



LAPPEENRANNAN TEKNILLINEN YLIOPISTO

Kauppätieteellinen tiedekunta

Kauppätieteiden kandidaatin tutkielma

Hankintojen johtaminen

**UUSI JULKISTEN HANKINTOJEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA
SEN VAIKUTUKSET ETELÄ-KARJALAN SAIRAANHOITOPIIRIN
HANKINTATOIMINTAAN**

Veera Moilanen

SISÄLLYSLUETTELO

Sisällysluettelo.....	1
1. Johdanto.....	2
1.1 Taustaa tutkielmalle	3
1.2 Yrityksen kuvaus	3
1.3 Tutkimusongelmat.....	5
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	6
1.5 Tutkielman viitekehys ja rakenne	6
1.6 Käsitteiden valinta	8
2. Julkiset hankinnat	8
2.1 Julkisten hankintojen lain soveltamisala.....	11
2.2 Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteet	13
2.3 Hankintamenettelyn yleiset vaatimukset	14
2.31 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys	14
2.32 Avoimuus.....	15
2.4 Euroopan unionin vaikutus julkisiin hankintoihin	16
3. Uuden julkisten hankintojen lakiesityksen tuomat muutokset	17
3.1 Kynnysarvot	18
3.11 Kansalliset kynnysarvot	19
3.12 EU-kynnysarvot	20
3.2 Hankintojen ilmoitusvelvollisuus.....	21
3.21 Ilmoitusvelvollisuuden toteutus käytännössä	21
3.22 Ilmoitusvelvollisuus nykyisin ja tulevaisuudessa.....	22
3.3 Menettelysäännökset	23
3.31 Käytössä säilyvät hankintamenettelytavat	24
3.32 Erilaiset neuvottelumenetelmät hankintamenettelytapana.....	25
3.33 Sähköiset menetelmät hankintamenettelytapana	27
3.34 Puitemenettely ja tarjousmenettelyn kulku	28
4. Empiiriset tutkimustulokset	29
4.1 Datan keräys.....	29
4.2 Datan analysointi	30
4.21 Kynnysarvot.....	32
4.22 Ilmoitusvelvollisuudet.....	34
4.23 Hankintasopimuksen menettelytavat.....	35
4.24 Mielialitteet uudesta hankintalainsäädännöstä	37
5. Johtopäätökset	39
5.1 Tutkimuksen tärkeimmät tulokset ja yleistettävyyys.....	39
5.2 Tutkimusten tulosten ja tutkimusongelman vastaavuus	40
5.3 Suositeltavat jatkotutkimukset.....	41
Lähdeluettelo	42
Liitteet	

KUVALUETTELO

Kuva 1. Sairaanhoidopiirin organisaatio	4
Kuva 2. Tutkielman viitekehys ja rakenne	7
Kuva 3. Hankintojen jakautuminen sairaanhoidopiirissä.....	31
Kuva 4. 50 000 euron kynnysarvon osa hankinnoista sairaanhoidopiirissä.....	32

1. JOHDANTO

Tämän kandidaatin tutkielman aiheena on julkisten hankintojen uusi lainsäädäntö. Tutkielmassa käsitellään nykyisin voimassa olevaa julkisten hankintojen lainsäädäntöä, uutta kesäkuussa todennäköisesti voimaan tulevaa julkisten hankintojen lainsäädäntöä sekä lainsäädännön muutosten vaikutuksia Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin hankintatoimintaan.

Julkisten hankintojen säätely lailla on koettu tärkeäksi asiaksi sekä Euroopan unionin alueella että kansallisella tasolla. Euroopan unionin tavoitteena on hankintadirektiivein kontrolloimalla saada EU:n sisäiset julkisen hankinnan markkinat toimimaan tehokkaasti ja lisätä kilpailua näillä markkinoilla. EU:n säätely koskee tiettyjä EU-kynnysarvoja ylittäviä hankintoja. EU jättää alle näiden kynnysarvojen jäävät hankinnat kansallisesti säädeltäviksi. Suuri osa tästä tutkielmasta koostuu hallituksen esityksestä Suomen kansallisen hankintalainsäädännön muuttamiseksi. Tämän kansallisen lainsäädännön voimaantulo on viivästynyt huomattavasti. Tutkielman teon edetessä on käynyt selväksi, ettei uusi hankintalainsäädäntö tule voimaan kevään 2007 aikana, joten tutkielma perustuu esitykseen Suomen julkisten hankintojen lainsäädännöstä. Esitys julkisten hankintojen lainsäädännöstä ei todennäköisesti poikkea voimaan tulevasta lainsäädännöstä, koska uuden lainsäädännön on mukailtava vuonna 2004 annettuja hankintadirektiivejä.

Julkisten hankintojen säätely on koettu tärkeäksi, koska julkisten hankintojen taloudellinen merkitys on suuri. Arvioiden mukaan EU:n alueella käytetään julkisiin hankintoihin vuosittain yli 1 500 miljardia euroa. Kansallisella tasolla julkisten hankintojen suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta vaihtelee 11 prosentista 20 prosenttiin eri jäsenmaissa. Suomessa julkisten hankintojen arvo vuonna 2004 oli noin 23 miljardia euroa. Tämä vastaa 15 % Suomen bruttokansantuotteesta. Säätelemällä julkisia hankintoja pyritään lisäämään kilpailua ja takaamaan yrityksille tasapuolinen kohtelu hankintaprosesseissa. Sääteilyllä ennustetaan pystyttävän saamaan aikaan jopa 5-10 % kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Muun muassa tämän takia julkisten hankintojen avaaminen vapaalle kilpailulle on yksi Euroopan Unionin tärkeimpiä sisäpoliittisia tavoitteita. (Kuoppamäki 2006: 291, KTM 2005 [c & d] .)

1.1 Taustaa tutkielmalle

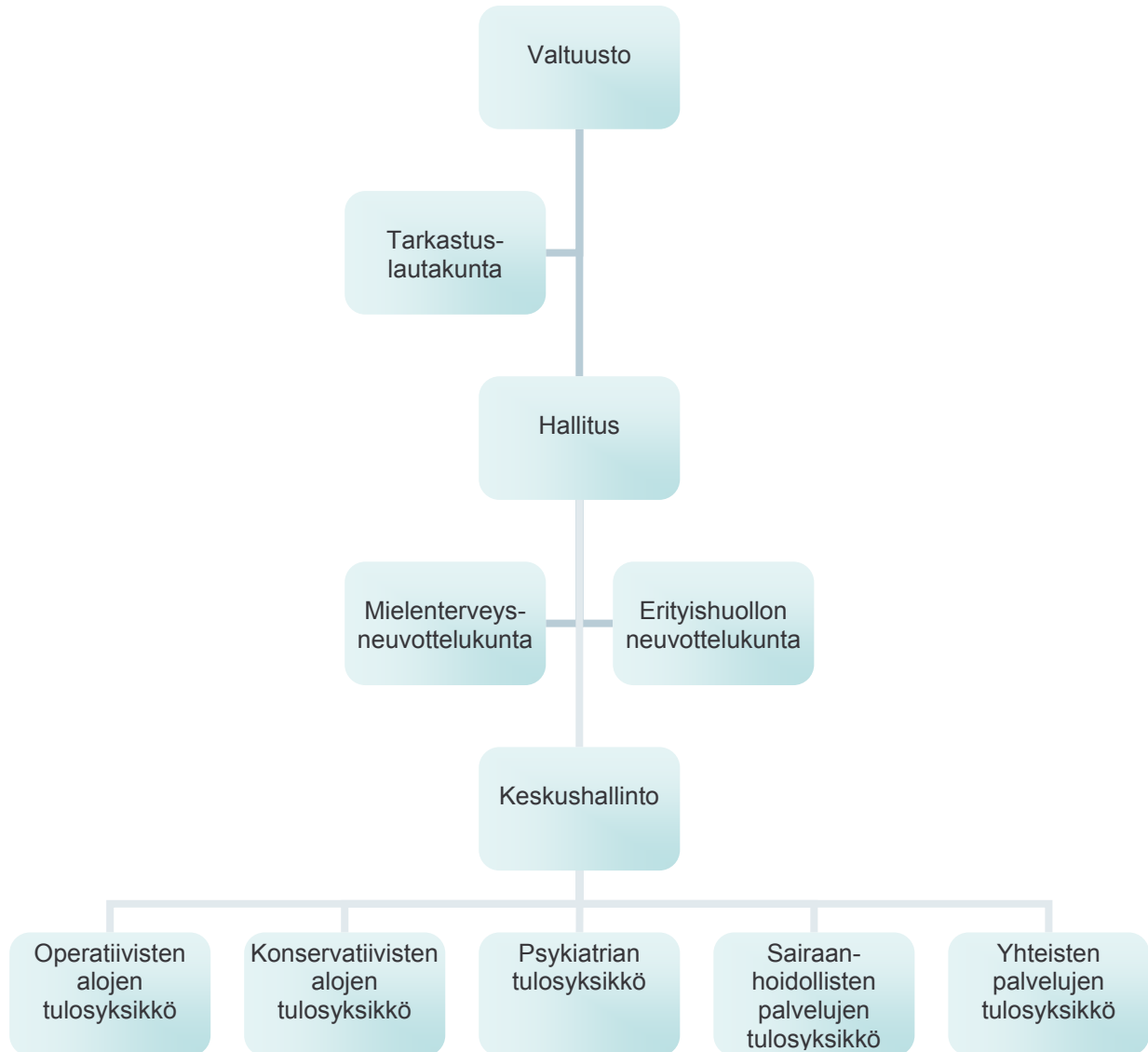
Julkisten hankintojen lainsäädäntö on epäselvää monille työntekijöille, jotka työskentelevät julkisella sektorilla. Uusi voimaantuleva lainsäädäntö aiheuttaa väärinymmärryksiä jo senkin takia, ettei voimassa olevakaan lainsäädäntö ole monille tarpeeksi selvä. Empiirisen osan haastattelussa selvisi myös, että lainsäädäntö koetaan hankalaksi ymmärtää. Tämän takia sen selvittäminen on yleisempää vain sillä osalla henkilöstöä, jonka varsinaisena tehtävänä hankintapäätösten teko on. Uutta julkisen hankinnan lainsäädäntöä käsitteleviä julkaisuja on suhteellisen vähän, mikä johtuu osaksi Suomen hankintalain implementoinnin viivästyisestä. Kuitenkin hankintadirektiivejä pitää jo soveltaa käytännössä ja uuden kansallisen lain soveltaminen sen lopulta tultua voimaan pitäisi sujua nopeasti. Tämä luo tarvetta lainsäädäntöön tutustumiseen jo ennen lain varsinaista voimaantuloa.

