö voi harkintansa mukaan ostaa hylly- eli bulkkitarvikea ilman raskasta ja työlästä hankintamenettelyä tai olla määrittämättä vähäisissä hankinnoissa parasta hinta-laatusuhdetta (Eskola ym. 2017, 24–25).

Sodankylän kunnan pienhankintaohje määrittää alimman kynnysarvon niille hankinnoille, jotka hankintayksikön tulee kilpailuttaa sähköisesti Cludia pienhankintajärjestelmän kautta. Esimerkiksi tavara-, palvelu- ja suunnittelukilpailun kynnysarvon alaraja on 60 000 euroa ja yläraja on kuntia koskeva EU-kynnysarvo (Taulukko 4). Hankintalaki sääntelee kaikkia kansallisia hankintoja ja määrittelee hankinnan kynnysarvon. Jos hankintayksiköllä on Cludia pienhankintajärjestelmä, järjestelmän voi integroida siten, että Cludian kansallisten hankintojen hankintailmoitukset siirtyvät suoraan HILMA-ilmoituskanavalle automaattisesti (Lahtinen 2017).

Taulukko 4. Kansallisen hankinnan kynnysarvot, hankintalain sääntely ja ilmoittamislaajuus (Sodankylän pienhankintaohje 2017; Hankintalaki 25 §; Pekkala ym. 2017, 130)

Kansallinen hankinta	Kynnysarvo ilman ALV	Sovellettavat säännöt	Ilmoittamislaajuus
tavarahankinta	60 000 < 221 000	Hankintalaki osat I ja IV, sekä luku 11	Cludia --> Hilma kansallinen
palveluhankinta	60 000 < 221 000	Hankintalaki osat I ja IV, sekä luku 11	Cludia --> Hilma kansallinen
suunnittelukilpailu	60 000 < 221 000	Hankintalaki osat I ja IV, sekä luku 11	Cludia --> Hilma kansallinen
rakennusurakka	150 000 < 5 548 000	Hankintalaki osat I ja IV, sekä luku 11	Cludia --> Hilma kansallinen
sote-palvelu	< 400 000	Hankintalain 12. (kilpailutus) ja 13.luvut	Cludia --> Hilma kansallinen
muu erityinen palvelu	< 300 000	Hankintalain 12. ja 13. luku	Cludia --> Hilma kansallinen
käyttöoikeussopimus	< 500 000	Hankintalain 12. ja 13. luku	Cludia --> Hilma kansallinen

Hankintastrategiaan ja hankintaohjeistukseen kannattaa käyttää aikaa ja vaivaa, sillä panostus nopeuttaa ja tehostaa hankintaprosesseihin käytettävää aikaa ja pienentää mahdollisesti myös hankintojen kustannustehokkuutta. Kun hankintamenettelyjen käyttötarkoitus ja hankintaprosessien toteutus on selvitetty, on hankintaa koskevat resurssit helpompi mitoittaa.

Resurssien lisääminen on tarpeen, jotta hankintojen ennakointi, suunnittelu ja toteutus tehostuu. Kunnan hankintojen johtaminen on tehokasta, jos hankintaosaaminen löytyy organisaation sisältä. Sote- ja maakuntauudistuksen hyväksymisen jälkeen yhteishankintayksiköt ovat tiukoilla ajallisesti ja rahallisesti, joten kunnan omaa hankintaohjelmasta kannattaa tehostaa. Kuntakonserni hyötyy omasta hankintaosaamisesta kaikkein eniten juuri nyt. Sodankylän kunta on kehittyvä kunta, joka tarvitsee selkeän strategisen ohjauksen hankintatoiminnoissaan, jotta hankintojen sudenkuopat voidaan välttää.

LIITE 3. OIKEUSTAPAUKSIA JA MARKKINAOIKEUDEN RATKAISUT

Oikeustapaus 1. MAO 559/2018 In-house-yksikkö

Tarjouskilpailun häviäjä teki valituksen, jossa se väitti, että Koha-Suomi Oy ei olisi sidosyksikköyritys niille kaupungin ja kuntien toimijoille, joille Koha-Suomi Oy toimitti kirjastojärjestelmän. Valittajan mielestä Koha-Suomi Oy ei ollut sidosyksikköyrityksen asemassa, joten tehty kirjastojärjestelmähankinta olisi pitänyt valittajan mielestä kilpailuttaa. MAO tutki yhtiön perustamispöytäkirjat ja omistajuussuhteet ja totesi Koha-Suomi Oy:n olevan sidosyksikköyritys hankintayksiköihin nähden, eikä hankintaa tarvinnut siten kilpailuttaa hankintalain edellyttämällä tavalla (Markkinaoikeus 2018.)