Tutkielman aihe perustuu Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin hankintaosaston tarpeisiin. Tutkielman tavoite on koota tietoa julkisista hankinnoista yleensä ja uuden lainsäädännön tuomista muutoksista ja niiden vaikutuksista sairaanhoitopiirin hankintatoimintaan. Lisäksi empiirisessä osassa on selvitetty hankintaosaston työntekijöiden mielipiteitä uudesta lainsäädännöstä. Kandidaatin tutkielma voi toimia hankintaosaston työntekijöille ja muulle hankinnoista enemmän kiinnostuneelle henkilöstölle suppeana tietolähteenä yleensä julkisista hankinnoista ja tutustumismateriaalina uuteen hankintalainsäädäntöön. Tutkielman ei ole kuitenkaan tarkoitus olla ohje varsinaiseen hankintatoimintaan, koska sairaanhoitopiirillä on jo olemassa hankintaohjeet, jotka jäävät todennäköisesti voimaan myös lainuudistuksen jälkeen.

1.2 Yrityksen kuvaus

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri on kuntayhtymä, joka koostuu kymmenestä kunnasta ja kaupungista: Imatra, Joutseno, Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale, Taipalsaari sekä Ylämaa. Sairaanhoitopiiri on aloittanut toimintansa vuonna 1988. Aukkaita kuntayhtymän alueella on yhteensä noin 130 000. Sairaanhoitopiirin alueella toimii 10 terveyskeskusta, joissa kuntien ja kaupunkien perusterveydenhuolto hoidetaan. Sairaanhoitopiiri tarjoaa piirin

asukkaille erikoissairaanhoidon palveluja Etelä-Karjalan keskussairaalassa, jossa on sairaansijat 307 potilaalle. Sairaanhoidopiirin palveluksessa on yhteensä noin 1 200 vakituista työntekijää. (EKSHP 2006 [a & b].)



Kuva 1. Sairaanhoidopiirin organisaatio (Toimintakertomus 2005: 62.)

Ensimmäisessä kuvassa on esitetty sairaanhoidopiirin organisaatio. Ylintä päätösvaltaa sairaanhoidopiirissä käyttää valtuusto, jonka asettamien tavoitteiden toteutumista valvoo hallitus ja erityishuoltopiirin osalta erityishuollon neuvottelukunta. Virkamiestason johdon muodostaa keskushallinnossa työskentelevä johtoryhmä, johon kuuluu sairaanhoidopiirin johtaja, johtajaylilääkäri ja hallintoylihoitaja. Hallinnollisesti sairaanhoidopiiri jakautuu viiteen tulosyksikköön, jotka on kuvattu alla olevassa organisaatiokaaviossa. Hankintatoimisto sijoittuu organisaatiossa yhteisten

palvelujen tulosityksikköön yhdessä hallinto-osaston ja teknisen osaston kanssa. (EKSHP 2005 [b].)

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin tulevaisuuden toiminnan määrää valtakunnallinen kuntauudistushanke, jossa sairaanhoitopiirit suunnitellaan korvattavan terveystieteillä. (Toimintakertomus 2005: 1.)

1.3 Tutkimusongelmat

Tässä tutkielmassa selvitetään julkisten hankintojen voimassa olevaa ja tulevaa lainsäädäntöä. Tutkielman teoriaosassa selvitetään julkisten hankintojen käsitettä sekä hallituksen esitystä uudesta julkisten hankintojen lainsäädännöstä ja EU:n antamien hankintadirektiivien sisältöä. Tutkielman keskeisin aihe on tulevan hankintalainsäädännön sisältö, sen tuomat muutokset ja niiden vaikutukset Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin hankintatoimintaan. Aiheen valinta perustuu sairaanhoitopiirin haluun saada yksi lähde lisää selventämään tulevan hankintalainsäädännön tuomia muutoksia.

Tutkielman pääongelmaksi on valittu: ”Mitä muutoksia EU:n hankintadirektiivit ja Suomen kansallinen julkisten hankintojen lainsäädäntö tuovat?” Vastausta on haettu aihetta käsittelevästä kirjallisuudesta, kauppa- ja teollisuusministeriön selvityksistä sekä erilaisilta julkista hankintaa käsitteleviltä Internet-sivustoilta.

Tutkielmassa haetaan vastauksia myös kahteen osaongelmaan. Ensimmäinen osaongelma tutkielmassa on: ” Mitä julkisella hankinnalla tarkoitetaan?” Tähän ongelmaan on vastattu kirjallisten lähteiden perusteella toisessa luvussa. Toisena osaongelmana tutkielmassa on: ” Miten lakimuutokset vaikuttavat sairaanhoitopiirin toimintaan ja mitä mielipiteitä muutokset herättävät?” Tähän toiseen osaongelmaan on etsitty vastauksia sairaanhoitopiirin materiaaliosaston työntekijöiden haastattelussa, jonka tuloksia empiirinen osa käsittelee.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tämän tutkielman teoriaosassa analysoidaan olemassa olevaa julkisiin hankintoihin liittyvää kirjallisuutta. Empiirisen osan aineisto pohjautuu sairaanhoitopiirin materiaaliosaston työntekijöiden haastatteluun ja sen analysointiin. Tutkielman teoria- ja empiriaosissa käytetään pääasiassa kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä.

Tutkielman haastattelu on toteutettu ryhmähaastatteluna, jossa kahta materiaaliosaston työntekijää haastateltiin samanaikaisesti. Haastattelumuotona käytettiin puolistrukturoitua haastattelua eli kummallekin haastateltavalle esitettiin samat kysymykset, joihin haastateltavien oli vastattava omin sanoin. Kysymysten laadusta ja haastateltavien tehtävien erilaisuudesta johtuen kaikkiin kysymyksiin ei saatu vastausta molemmilta. Haastattelun kysymykset on esitetty liitteessä 1.

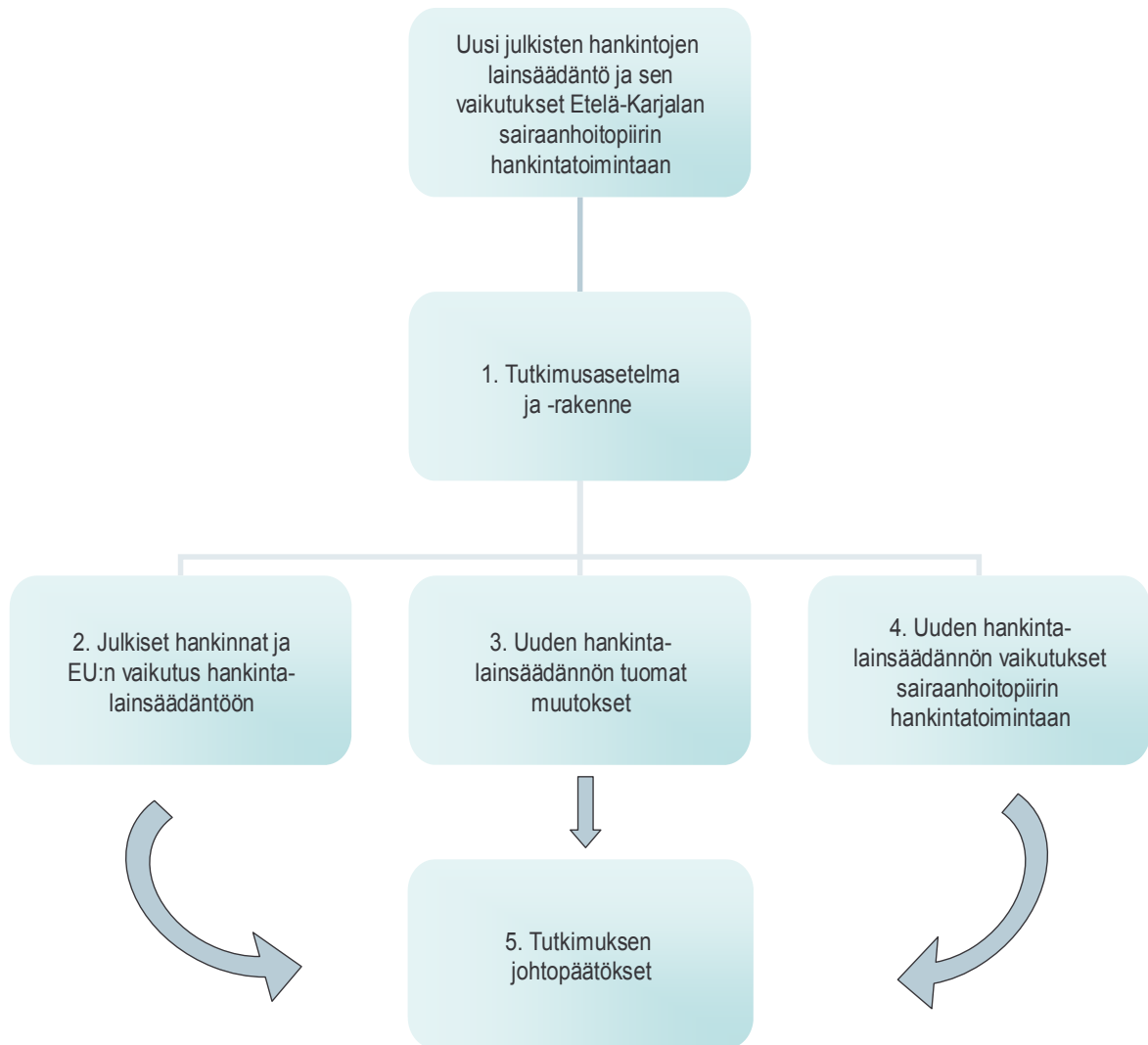
Tutkielmassa käytetyn aineiston valinnassa on analysoitu erityisesti lähteiden luotettavuutta ja paikkansa pitävyyttä. Tämä on koskenut varsinkin Internet-lähteitä, joita on käytetty ajantasaisen tiedon lähteinä. Useita hankintaan liittyviä lähteitä on jätetty tietoisesti pois, koska niiden sovellettavuus Suomen julkisiin hankintoihin on ollut huono.

1.5 Tutkielman viitekehys ja rakenne

Tutkielma koostuu kahdesta pääosasta, jotka ovat teoriaosa ja empiirinen osa. Teoriaosassa julkista hankintaa tarkastellaan aihetta käsittelevän kirjallisuuden kautta. Julkisten hankintojen lainsäädäntöä käsitellään aihetta koskevien tutkimusten, selvitysten ja Kauppa- ja teollisuusministeriön Internet-sivustojen tietojen avulla. Uudesta, vasta kesäkuussa voimaantulevasta hankintalainsäädännöstä on hyvin vähän kirjallisuutta, joten aineisto koostuu suurelta osin Internet-lähteistä. Teoriaosuudessa käsitellyistä asioista muodostuu pohja empiirisen osan tutkimukselle. Erityisesti teoriaosassa kuvatut lainsäädännön muutokset ovat empiirisen osan tutkimuskohteena.

Tutkielma on rajattu koskemaan pääasiassa hankintalainsäädännön tuomia muutoksia, koska tämä osa tutkielmasta on hyödyllisintä sairaanhoitopiirin materiaaliosastolle. Tutkimuksessa ei esimerkiksi käsitellä muun muassa

puitesopimuksia, mikä on yleinen hankintamuoto sairaanhoitopiirissä.



Kuva 2. Tutkielman viitekehys ja rakenne

Tutkielma koostuu viidestä luvusta, kuten kuvassa 2 esitetään. Ensimmäisessä luvussa määritellään tutkimusongelmat, käsitteet ja rakenne sekä kerrotaan yleisesti tutkielmasta. Toinen luku aloittaa teoriaosuuden. Siinä käsitellään julkisten hankintojen käsitettä yleisesti, miksi julkisia hankintoja säädellään lailla ja ketkä harjoittavat julkisia hankintoja sekä Euroopan unionin vaikutusta hankintalainsäädäntöön. Kolmannessa luvussa käsitellään hankintadirektiivien sekä niiden pohjalta tehdyn hallituksen esityksen uuden hankintalainsäädännöstä tuomia muutoksia nykyiseen hankintalainsäädäntöön. Tämä luku on sisällöltään tutkielman merkittävin ja empiirinen osa pohjautuu tämän luvun sisältöön. Empiirinen osa

muodostuu neljännestä luvusta. Siinä esitetään haastattelulla saadut tutkimustulokset ja analysoidaan niitä. Viimeisessä, viidennessä luvussa, vedetään johtopäätökset koko tutkielman sisällöstä ja esitetään mahdolliset jatkotutkimuskohteet.

1.6 Käsitteiden valinta

Tutkielman avainkäsite on julkisten hankintojen lainsäädäntö. Tutkielmassa käsitellään sekä vielä voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä että todennäköisesti kesäkuussa voimaan tulevaa uutta hankintalainsäädäntöä. Koko tutkielman tarkoitus on verrata näitä kahta lainsäädäntöä keskenään ja tutkia niiden välisiä eroja ja näiden erojen merkitystä Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin materiaaliosaston hankintatoiminnassa. Toisena merkittävänä käsitteenä ovat julkiset hankinnat. Julkisia hankintoja on käsitelty tarkasti varsinkin toisessa luvussa. Se on tärkeä käsite, koska se muun muassa määrittelee hankintalainsäädännön sovellusalueet. Hankintalainsäädännön sisäisiä käsitteitä ovat kynnysarvot, ilmoitusvelvollisuus sekä hankintamenettelytavat. Näihin kolmeen käsitteeseen keskitytään kolmannessa luvussa, jossa kerrotaan kynnysarvojen jaottelusta sekä jaottelun vaikutuksista ilmoitusvelvollisuuteen ja valittavina oleviin hankintamenettelytapoihin.

2. JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa, kuten osamaksua, leasingia ja optiosopimuksia, sekä urakalla teettämistä (Kalima 2001:59). Julkista hankintaa harjoittavat hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt. Yksi julkisten hankintojenmäärittelyssä käytetty tärkeä kriteeri on se, että julkiset hankinnat tehdään verovaroin. (Aalto-Setälä et al. 2003: 507.) Tavallisista business-to-business – hankinnoista julkiset hankinnat poikkeaa, koska se on tarkemmin lailla säädeltyä, siihen liittyy vahva poliittinen ulottuvuus ja kokonaistaloudellinen ajattelutapa. Julkiset hankinnat on yksi osa-alue, jolla pyritään toteuttamaan yhteiskunnan velvoite rakentaa ja ylläpitää yhteiskunnan toiminnan perusrakenteita, jotka mahdollistavat oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen eri väestöryhmien kohtelun. (Peltola 2006: 16–17.)

Julkinen hankinta voidaan määritellä myös muilla tavoilla. EY-direktiivit määrittelevät julkiset hankinnat eri tavalla kuin voimassa oleva Suomen hankintalaki. EY:n hankintadirektiivien mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, jolla hankintayksikkö ostaa hyödykkeitä rahaa tai muuta vastiketta vastaan. Muulla vastikkeella voidaan tarkoittaa esimerkiksi rakennuksen käyttöoikeutta. (Kalima 2001: 59). Hankinta voidaan määritellä myös siten, että sillä tarkoitetaan menettelyjä sekä oikeustoimia, joiden tarkoituksena on hankintasopimuksen aikaansaaminen. Lain kiertämisen estämiseksi yleisenä kilpailuoikeudellisena perusteena ovat menettelyn tarkoitus ja vaikutukset, ei sille annettu juridinen muoto. (Kuoppamäki 2006: 303–304.)

Suomen voimassa oleva julkisten hankintojen laki on säädetty 23.12.1992 ja se on astunut voimaan vuonna 1994. Voimassa oleva laki koostuu itse julkisten hankintojen laista (23.12.1992/1505) ja asetuksista, joilla sitä on muutettu (29.12.1994/1523, 21.4.1995/725, 19.12.1997/1247, 21.5.1999/633, 16.11.2001/1009 ja 28.12.2001/1530). Julkisiin hankintoihin sovelletaan myös EU:n antamia direktiivejä siltä osin, kun niitä ei ole vielä implementoitu Suomen hankintalakiin. Voimassa oleva julkisten hankintojen laki pohjautuu viiteen EU-direktiiviin: direktiivi 92/50/ETY julkisten palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 93/36/ETY julkisten tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 93/37/ETY julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 93/38/ETY vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta sekä direktiivi 89/665/ETY julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Edellä mainittuja direktiivejä on kahdella direktiivillä: 97/52/ETY ja 98/4/ETY (KTM 2006 [e]). Suomen voimassa olevan julkisten hankintojen lain säätämiseen vaikutti voimakkaasti ETA-sopimuksen voimaantulo. (Neimala 2006: 19, Aalto-Setälä et al. 2003: 504-505.)

Uusi, vielä julkaisematon julkisten hankintojen lainsäädäntö koostuu Euroopan unionin vuonna 2004 antamista direktiiveistä julkisista rakennusurakoista sekä

julkisten tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä (2004/18/EY) sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta (2004/17/EY) sekä Suomen kansallisesta hankintalainsäädännöstä. (Hallituksen esitys 50/2006: 1). EU:n antamat hankintadirektiivit olisi pitänyt implementoida Suomen lakiin 31.1.2006 mennessä. Implementointi on kuitenkin viivästynyt. Suomen valtioneuvosto on hyväksynyt hallituksen esityksen hankintalaista ja erityisalojen hankintalaista 27.4.2006, mutta varsinaisen voimaan tulon arvioidaan tapahtuvan vasta 1.6.2007. Vaikka hankintadirektiivejä ei ole vielä implementoitu Suomen lakiin, on direktiivien säännösten mukaan pitänyt toimia jo nykyisin sen määräämissä hankintatapauksissa. (Peltola 2006: 11, Haastattelu 2007.)

Julkiset hankinnat jaetaan seitsemään eri hankintasopimustyyppiin. Nämä tyypit ovat: tavarahankintasopimus, palveluhankintasopimus, rakennusurakkasopimus, käyttöoikeusurakka, palveluja koskeva käyttöoikeussopimus, puitejärjestely sekä suunnittelukilpailu. Tavara- ja palveluhankintasopimuksilla tarkoitetaan sellaisia tavaroita ja palveluita koskevia sopimuksia, jotka eivät koske rakennusurakoita. Käyttöoikeusurakka vastaa muuten rakennusurakkasopimusta, mutta siihen liittyy rakennettavan kohteen käyttöoikeus. Palveluja koskevaan käyttöoikeussopimukseen liittyy oikeus käyttää kyseistä palvelua osakorvauksena hankintahinnasta. Suunnittelukilpailua käytetään hankintatyyppinä, kun halutaan esimerkiksi hankkia kaavoitus, tietojenkäsittelyn suunnittelu ym. (Kuoppamäki 2006: 305.)

Julkisten hankintojen hankintaprosessi on määriteltävissä kahdeksaan eri osaan, joissa määritellään eri hankintavaiheet ja niihin liittyvät toimenpiteet sekä muut huomioonotettavat asiat.

1. Hankinnan suunnittelu

- Mm. varain käyttö, markkinoiden kartoitus, hankinta-aikataulu, hankintamenettelyn valinta sekä puitesopimukset ja tilaus

2. Tarjouspyynnön laatiminen

- Mm. tarjouspyynnön sisältö, tarjoajaa koskevat selvitykset (esimerkiksi kaupparekisteriote, verovelkatodistus), selvitykset toimittajan taloudellisesta tilasta ja teknisestä suorituskyvystä, valintakriteerien ilmoittaminen

3. Hankinnasta ilmoittaminen

- Mm. ilmoittaminen kynnysarvot ylittävissä ja alittavissa hankinnoissa, ilmoittaminen Virallisessa lehdessä, ennakko-, hankinta- ja jälki-ilmoitus

4. Kynnysarvot alittavia palveluita koskevat hankintamenettelyt

- Mm. avoin menettely, rajoitettu menettely, tarjouspyynnön tekeminen, tarjousaika

5. Kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevat hankintamenettelyt

- Mm. avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, jälki-ilmoitus

6. Hankinta ilman tarjouskilpailua

- Mm. hankinnan vähäinen arvo, suora neuvottelumenettely

7. Menettely, kun tarjoukset on saatu

- Mm. tarjousten avaaminen, myöhästyneet tarjoukset, tarjoajien kelpoisuus, tarjousten sisällön tarkastaminen, tarjousten vertailu, tarjousten täsmentäminen, liian kalliit ja alhaiset tarjoukset, kaikkien tarjousten hylkääminen

8. Hankintapäätöksen tekeminen ja asiakirjojen julkisuus

(Aarla 2003.)