Koha-Suomi Oy oli perustamisasiakirjojen perusteella sidos- eli in-house-yksikkö perustamisasiakirjassa mainituille omistajille, joita olivat kaupungit ja kunnat. Tarjouskilpailun häviäjä vaati hankinnan kilpailutusta. Markkinaoikeus tutki toimitetut perustamisasiakirjat ja omistussuhteet ja päätyi ratkaisuun, että hankinnan kilpailutusta tai tarjouskilpailua ei tarvinnut kilpailuttaa, vaan omistajilla oli oikeus tehdä hankinta sidosyksiköltään ilman kilpailutusta.

Markkinaoikeuden päätös: Koha-Suomi Oy on sidosyksikön asemassa ja sen omistajilla oli oikeus hankkia lainausjärjestelmä sidosyksiköltään hankintaa kilpailuttamatta. Markkinaoikeus hylkäsi valituksen.

Oikeustapaus 2. MAO 154/2012 Syrjimättömyyden laiminlyönti

Markkinaoikeuden päätöksessä 154/12 tarjoava yritys vaikutti hankintaan epäasiallisesti. Tarjoava yritys väärästi kilpailua osallistuessaan suunnitteluun ja myös tarjouskilpailuun. Hävittyään tarjouskilpailun kilpailija teki valituksen markkinaoikeuteen. MAO tutki tapauksen ja totesi hankintayksikön toimineen virheellisesti, koska se ei ollut noudattanut tarjouspyynnössään ilmoittamaansa rajoitettua menettelyä tai tarkistanut tarjoajien soveltuvuutta. Hankintayksikkö toimi virheellisesti laiminlyödessään harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen ja antaessaan yrityksen osallistua tarjouskilpailuun, vaikka yritys ei voinut voittaa tarjouskilpailua. MAO hylkäsi suunnitteluun osallistuneen tarjoajan valituksen ja hyvitysmaksuvaatimuksen ja totesi, että valittajalla ollut todellista mahdollisuutta voittaa kilpailutusta virheettömässäkään menettelyssä. Hankintayksikkö ei toiminut syrjimättömyyden periaatteella (Markkinaoikeus 2012.)

Hankintayksikön olisi pitänyt käyttää neuvottelumenettelyä ja tarkistaa kilpailijoiden poissulkemisperusteet. Tarjoaja tai ehdokas, joka on osallistunut suunnitteluun tai valmisteluun, on saanut esimerkkitapauksessa kilpailuedun. Hankintayksikön olisi pitänyt neutraloida etu antamalla vastaavat ennakkotiedot myös toisille kilpailuun osallistuneille.

Markkinaoikeuden ratkaisu: syrjimättömyyden laiminlyönti

LIITE 4. HANKINTAMENETTELYT

Avoim hankintamenettely

Avoimeen hankintamenettelyyn voivat osallistua kaikki halukkaat tarjoajat ja sitä voi käyttää kaikissa julkisissa hankintamenettelyissä. Menettelyn erityispiirteitä ovat, että hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja asettaa tarjouspyynnön kaikkien saataville julkaisuhetkellä ja kaikki yritykset ovat oikeutettuja tekemään tarjouksen. Avoin hankintamenettely vaatii paljon henkilöresursseja ja aikaa, sillä tarjoajien soveltuvuuden tarkistus ja tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkistaminen, tarjousten vertailu, sekä hankintakertomuksen laatiminen pidentävät prosessia. Avoimessa hankintamenettelyssä on tehtävä jälki-ilmoitus (Kontio ym. 2017, 107.)