2.1 Julkisten hankintojen lain soveltamisala

Sekä Suomen nykyisin voimassa olevan julkisten hankintojen lain, että uuden julkisten hankintojen lakiesityksen soveltamisalue on sama. Lain mukaan lakia julkisista hankinnoista soveltavat erilaiset hankintayksiköt julkisten hankintojen lain alaisuuteen kuuluvissa hankinnoissaan.

- Lakia sovelletaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan ja niiden seurakuntien hankintoihin.
- Oikeushenkilöiden, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon, on sovellettava lakia.
- Lisäksi lakia soveltavat valtion liikelaitokset ja sellaiset hankinnan tekijät, jotka ovat saaneet tekemäänsä hankintaan tukea yli puolet hankinnan arvosta.
- Julkisten hankintojen lakia soveltavat vesi- ja energia sekä julkista liikennettä ja teletoimintaa harjoittavat yksiköt.

- Myös sellaiset julkisoikeudelliset laitokset, jotka eivät ole luonteeltaan kaupallisia tai teollisia ja joiden rahoituksesta, hallinnosta tai johdosta viranomaiset päättävät, soveltavat hankinnoissaan julkisten hankintojen lakia.

(Hallituksen esitys 50/2006: 1, Kuoppamäki 2006: 307 – 308.)

Kuntaliittojen ja sairaanhoitopiirien viranomaiset ovat hankintayksiköjä, koska näitä pidetään hankintalain perusteella suoraan laissa mainittuina viranomaisina. Hankintayksikkönä pidetään hankintaan osallistuneita kuntia eikä yksittäistä viranomaista, jos kunnat ovat antaneet hankintatoimen hoitamisen yksittäisen virkamiehen tehtäväksi kuntalain 76 §:n 3 momentin mukaisesti. Sama koskee myös kuntien hankintaa varten perustamia toimielimiä. (Aalto-Setälä et al. 2003: 508.)

Se taso, millä kunnan tai valtion organisaatiossa hankintapäätös tehdään, määräytyy sekä viranomaisia koskevan lainsäädännön että viranomaisten sisäisten ohjeiden mukaan. Yksittäinen virkamies voi tehdä hankintapäätöksen, jos hänellä on siihen tarpeeksi päätösvaltaa. Yleisempi on kuitenkin menettelytapa, jossa yksittäinen virkamies tekee päätökset tietyn organisaation kuten piirihallinnon ym. vastaavan nimissä. Tavallinen järjestely hankintojen tekemisessä on myös se, että hankinnan hyväksyy asianomainen lautakunta hankintapäällikön yms. johdolla tehdystä esityksestä. Julkisten hankintojen lain perusteella ei tutkita toimivallan ylitystä. Tapauksissa, jossa hankinnasta päätöksen tehnyt on ylittänyt toimivaltansa, pitää asia selvittää tekemällä oikaisuvaatimus, kunnallisvalitus tms. (Aalto-Setälä et al. 2003: 509.)

Julkisten hankintojen lakia ei tarvitse noudattaa sellaisten hankintojen yhteydessä, jotka tulevat salassa pidettävään toimintaan, sotilaalliseen käyttöön tai ovat ulkopoliittisia hankintoja. Tällaisissa hankinnoissa muut intressit kuin hankinnan tehokkuus ovat etusijalla. Myös eräät palveluhankinnat suljetaan pois kyseisen lain soveltamisalasta. Suoria hankintoja saavat tehdä vain sellaiset hankintayksikön määräysvallassa olevat yksiköt, jotka eivät toimi kaupallisilla markkinoilla. Käytännössä julkisten hankintojen lain ulkopuolelle jäävät hankinnat ovat luonteeltaan sotilaallisia. Puolustusvoimia ei ole kuitenkaan rajattu kokonaan julkisten hankintojen lain ulkopuolelle vaan jokaisen hankinnan luonnetta on tarkasteltava erikseen, jotta saadaan selville kuuluuko hankinta julkisten hankintojen lain

sovellusalan piiriin. (Hallituksen esitys 50/2006: 1, Aalto-Setälä et al. 2003: 526.) Organisaation sisäisiä sopimuksia eli omana työnä tekemistä ei velvoita hankintalainsäädäntö ellei omana työnä tekemistä pidetä yhtenä vaihtoehtona saatujen tarjousten joukossa (Kuoppamäki 2006: 304).

2.2 Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteet

Aikaisemmin, kun julkisia hankintoja ei säännelty lailla, tehtiin hankinnat usein kilpailuttamatta samoilta toimittajilta kuin ennenkin. Arvion mukaan jopa 75 prosenttia julkisten hankintojen sopimuksista meni tällöin kansallisille vakiomyyjille. Tarjouskilpailu voitiin tehdä niin, että se suosi tiettyjä paljon käytettyjä myyjiä. Tällä tavoin toimittaessa suuri joukko yrityksiä jäi pois julkisten hankintojen markkinoilta ja näin mahdolliset uudet innovaatiot sekä taloudellisemmat vaihtoehdot saattoivat jäädä hyödyntämättä. Kilpailuttamatta jättäminen myös aiheutti sen, että hankintahinnat jäivät korkeiksi. Huonosti toimivat julkisten hankintojen markkinat ovat aiheuttaneet huomattavia lisäkustannuksia jäsenvaltioiden veronmaksajille. Julkisia varoja on tuhlatu huonosti toimiville hankintamarkkinoille ja monille muille tärkeille alueille on jäänyt vähemmän varoja käytettäväksi. EU:n antamilla aikaisemmin voimassa olleilla hankintadirektiiveillä sekä Suomen vielä voimassa olevalla julkisten hankintojen lailla säänneltiin julkisia hankintoja ja poistettiin edellä mainittuja ongelmia. (KTM 2006 [b].)

Julkisten hankintojen sääntely on koettu tärkeäksi, koska se kuluttaa hyvin paljon julkisia varoja. Julkisten hankintojen osuus EU:n bruttokansantuotteesta on keskimäärin 10 – 20 prosenttia mikä on noin 1 500 miljardia euroa. Uudella hankintalainsäädännöllä pyritään nykyaikaistamaan, yksinkertaistamaan ja selkiyttämään julkisten hankintojen nykyistä oikeudellista kehitystä. Julkisen hankinnan menettelysäännöksiä muutoksilla yritetään vastata paremmin käytännön hankintamenettelyn tarpeita nykymarkkinoilla. Hankintadirektiivien rakennetta on pyritty selkeyttämään ja uudistamaan samassa yhteydessä, kun hankintalakiin on sisällytetty oikeudellisen kehityksen muutoksia. Tärkein julkisten hankintojen sääntelyn tavoite on julkisten varojen käytön tehostaminen. Halutaan, että veroeuroilla hankitaan hinta-laatusuhteeltaan parhaita tuotteita ja palveluita. Keino

tähän tavoitteeseen pääsemiseen on kilpailuttamisen lisäksi koko materiaalihallinnon tehokkaampi organisoiminen (KTM 2005 [c & d], Kuoppamäki 2006: 291.)

EU:n hankintasääntelyn tavoitteena on parantaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Uusilla hankintadirektiiveillä pyritään edelleen turvaamaan Euroopan unionin perustamissopimuksen perusvapauksien: tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen. Avointen ja tasapuolisten julkisten hankintojen markkinoiden luomisella avataan yrityksille ja palveluntarjoajille mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan ja palvelujaan entistä enemmän myös julkiselle sektorille. (KTM 2005 [d].)

2.3 Hankintamenettelyn yleiset vaatimukset

Julkisille hankinnoille ja hankintaprosesseille on määritelty kaksi vaatimusta, jotka niiden tulee täyttää. Ensimmäinen vaatimus koskee tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Toinen vaatimus on avoimuus. Hankintaprosessin kaikkien vaiheiden tulee olla avoimia, jotta se on oikeudellisesti kontrolloitavissa. (Aalto-Setälä et al. 2003: 527.)

2.31 Tasapuolisuus ja syrjimättömyys

Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimus kohdistuu hankintamenettelyyn kokonaisuudessaan koskien sekä tarjouksien valintaa, tarjouspyyntöä sekä tarjousvertailua. Jos hankintaprosessissa ei toteudu tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet, on hankinta lainvastainen. (Aalto-Setälä et al. 2003: 527-528.)

Käytännössä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate toteutuu kun kaikilla halukkailla yrityksillä on tasaveroinen mahdollisuus tehdä tarjouksia hankintayksikölle. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksikön on aktiivisesti pyrittävä varmistamaan, että hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua menettelyyn. Varsinkin tiedonjaon merkitys tämän tavoitteen täyttämässä on tärkeä kriteeri. Mahdolliset muutokset tarjouspyynnössä on ilmoitettava kaikille tarjoajille ja julkaistava tarjouspyyntö uudestaan, jos tilanne

sitä vaatii. Hankintayksikkö ei saa myöskään suosia millään tavalla jotain tarjoajaa muiden kustannuksella. Yhdellekään tarjoajalle ei esimerkiksi saa antaa pidempää määräaika tarjouksen jättämiselle tai mahdollisuutta parannella tarjoustaan jälkikäteen. Ketään ei saa suosia hyväksymällä tarjousta, jossa eivät täyty tarjouspyynnön vaatimukset. Hankintayksikön pitää siis huolehtia siitä, ettei se edes passiivisella toiminnalla aseta tarjoajia eriarvoiseen asemaan. (Aalto-Setälä et al. 2003: 528.)

Hankintayksikön pitää pystyä todistamaan tasapuolinen ja syrjimätön toimintansa hankintatapahtuman jälkeen. Pelkkä hankintayksikön väite toimintatavoista ei riitä, vaan toiminnasta pitää olla saatavana objektiivisia tosiseikkoja. Tämän vaatimuksen voi täyttää kirjaamalla hankinnan eri vaiheissa kaikki käytetyt kriteerit ja ratkaisut riittävän selvästi tehtyihin päätöksiin ja niiden liitteisiin. Tältä kannalta katsottuna vaatimus tasapuolisuudesta ja syrjimättömyydestä edellyttää myös avoimuuden periaatteen täyttymistä. (Aalto-Setälä et al. 2003: 528-530.)

2.32 Avoimuus

Avoimuus on toinen yleinen vaatimus hankintaprosessissa, koska ilman avoimuutta ei voida varmistaa hankintaprosessin oikeudellista kontrollointia. Kun hankintaprosessi on tehty avoimuus-periaatetta noudattaen, voidaan hankintalainsäädännön vaatimuksien toteutuminen todistaa jälkikäteen. Avoimuusvaatimuksen tulee täytyä ainakin hankintapäätöksen riittävänä perusteluvaatimuksena sekä vaatimuksena siitä, että mitään sellaisia seikkoja, jotka eivät ilmene hankintaan liittyvissä ilmoituksissa, tarjouspyynnöissä, päätöksissä tms., ei käytetä hankinnan todellisena ratkaisuperusteena. Avoimuus tarkoittaa myös sitä, ettei päätökseen voida jälkikäteen liittää sellaisia uusia perusteita, mitä ei ole mainittu selvästi tarjouspyynnössä tai käytetty hankintamenettelyssä apuna. Ilman tällaista menettelyä ei voida arvioida, onko ratkaisukriteerit asetettu vasta tarjousten jättämisen jälkeen, jolloin voitaisiin suosia tai syrjiä tiettyjä tarjoajia. (Aalto-Setälä et al. 2003: 530-531.)

Avoimuusperiaate tarkoittaa myös sitä, että kilpailuttamisessa on otettava huomioon hankinnan arvo ja merkitys. Mitä arvokkaampi ja merkittävämpi hankinta on, sitä

laajemmalti hankinta on kilpailutettava. Hankintaa ei saa pyrkiä suuntaamaan vaan tietyille tarjoajille, jos on tiedossa muitakin mahdollisia tarjoajia. Tietoa hankinnasta on levitettävä mahdollisimman laajalle, jotta saataisiin mahdollisimman hyvä kilpailu aikaiseksi. Avoimuus toimii tällöin sellaisten potentiaalisten tarjoajien eduksi, jotka eivät muuten ehkä olisi saanut tietoa tarjouskilpailusta. Hankintamenettelyn laajuus on kuitenkin otettava huomioon valittaessa hankintamenettelyä, koska eri hankintamenettelyissä on avoimuuden suhteen erilaisia vaatimuksia. (Aalto-Setälä et al. 2003: 531-532). Avoimuuden periaatteen noudattaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen liikesalaisuuksien oikeussuojaa (Kuoppamäki 2006: 300.)

2.4 Euroopan unionin vaikutus julkisiin hankintoihin

Euroopan unionilla on erittäin suuri vaikutus julkisiin hankintoihin. Uusi julkisten hankintojen lakiesitys perustuu Euroopan unionin vuonna 2004 antamiin direktiiveihin julkisista rakennusurakoista sekä julkisten tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä (2004/18/EY) ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta (2004/17/EY). Direktiivien täytäntöönpanon lisäksi uudessa julkisten hankintojen laissa otetaan huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. (Hallituksen esitys 50/2006: 1.)

Euroopan unionin komissio julkaisi tavoitteensa julkisten hankintojen järjestämisestä vuonna 1996 ns. vihreässä kirjassa. Kirjan sisältämät uudet tavoitteet liittyvät lähinnä hankintojen kilpailuttamisen tehostamiseen. (Kalima 2001: 20.)

Euroopan unionin alueella tehtyjen julkisten hankintojen arvo oli vuonna 2003 1 500 miljardia euroa. Tästä kokonaismäärästä noin 20 % oli EU-kynnysarvot ylittäviä ja direktiivien soveltamisalaan kuuluvia hankintoja. Loput 80 % julkisista hankinnoista tehdään erilaisten kansallisten hankintasäännösten ohjeiden mukaan. (Neimala 2006: 9). EU:n julkisten hankintojen menetelmien säätämällä pyritään parantamaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Kilpailuttamisella parannetaan EU-alueella toimivien yritysten kilpailuasemaa ja tuodaan kustannussäästöjä sekä jäsenvaltioille että lopulta kaikille veronmaksajille. (Neimala 2006: 28.)

3. UUDEN JULKISTEN HANKINTOJEN LAKIESITYKSEN TUOMAT MUUTOKSET

Uusi julkisten hankintojen lakiesitys ei muuta vanhan lain pääperiaatteita julkisten varojen tehokkaasta käytöstä ja kilpailuttamisen aikaansaamisesta. Uusi laki kumoo vuonna 1994 voimaan tulleen julkisten hankintojen lain, siihen liittyvät neljä asetusta sekä asetuksen hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Uuden lain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä edelleen, selkeyttää hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä ja taata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Tärkein muutos on lain soveltamisalan rajaaminen kansallisen kynnyсарvon ylittäviin hankintoihin. Tällöin kansallisten kynnyсарvojen alle jäävät hankinnat ovat hankintayksiköiden omien säännösten ja tapojen mukaan toteutettavissa ilman lain mukaisia velvoitteita. Toinen tapa, millä hankintamenettelyjä pyritään saamaan joustavimmiksi, on erilaisten joustavampien menettelytapojen voimaan saattaminen. Tällaisia menettelytapoja ovat kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestelyt, dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa. Kolmas muutosehdotus koskee säännösten yksinkertaistamista hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolella olevissa hankinnoissa. (Neimala 2006: 19-20, 50; Hallituksen esitys 50/2006: 1.)

Yhtenä tärkeimmistä uudistuksista voidaan pitää valintakriteerien suhteellisten painoarvojen ilmoittamisvelvollisuutta. Painoarvojen pakolliseksi tulevalla määrittelemisellä estetään tarjousten hyväksyminen ilman perusteluja tai puutteellisten perustelujen pohjalta. Perusteina tarjouksen hyväksymiselle tulee olla konkreettiset hankintayksikköä palvelevat perusteet. Poikkeustapauksissa hankinta on mahdollista tehdä ilman määriteltyjä painoarvoja edellyttäen kuitenkin valintakriteerien maininnan arvojärjestyksessä. (Peltola 2006: 73.)

Uudessa julkisten hankintojen lain ehdotuksessa on panostettu siihen, että laki olisi mahdollisemman looginen, hyvin hallittavissa, selkeä sekä joustava. Näitä tavoitetta vaikeuttaa se, että yksityiskohtaiset säännökset lisääntyvät huomattavasti. (Neimala 2006: 29). Joustavuutta pyritään lisäämään uusilla hankintamenettelyjä koskevilla säännöksillä sekä uusilla hankintakohteiden määrittelyillä. Lain yksinkertaistamisen keinoja ovat muun muassa säännösten keventäminen ja yhdenmukaistaminen. Hankintamenetelmiä pyritään uudessa laissa myös nykyaikaistamaan ottamalla

huomioon tekniikan kehittyminen ja taloudellisessa ympäristössä tapahtuneet muutokset. (Hallituksen esitys 50/2006: 25.)

Uusi julkisten hankintojen laki muuttuu direktiiveihin perustuvan lakiehdotuksen mukaan myös rakenteellisesti. Hankintamenettelyä koskevat säännökset kootaan kahteen osaan. Toinen osista käsittelee viranomaisten hankintoja ja toinen vesi-, energia-, liikenteen ja postialan hankintoja. Näiden kahden lain säännökset ovat osittain identtisiä, mutta ne on tiettyjen eroavaisuuksien ja selkeyden vuoksi erotettu eri lakeihin. (Hallituksen esitys 50/2006: 25.)

Uuden julkisten hankintojen lain esityksessä pyritään sääntelemään myös EU:n kynnysarvojen alittavia julkisia hankintoja. Näiden kansallisilla säädöksillä säädeltyjen hankintojen on myös noudatettava EU-lainsäädännön tärkeimpiä peruseriaatteita: syrjimättömyyttä, suhteellisuutta sekä avoimuutta. Tämä tavoite pyritään kuitenkin saavuttamaan siten, etteivät yksinkertaiset ja joustavat hankintamenettelyt vaaranna tarjoajien oikeusturvaa. (Hallituksen esitys 50/2006: 25.)

3.1 Kynnysarvot

Nykyisin voimassa olevan julkisten hankintojen lain mukaan käytännössä kaikki hankinnat on kilpailutettava. Poikkeuksena ovat hankinnat, joiden arvo on vähäinen. Laissa ei ole kuitenkaan määritelty varsinaista kynnysarvoa eli minkä suuruinen vähäinen arvo on, mikä on hankaloittanut lain tulkintaa. Tämän takia lakia on sovellettu käytännössä kaikkiin julkisiin hankintoihin niiden arvosta riippumatta. Uusi lakiehdotus esittää tähän ongelmaan ratkaisuksi kansallisten kynnysarvojen alittavien hankintojen sulkemista pois lainsäätelyn piiristä. Tällä tavalla pyritään saamaan hankintalainsäädäntö kaikkien osapuolten edut ja tavoitteet huomioivaksi. (Neimala 2006: 33, 40.)

Uuden lakiesityksen tavoitteena on helpottaa vähäarvoisten hankintojen tekemistä rajaamalla lain soveltamisalaa. Uusi laki mahdollistaa kilpailuttamisen aiheuttamien kustannusten paremman huomioimisen lain sääntelyssä. Lakia pyritään saamaan yksinkertaisemmaksi ja joustavammaksi, jotta kilpailuttamisesta aiheutuvia

kustannuksia saadaan vähennetyksi. Lain joustavuudella ja yksinkertaistamisella pyritään myös laskemaan yritysten kynnystä tarjota hyödykkeitään julkiselle sektorille. Periaatteena on, että kilpailuttamista käytetään hankinnassa, kun siitä saadut hyödyt kattavat menettelystä aiheutuneet hallinnolliset ja muut ylimääräiset kustannukset. (Neimala 2006: 33 – 35.)