Nopeutettu menettely avoimessa menettelyssä on mahdollista, jos määräaikojen noudattaminen on asianmukaisesti perustellun kiireen vuoksi mahdotonta. Tarjousaika on nopeutetussa menettelyssä vähintään 15 päivää. 15 päivän tarjousaika edellyttää ennakoilmoituksen julkaisemista. Nopeutetussa menettelyssä toimittajien lisätietopyyntöihin on vastattava viimeistään neljä päivää ennen viimeistä tarjoustenjättöpäivää. Muussa tapauksessa tarjousaikaa tulee jatkaa (Kontio ym. 2017, 108–109.)

Rajoitettu hankintamenettely

Rajoitettu menettely poikkeaa avoimesta menettelystä, sillä rajoitetussa menettelyssä osallistuvien tarjoajien määrää voi rajoittaa. Rajoitetun menettelyn haittana on kuitenkin pidemmät määräajat, menettelyvaiheita on useita, lisäksi valituskelpoisia päätöksiä syntyy enemmän kuin avoimessa menettelyssä. Rajoitetussa menettelyssä tarjoajia pyydetään ensin ilmaisemaan halukkuutensa osallistua tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö voi myös lähettää kehotuksia osallistumishakemusten jättämiseen. On kuitenkin huomioitava, että hankintailmoitus täytyy julkaista ensin. Kaikki halukkaat voivat pyytää mahdollisuutta osallistua rajoitettuun menettelyyn, eikä hankintayksikkö voi tätä rajoittaa. Rajoitetun hankintamenettelyn asiakirjat tulee asettaa sähköisesti ja avoimesti kaikkien saataville jo hankintailmoituksen julkaisupäivänä (Kontio ym. 2017, 110.)

Rajoitettu menettely tarkoittaa hankintayksikölle osallistumishakemusten vastaanottamista, tarjoajien soveltuvuuden tarkistamista sekä tarjoajien valintaa. Hankintayksikkö tulee lähettää kutsu tarjouksen jättämiseen. Tarjousten vastaanottamisen jälkeen tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus on tarkistettava, tarjouksia vertailtava ja valintapäätös tehtävä ja perusteltava. Päätös annetaan osallistujille tiedoksi ja hankintasopimus tehdään 14 päivän odotusajan jälkeen. Myös rajoitetussa hankintamenettelyssä täytyy tehdä jälki-ilmoitus, sekä tarvittaessa laatia hankintakertomus (Kontio ym. 2017, 111.)

Nopeutettu menettely rajoitetussa menettelyssä on mahdollista, jos määräaikojen noudattaminen on mahdotonta asianmukaisesti perustellun kiireen vuoksi. Tällöin tarjousajan on oltava nopeutetussa menettelyssä vähintään 10 päivää siitä, kun tarjoajille on lähetetty kutsu jättää tarjous. Jos hankintayksikkö on julkaissut ennakoilmoituksen, tarjousaika voidaan lyhentää 10 päivään. Toimittajien lisätietopyyntöihin on tässäkin nopeutetussa menettelyssä vastattava 4 päivää ennen tarjousten jättämisen takarajaa, muussa tapauksessa tarjousaikaa tulee pidentää (Kontio ym. 2017, 112–113.)

Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyä käytetään avoimen ja rajoitetun menettelyn jälkeen, tai jos avoimella menettelyllä ei ole saatu soveltuvia tarjouksia. Neuvottelumenettely ei sovellu tavanomaisten tuotteiden eli hyllytavarain kilpailutukseen. Tarjoajien määrän asettamisessa tulee huomioida ja hyödyntää kilpailuolosuhteiden lisäksi hankinnan laatu ja laajuus. Hankintayksikkö määrittelee käytettävät säännöt etukäteen, pyytää alustavat tarjoukset, pitäytyy asettamisessa vähimmäisvaatimuksissa, määrää neuvottelun kohteet, kohtelee tarjoajia tasapuolisesti, vertailee lopullisia kirjallisia tarjouksia ja suorittaa tarjousten arvioinnin lain mukaisesti (Kontio ym. 2017, 115–117.)