Uusi julkisten hankintojen lakiehdotus jakaa kynnysarvot kolmeen eri ryhmään: EU:n kynnysarvon ylittävät hankinnat, kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ja kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat. Ennakoituja hankintahintoja verrataan kynnysarvoihin ilman arvonlisäveron osuutta. Sekä EU-lainsäädännön että kansallisen lainsäädännön hankintadirektiivien ja hankintalain säädökset liittyvät tiiviisti kynnysarvojen suuruuteen. Eri säädökset on sidottu kynnysarvojen rajaamiin hankintaryhmiin. (Neimala 2006:21, Hallituksen esitys 50/2006: 67.)

3.11 Kansalliset kynnysarvot

Julkisten hankintojen lakiehdotuksen mukaiset kansalliset kynnysarvot ja niiden myötä ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen on päätetty monista eri lähteistä saatujen rajoitteiden ja tietojen avulla. Kynnysarvojen suuruusluokkaan ovat vaikuttaneet hankintalakityöryhmän valmistelutyö, muiden EU-maiden sääntelystä saatavat esimerkit, hankintalakityöryhmän mietinnöstä saadut lausunnot sekä asian jatkovalmistelun yhteydessä tehdyt ja teetetyt lisäselvitykset. Myös kauppa- ja teollisuusministeriön teettämää tilastoselvitystä kuntien hankintojen rakenteesta on käytetty hyväksi. (Hallituksen esitys 50/2006: 32 – 33.)

Lakiesitys esittää kansallisiksi kynnysarvoiksi tavara – ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito – ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä työhallinnon koulutuspalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Uutta lainsäädäntöä ei ole tarkoitus soveltaa näitä kansallisia kynnysarvoja pienemmissä hankinnoissa vaan jokainen hankintayksikkö voi itse muodostaa omat toimintaperiaatteensa niiden hankintojen osalta. (Hallituksen esitys 50/2006: 1.)

Kansallisten kynnysarvojen jakamisella kolmeen osaan hankintalajien mukaan pyritään kilpailuttamiseen liittyvä säännöstö kohdistamaan siitä eniten hyötyviin

hankintoihin. Tavoitteena on ollut myös saada kullekin hankintatyypille parhaiten soveltuva, hankintatyyppien erityispiirteet ja käytännön tarpeet tunnistava kynnsarvo. Ehdotettujen kynnsarvojen pohjana on käytetty eri hankintalajien prosessikustannuksia ja muita ominaispiirteitä. Kilpailuttamisen hyötyjä on pyritty lisäämään siten, että kaikki lain soveltamispiiriin kuuluvat hankinnat on aina ilmoitettava julkisesti. (Neimala 2006: 34, Hallituksen esitys 50/2006: 35.)

Uuden lakiehdotuksen mukaan hankintayksiköiden oikeudellinen asema tulee helpottumaan jonkin verran. Tämä johtuu siitä, ettei laki enää säätele kynnsarvojen alittavia hankintoja. Hankintayksiköt voivat siis toimia omien toimintaohjeidensa mukaan kunhan ne noudattavat EU:n perustamissopimuksen keskeisiä periaatteita sekä julkista hankintaa koskevaa kuntalakia, hallintomenettelylakia ja muita säännöksiä ja periaatteita. (Neimala 2006: 42, Kuoppamäki 2006: 313.)

3.12 EU-kynnsarvot

EU-kynnsarvot on säädetty julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevassa direktiivissä (2004/18/EY) sekä hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnsarvojen osalta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1874/2004. Myös EU-kynnsarvot on jaoteltu kolmeen luokkaan kuten kansalliset kynnsarvot. Komissio tarkastaa EU-kynnsarvot joka toinen vuosi ja ilmoittaa ne Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jonka jälkeen Kauppa- ja teollisuusministeriön on ilmoitettava niistä välittömästi Suomessa. (Kuoppamäki 2006: 313.)

Tarkastetut EU-kynnsarvot ovat keskushallintoviranomaisten tekemien julkisten tavara- ja palveluhankintojen sopimusten osalta 154 000 euroa. Keskushallintoviranomaisina pidetään ministeriöitä ja julkisia laitoksia. 236 000 euron EU-kynnsarvo koskee julkisia tavara- ja palveluhankintoja, joita ovat tehneet muut kuin keskushallinnon hankintaviranomaiset. Tämä kynnsarvo koskee myös hankintoja, jotka koskevat puolustusalan tuotteita, tutkimus- ja kehittämisspalveluja, teleliikennepalveluja, hotelli- ja ravintolapalveluja, rautatie- ja vesikuljetuspalveluja, henkilöstönhankintapalveluja, ammatillisia koulutuspalveluja, tutkinta- ja turvallisuuspalveluja, tiettyjä oikeudellisia palveluja, terveydenhuolto- ja

sosiaalipalveluja, virkistys-, kulttuuri- sekä urheilupalveluja. Suurin 5 923 000 euron EU-kynnysarvo koskee rakennusurakoita. Jos sopimuksen ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa ylittää kyseiseen hankintaan sovellettavan EU-kynnysarvon, tulevat viranomaisdirektiivin yksityiskohtaiset säännökset sovellettaviksi. (Europa 2006: 1/8.)

Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin, jotta kynnysarvot eivät ylittyisi. Hankintoja ei myöskään saa liittää toiseen hankintaan tai muuten yhdistellä, jotta lain soveltamiselta vältyttäisiin. Mikäli edellä mainittuja toimenpiteitä on tehty, voidaan hankintapäätös kumota ja/tai asettaa kilpailuttamisvelvollisuus. (Kuoppamäki 2006: 314.)

3.2 Hankintojen ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusmenettelyjen uudistamisella pyritään avaamaan EU-kynnysarvot ylittävät julkiset hankinnat vapaaseen kilpailuun koko Euroopan unionin alueella. Hankintojen julkaiseminen takaa sen, että kaikkien halukkaiden tarjoajien asema on samanlainen tarjouskilpailussa. Tällä menettelyllä pyritään edistämään EU:n tärkeimmistä periaatteista vapaata tavaroiden ja palveluiden liikkuvuuden periaatetta. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen on pakollista EY-tuomioistuinkäytännön vuoksi. EU-oikeudessa ei ole määrätty, minkä suuruusluokan hankintoja ilmoitusvelvollisuus koskee. Ilmoitusvelvollisuuden päättäminen EU-kynnysarvot alittavilta hankinnoilta jää kansallisesti ratkaistavaksi asiaksi. Suomessa uusi julkisten hankintojen lakiehdotus esittää hankintojen ilmoitusvelvollisuusrajaksi kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat. (KTM 2006 [a], Neimala 2006: 45.)

3.21 Ilmoitusvelvollisuuden toteutus käytännössä

Uuden julkisten hankintojen lain ehdotuksen mukaan hankintojen ilmoitusmenettelyt muuttuvat jonkin verran. Ilmoitusmenettelyt määräytyvät hankintojen kynnysarvojen mukaan. EU-kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista tulee julkaista ilmoitus EU:n virallisessa lehdessä. Kansallisten kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista sekä käyttöoikeussopimuksia koskevista hankinnoista riittää julkaisu Suomessa keskitettyä sähköistä informaatiokanavaa käyttäen. Näiden kansallisten julkisten hankintojen ilmoitukset toimitetaan Oy Edita Ab:lle, joka julkaisee ne Suomen julkiset hankinnat –

lehdessä. Ilmoitukset toimitetaan Editan toimesta Luxemburgissa sijaitsevan EU:n virallisten julkaisujen toimistoon, joka julkaisee ilmoitukset EU:n Virallisen lehden S-osassa. (Hallituksen esitys 50/2006: 1-2, KTM 2006 [a], Neimala 2006: 45.)

Kaikkien EU- ja GPS – maissa tehtyjen kynnysarvojen ylittäneiden julkisten hankintojen tiedot löytyvät Tenders Electronic Daily eli TED - tietokannasta. Nämä tiedot vastaavat EU:n virallisen lehden S-osassa julkaistuja tietoja. TED - tietokannan tietojen käyttäminen on mahdollista kaikille Internetin välityksellä ilman käyttäjätunnuksia. Tietokannasta on saatavissa myös yleistä tietoa julkisista hankinnoista. Kynnysarvojen alittavista hankinnoista ilmoitetaan pääasiassa sähköisellä HILMA-ilmoituskanavalla, joka on reaaliaikainen Internetissä oleva palvelu. (KTM 2006 [a].)

Kun ennakoitu hankinnan arvo ilman arvonlisäveroa ylittää kynnysarvon rajan, pitää koko hankintamenettelyn ajan noudattaa tiedottamis- ja avoimuusvelvoitetta. Hankintaprosessin aikana tiedottamisajankohtia on useita. Osa ilmoituksista on pakollisia ja osa vapaaehtoisesti tehtäviä. Pakollisia ilmoituksia ovat hankintailmoitus tai kilpailua koskeva ilmoitus sekä ilmoitus tehdystä sopimuksesta. Vapaaehtoisia ilmoituksia ovat ilmoitus ennakkotietoilmoituksen julkaisemisesta ja ennakkotietoilmoitus. Ilmoitukset voidaan lähettää tavanomaisilla tai sähköisillä viestintävälineillä. Lomakkeet ilmoituksille ja lähettämistä koskevat säännöt ovat saatavilla julkisten hankintojen tietojärjestelmästä SIMAP:ista. Hankintaviranomaisten tulee ilmoittaa mahdollisimman nopeasti päätökset, jotka koskevat hankintasopimuksen tekemistä. Jokaisesta hankintasopimuksesta on laadittava kirjallinen selvitys hylätyn tarjouksen antajille ja hyväksytyn tarjouksen tehneelle. Selvityksessä on mainittava perustelut tehdyille valinnoille. (Europa 2006: 2-3/8.)