Neuvottelumenettelyssä hankintasopimus tehdään 14 päivän odotusajan jälkeen. Lopuksi tehdään jälki-ilmoitus ja tarvittaessa hankintakertomus. Neuvottelumenettelyyn voi kuulua myös innovatiivisia ratkaisuja ja suunnittelukilpailuja. Neuvottelumenettelyä käytetään erityisesti soveltuvissa EU-hankinnoissa, jotka on laissa erikseen määritelty. Neuvottelumenettelyä on kuitenkin mahdollista

käyttää kaikissa hankinnoissa, kun tavanomaiset standardiratkaisut eivät sovellu tai jos teknisiä eritelmiä ei kyetä laatimaan viittaamalla standardiin tai eurooppalaiseen tekniseen arviointiin (Kontio ym. 2017, 118–120.)

Nopeutettua neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, jos määräaikojen noudattaminen on asianmukaisesti perustellun kiireen vuoksi mahdotonta. Osallistumis hakemuksen jättämiselle on varattava 15 päivää ja tarjousajaksi vähintään 10 päivää. Nopeutetussa neuvottelumenettelyssä toimittajien lisätietopyyntöihin on vastattava viimeistään neljä päivää ennen tarjousten viimeistä jättöpäivää, muutoin tarjousaika on pidennettävä (Kontio ym. 2017, 120–121.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä toteutetaan joustavasti monimutkaisia hankintoja tai jos tarjouspyynnön laatiminen ennakolta on vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista. Menettelyllä pyritään mahdollistamaan uusia ja innovatiivisia ratkaisuja, sekä helpottamaan monimutkaisten hankintojen tekemistä. Hankintayksikkö pyrkii neuvottelujen kautta saavuttamaan tietyn ratkaisumallin, joiden perusteella tarjoajilta pyydetään tarjoukset. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn ensimmäisessä vaiheessa etsitään ratkaisumallit ja toisessa vaiheessa pyydetään ratkaisumalleihin pohjautuvat tarjoukset. Neuvottelumenettelystä poiketen kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö ei pyydä alustavia tarjouksia ehdokkailta. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttöedellytyksenä on kokonaistaloudellisen edullisuuden perustana paras hinta-laatusuhde (Kontio ym. 2017, 122–125.)

Nopeutetun kilpailullisen neuvottelumenettelyn määräaika on vähintään 30 päivää osallistumisilmoituksen jättämiselle EU-hankintojen osalta. Määräaika laskeaan siitä päivästä, kun hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi. Tarjousten jättämiselle ei ole puolestaan säädetty erityistä vähimmäisaikaa (Kontio ym. 2017, 126.)

LIITE 5. HANKINTAPROSESSIN VAIHEET (Pekkala ym. 2017, 20–23)



LIITE 6. HANKINTOJEN SUUNNITTELU – HANKINTAYKSIKÖN MUISTILISTA
(Kontio ym. 2017 100–102; tekijä)

- ✓ Varat ja päätöksenteko, hankintalain soveltuminen
 - Onko budjetoitu, mistä varat, hankintatiimin valtuudet, kuka päättää, sovelletaanko hankintalakia?
- ✓ Toteutusvaihtoehdot
 - tuotetaanko itse, omana työnä, ostamalla, vuokraus, leasing, puitesopimus, kilpailutetaanko, mikä menettely, yksin vai yhteistyöllä?
- ✓ Markkinakartoitus ja tekninen vuoropuhelu
 - tietoa markkinoista, toimittajista, hankinnan kohteesta, onko aiempia vastaavia hankintoja, onko markkinakartoitus tehty?
- ✓ Hankinnan laatu
 - tavara-, palvelu-, rakennusurakka, käyttöoikeussopimus, käyttöoikeusurakka, erityishankinta?
- ✓ Hankinnan kokonaisarvo, kynnysarvojen huomiointi
 - kansallinen, EU-hankinta, sote-hankinta, suora hankinta, pientehminen, arvo vuositasolla, arvo hankkeen ajalta, hankkeen kesto?
- ✓ Hankintamenettelyn valinta
 - mitä hankintamenettelyä käytetään, onko mahdollista käyttää nopeutettua menettelyä?
- ✓ Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö
 - miten hankitaan, millä vaatimuksilla, tarjouspyynnön mukaisuus, hinnoittelutekijät, vertailuperusteet, poissulkuperusteet, ilmoitusajat, ESPD, voiko hankinnan jakaa osiin, tarjouksen muotovaatimukset, sopimusmalli, sopimusehdot?