3.22 Ilmoitusvelvollisuus nykyisin ja tulevaisuudessa

Nykyisen voimassa oleva toimintamalli ilmoitusten tekemisessä on käytännössä havaittu huonoksi monesta syystä. Hankinnoista tiedottamatta jättäminen on vähentänyt hallinnon avoimuutta ja antanut aihetta epäillä julkisten hankintojen tasapuolista ja syrjimätöntä kilpailuttamista. Tiedon puute on pienentänyt tarjoajien määrää, estänyt uusien yritysten pääsyä markkinoille sekä vähentänyt uusien

innovaatioiden kulkua ja hankinnan teknisten toteuttamistapojen kehittämistä. Uudella laajemmalla ilmoitusvelvollisuudella pyritään mahdollistamaan uusien yritysten pääsy julkisten hankintojen markkinoille sekä parantamaan toimittajien tiedonsaantia vireillä olevista tarjouskilpailuista. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen tiedetään parantavan julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä, lisäävän kilpailua ja tehostavan markkinoiden toimintaa. Kaikki kynnsarvon ylittävät julkiset hankinnat tulisivat avoimen valtakunnallisen kilpailun piiriin. Lisääntynyt kilpailu tulee alentamaan hankintahintoja ja näin tuomaan huomattavia säästöjä hankintayksiköille ja veronmaksajille. (Hallituksen esitys 50/2006: 29 – 30.)

Nykyisin Suomessa tehtyjä julkisia hankintoja julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä vuosittain noin 1 600 kappaletta ja kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämässä JULMA-tietokannassa noin 2 000 kappaletta. Ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen tulee lisäämään ilmoitusmääriä moninkertaisiksi. JULMA-tietokannan nykyisen volyymin ja yksittäisten hankintayksiköiden tilastojen perusteella voidaan ennustaa ilmoitusten määrän kohoavan kuntien osalta 20 000 – 30 000 ilmoitukseen ja valtion osalta 6 000 – 10 000 ilmoitukseen vuodessa. Näin suuri ilmoitusten lisääntyminen tulee aiheuttamaan hankintayksiköille kustannuksia. Myös järjestelmän perustaminen ja ylläpitäminen tulevat aiheuttamaan julkisia menoja. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen oletetaan kuitenkin parantavan markkinoiden läpinäkyvyyden ja kilpailun lisääntymisen kautta julkisten varojen käytön tehokkuutta niin paljon, että julkisissa hankinnoissa saavutetaan suuria taloudellisia etuja. Tämän kehityksen seurauksena hankintayksiköiden uskotaan lisäävän avoimuutta myös kansallisen kynnsarvon alittavien hankintojen osalta. (Neimala 2006: 47 – 48.)

3.3 Menettelysäännökset

Uusi julkisten hankintojen lakiesitys pyrkii menettelytapojen muutoksilla lisäämään hankintamenettelyjen joustavuutta. Uuden julkisten hankintojen lakiesityksen mukaan hankintojen menettelytapoja ei muutettaisi nykyiset kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta. Tällöin avoin ja rajoitettu menettely sekä neuvottelumenettely ovat edelleen käytössä. Suoran neuvottelumenettelyn nimike muutetaan paremmin neuvottelun luonnetta kuvaavaksi suorahankinnaksi. Tarjousten pyytäminen suoraan hankintayksikön valitsemita tarjoajilta ei ehdotuksen mukaan olisi enää mahdollista,

koska tällainen menettely ei noudata laajemman ilmoitusvelvollisuuden periaatetta. (Hallituksen esitys 50/2006: 30.)

EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin on uusissa direktiiveissä sovellettu kansallisia hankintamenettelyjä, joita on muokattu tarkoituksenmukaisemmiksi. Pääasiassa EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin tulee soveltaa avointa ja rajoitettua menetelmää. Erityistapauksessa näissäkin hankinnoissa voi käyttää kilpailullista neuvottelumenettelyä ja neuvottelumenettelyä joko hankintailmoituksen kanssa tai ilman sitä. (2004/18/EY: 28. artikla.)

Hankintasopimuksien tekemisessä hankintaviranomaisten on tehtävä päätös kahden vaihtoehtoisen perusteen mukaan. Ensimmäinen sopimuskentekoperuste on yksinomaan alin tarjottu hinta. Toinen sopimuskentekoperuste on kokonaistaloudellisesti edullisin saatu tarjous. Tällöin hankintasopimuksen kohteeseen voi liittyä esimerkiksi laatuun, hintaan, teknisiin ansioihin, esteettisiin tai toiminnallisiin ominaisuuksiin, ympäristöystävällisyyteen, käyttökustannuksiin, kustannustehokkuuteen, myynnin jälkeiseen palveluun ja tekniseen tukeen, toimituspäivään tai toimitusaikaan liittyviä perusteita. Hankintaviranomaisen on päätöksen tehtyään täsmennettävä kunkin perusteen suhteellinen painotus. (Europa 2006: 2/8.)

3.31 Käytössä säilyvät hankintamenettelytavat

Avoimessa menettelyssä kaikki taloudelliset toimijat, jotka haluavat, voivat jättää tarjouksen hankintayksikön tekemään tarjouspyyntöön. Tarjouspyyntö voidaan lisäksi lähettää halutuille toimittajille. Tarjouspyyntö voidaan julkaista mm. hankintayksikön Internet-sivuilla, virallisessa tai paikallisessa lehdessä, kunhan mahdollisten tarjoajien voidaan odottaa saavan tiedon tarjouskilpailusta. Vähimmillään tarjoustenjättöaika on 52 päivää ilmoituksen julkaisemisen jälkeen. Jos hankintaviranomainen on julkaissut hankinnasta ennakoilmoituksen, voidaan tarjosten jättämisen määräaika lyhentää 36 päivään. Määräaika ei saa missään tapauksessa olla alle 22 päivää. (Europa 2006: 4/8, Kuoppamäki 2006: 325-327.)

Rajoitettu menetelmä on kaksiosainen menettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja johon kaikki toimittajat voivat pyytää osallistumislupaa. Taloudelliset toimijat voivat jättää tarjouksen vain, jos heidät on kutsuttu mukaan tarjouskilpailuun. Vähimmäismääräaika osallistumishakemusten vastaanottamiselle on 37 päivää hankintailmoituksen julkaisemisesta. Tämän jälkeen hankintaviranomainen pyytää valittuja ehdokkaita jättämään tarjouksensa. Pyyntö tulee esittää valituille taloudellisille toimijoille kirjallisesti ja samanaikaisesti. Ehdokkaita tulee valita vähintään viisi. Lähetettävien tarjouspyyntöjen määrään vaikuttavat hankinnan arvo ja tarjonnan vähäisyys. Vähimmäismääräaika tarjosten vastaanottamiselle on 40 päivää kutsun lähettämisestä. Jos hankintaviranomainen on julkaissut ennakkotietoilmoituksen, voidaan vähimmäisaikaa vähentää 36 päivään. Poikkeuksellisen kiireen takia hankintaviranomainen voi vahvistaa määräajan, joka on osallistumishakemusten osalta 15 päivää ja tarjosten vastaanottamisen osalta 10 päivää. (Europa 2006: 5/8, Kuoppamäki 2006: 327.)

3.32 Erilaiset neuvottelumenetelmät hankintamenettelytapana

Kilpailullinen neuvottelumenettely on uusi hankintamenettelytapa, jonka käyttö on sallittua, kun avointa tai rajoitettua menettelyä ei voida käyttää. Kilpailullinen neuvottelumenettely sopii erityisen monimutkaisiin hankintoihin, kun etukäteen ei pystytä määrittelemään teknisiä keinoja, jolla hankintaviranomaisen tarpeet voidaan tyydyttää tai hankinnan oikeudellista/taloudellista luonnetta ei pystytä määrittelemään. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintaviranomaiset julkaisevat hankintailmoituksen, jossa on määritelty kyseiseen hankintaan liittyvät tarpeet ja vaatimukset. Vähimmäismääräaika osallistumishakemuksen vastaanottoon on 37 päivää. Tämän jälkeen hankintaviranomainen pyytää vähintään kolme ehdokasta kilpailulliseen neuvotteluun. Valittujen tarjoajien kanssa aloitetaan neuvottelut, jossa on tavoitteena kartoittaa ja määritellä parhaat keinot hankintailmoituksessa mainittujen tarpeiden ja vaatimusten tyydyttämiseen. Neuvotteluissa kaikkia tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti eikä ketään saa suosia esimerkiksi antamalla enemmän informaatiota hankintaa koskien. Hankintaneuvotteluissa ei myöskään saa paljastaa muille osanottajille jonkin ehdokkaan esittämiä ratkaisuja tai muita luottamuksellisia tietoja. Neuvottelut voidaan lopettaa, kun saadaan selville toimiva ratkaisu, joka täyttää ilmoitetut tarpeet ja

vaatimukset. Tämän jälkeen tarjoajilta pyydetään lopullinen tarjous, joka sisältää neuvottelun aikana esitetyt ja määrätyt ratkaisut. Tarjouksia voidaan vielä jälkepäin tarkentaa osilta, jotka eivät koske tarjouksen perusosia. Hankintaviranomaiset valitsevat tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon. (2004/18/EY: 29. artikla, Europa 2006: 5-6/8.)

Kun avoimella menettelyllä, rajoitetulla menettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä ei ole saatu sääntöjen mukaisia tarjouksia tai tarjouksia ei voida hyväksyä, voidaan hankintamenetelmänä käyttää neuvottelumenetelmää. Tässä menetelmässä hankintaviranomaiset ottavat yhteyttä valitsemiinsa taloudellisiin toimijoihin ja neuvottelevat niiden kanssa sopimuksien ehdot. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää joko julkaisemalla hankintailmoitus tai jättämällä hankintailmoitus julkaisematta. Hankintailmoitus julkaistaan, kun muilla menettelyillä ei ole saatu tarjouksia ja neuvottelumenettelyn käytössä ei muuteta hankintasopimuksen ehtoja sekä poikkeustapauksissa, joissa sopimuksen luonne tai siihen liittyvät riskit eivät mahdollista hankinnan hinnoittelua ennakolta. Myös immateriaalipalveluja hankittaessa sekä tutkimusta ja kokeilua varten tehdyissä hankinnoissa hankintailmoitus on julkaistava. Ilman hankintailmoitusta käytetty neuvottelumenetelmä edellyttää, ettei edellä luetelluilla hankintamenetelmillä ole saatu yhtään tarjousta. Tämän menetelmän käytön syynä voivat olla myös muun muassa tekniset, taiteelliset tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvät syyt käyttää tiettyä tarjoajaa tai hankinnan asema aikaisemman hankinnan lisäosana. Tämän menetelmän käytön syynä voi olla myös hankittavien tuotteiden käyttö tutkimusta tai kehittämistä varten, kun kyseessä on enintään kolmen vuoden lisätoimitukset ja uuden toimittajan käyttö edellyttäisi liikaa ongelmia. Hankintailmoituksen pois jättäminen on sallittu myös, jos hankintaviranomaisilla on itsestään riippumattomasta syystä kiire toteuttaa hankinta tai sopimus tehdään suunnittelukilpailun voittajan kanssa. (2004/18/EY: 30. - 31. artikla, Europa 2006 5/8.)

Neuvottelumenettelyssä, jossa julkaistaan hankintailmoitus, vähimmäismääräaika osallistumishakemusten vastaanottamiselle on 37 päivää hankintailmoituksen julkaisemisesta. Jos hankintaviranomaisella on äärimmäisen kova kiire, voi hän vahvistaa 15 päivän määräajan. Hankintaviranomaisen pitää valita vähintään kolme taloudellista toimijaa, jotka pyydetään samanaikaisesti ja kirjallisesti saapumaan

neuvotteluun. Kutsun tulee sisältää kaikki sopimusasiakirjat, määräaika tarjouksille, ohjeet tarjouksen laatimiselle sekä sopimuksentekoperusteiden suhteellinen painotus. (Europa 2006: 5/8.)

Julkisten hankintojen lakiesitys suosittelee neuvottelumenettelyn laajempaa käyttöä hankintadirektiivin ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Ehdotuksella pyritään mahdollistamaan erityisesti palveluhankintojen joustavampi kilpailuttaminen. Neuvottelumenettely on erityisen hyvä silloin, kun hankintaa ei ole sen luonteen puolesta tarkoituksenmukaista määritellä etukäteen. Tällöin markkinoilla voi olla erilaisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hankinta tai hankinta edellyttää palveluntarjoamisesta vastaavan henkilön ominaisuuksien arviointia ja huomioimista hankintasopimuksen sisällössä. Neuvottelumenettely, jossa tarjouspyyntöä ei laadita ennen hankintamenettelyn käynnistämistä, mahdollistaa joustavamman sekä nopeamman tavan toteuttaa hankinta. (Hallituksen esitys 50/2006: 30.)

3.33 Sähköiset menetelmät hankintamenettelytapana

Hankintaviranomainen voi käyttää sopimuksen teossa sähköistä huutokauppaa, kunhan hankinnan kohteena ei ole immateriaalisia suorituksia. Hankintaviranomaisen tulee tarjouspyyntöasiakirjoissaan määritellä huolellisesti hankinnan kohde ja sähköisen huutokaupan kulku sekä viestintäyhteyttä koskevat tekniset eritelmät. Ennen huutokaupan alkua hankintaviranomainen arvioi alustavasti saamansa tarjoukset. Tarjoajille välitetään osallistumispyyntö sähköisesti ja samanaikaisesti. Osallistumispyynnön pitää sisältää tarkka huutokaupan pitämisen aika ja paikka. Huutokaupan aikana tarjoajille pitää ilmoittaa heidän keskinäisestä järjestyksestään kuitenkaan paljastamatta henkilöllisyyksiä. Sähköinen huutokauppa päättyy joko ennalta ilmoitettuna ajankohtana, tietyn ajan kuluttua viimeisestä tarjouksesta tai kun huutokaupan eri vaiheiden määrä on täyttynyt. (Europa 2006: 4/8.)

Toinen sähköinen hankintamenetelmä on dynaaminen hankintajärjestelmä. Se soveltuu yksinkertaisiin ja selkeisiin tavara- ja palveluhankintoihin. Hankintaviranomaisen tulee julkaista ilmoitus, jossa mainitaan dynaamisen hankintajärjestelmän käytöstä. Lisäksi on ilmoitettava suunnitellut hankinnat, niiden luonne sekä tarvittavat tiedot käytettävästä sähköisestä järjestelmästä. Kaikki nämä

tiedot pitää julkaista liitteineen Internetissä. Alustavia tarjouksia voi tehdä alkuperäisen tarjouspyynnön perusteella. Järjestelmä hyväksyy kaikki tarjoukset, jotka täyttävät tarjouspyynnön ehdot. Hankintaviranomaisen tulee tehdä alustava tarjouksen arviointi 15 päivän sisällä. Tämän jälkeen tarjoajalle tulee ilmoittaa onko hänet hyväksytty dynaamiseen hankintajärjestelmään. Jokainen erillinen sopimus on kilpailutettava. Hankintaviranomaisen on pyydettävä tarjous kaikilta dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksytyiltä tarjoajilta. Sopimusosapuoleksi valitaan parhaiten hankintailmoituksessa esitettyjen vaatimusten täyttävä tarjoaja. Dynaamisen hankintajärjestelmän kesto ei saa ylittää neljää vuotta. (Tuuri 2005, 2004/18/EY: 33. artikla.)

3.34 Puitemenettely ja tarjousmenettelyn kulku

Puitejärjestelmä on yhden tai useamman hankintayksikön tai usean toimittajan välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestelmää käyttämällä hankintaviranomainen voi joustavasti toteuttaa toistuvia hankintoja valitsemalla etukäteen tarjoajan tai vähintään kolmen tarjoajan ryhmän, joilta se hankintatarpeen herätessä pyytää tarjouksen. Sopimus tehdään sen tarjoajan kanssa, joka on esittänyt parhaan tarjouksen puitejärjestelyn tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjä hankintasopimuksen tekoperiaatteita noudattaen. Hankintasopimus voidaan tehdä ilman erillistä kilpailua tai järjestämällä erillinen kilpailutus puitejärjestelyn osapuolten kesken, jos kaikkia sopimuksen ehtoja ei ole vahvistettu puitejärjestelyssä. Puitejärjestelyn enimmäiskestoaika on neljä vuotta. Sen tekemiselle on edellytyksenä, että hankinnat on alun perin kilpailutettu avoimella tai rajoitetulla menettelyllä, sopimuskausi ja muut ehdot ovat tulleet määritellyiksi riittävällä täsmällisyydellä eikä puitesopimuksia väärinkäytetä kilpailuttamismenettelyn kiertämiseksi tai syrjimiseksi. (KTM 2006 [c], 2004/18/EY: 32. artikla, Kuoppamäki 2006: 330.)

Tarjousmenettelyn kulku on kuvattu uudessa julkisten hankintojen lakiesityksessä tarkemmin kuin aikaisemmin. Tarjousmenettelyn kulussa on otettu erityisesti huomioon oikeuskäytännön tuomia ongelmakohtia. Nämä ongelmakohtat on otettu huomioon sääntelemällä tarjouspyynnön sisältöä tarkemmin sekä ehdokkaiden että

tarjoajien kelpoisuuden arvioimisella. Lisäksi on säännelty tarjoajien valinnasta sekä hankintapäätöksen tekemisestä ja tiedottamisesta. EU-lainsäädännössä on säädetty hankintamenettelyn ehdokkaiden määrästä siten, että ehdokkaita on oltava niin paljon että syntyy todellinen kilpailutilanne. Tarkennuksia tarjousmenettelyn kulkuun on tehty, koska Euroopan yhteisön tuomioistuimessa ja kansallisissa oikeuskäytännöissä on katsottu, että hankintamenettelyn vaiheet vaikuttavat menettelyn läpinäkyvyyteen. Tarkemmin säännelty hankintamenettelyn kulku takaa paremman laadun tarjousmenettelyn asiakirjoissa sekä vähentää tulkintaongelmia. (Hallituksen esitys 50/2006: 30 - 31, 2004/18/EY: 44.artikla.)

4.EMPIIRISET TUTKIMUSTULOKSET

Tutkielman empiirisessä osassa tutkimuskohteena on Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän materiaaliosaston työntekijöiden suhtautuminen uusiin EU:n hankintadirektiiveihin sekä Suomen hallituksen julkisten hankintojen lakiesitykseen. Empiirisessä osassa paneudutaan myös siihen miten uuden hankintalainsäädännön tuomat muutokset näkyvät sairaanhoitopiirin hankintamenetelmissä. Tutkielman aineisto on koottu haastattelemalla edellä mainittuja työntekijöitä uuden julkisten hankintojen lainsäädännön tuomista muutoksista. Haastatteluun osallistui kaksi hankintaosaston kolmesta työntekijästä. Hankintaosaston sihteeri ei halunnut osallistua haastatteluun, koska hän koki, ettei hänen tietämyksensä hankintalainsäädännöstä ollut riittävä. Haastattelusta saadun materiaalin lisäksi empiirisessä osassa käytetään hyväksi Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hankintaohjeita ja -sääntöjä, vuoden 2005 toimintakertomusta ja liitteenä 2 olevia tilastoja vuoden 2006 hankinnoista.

4.1 Datan keräys

Haastattelun kysymykset pohjautuvat pääosin teoriaosan kolmanteen lukuun uuden julkisten hankintojen lakiesityksen tuomista muutoksista. Alkuperäinen kysymyslista koostui seitsemästä kysymyksestä, jotka liittyivät kynnysarvoihin, ilmoitusvelvollisuuteen sekä hankinnan menettelytapoihin. Kysymyslista lähetettiin

haastateltaville sähköpostitse etukäteen tutustuttavaksi kaksi viikkoa ennen haastattelua. Alkuperäinen kysymyslista on esitetty ensimmäisenä liitteenä.

Haastattelu toteutettiin yhteishaastatteluna, jossa sekä hankintapäällikkö että hankintaosaston kanslisti olivat paikalla vastaamassa kysymyksiin. Haastattelun edetessä kysymyslista toimi ns. punaisena lankana, mutta läpi käytiin myös varsinaisia kysymyksiä sivuavia asioita. Kysymyksiä ilmoitusvelvollisuudesta ei haastattelussa käsitelty yhtä laajasti kuin mitä teoriaosan mukaan olisi voinut odottaa. Tämä johtui siitä, ettei ilmoituskäytäntö tule muuttumaan uuden hankintalainsäädännön johdosta paljoakaan sairaanhoitopiirin jo aiemmin harjoittaman avoimen hankintapolitiikan ansiosta.

Haastateltavien vastauksien laajuudet poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tämä johtuu siitä, että hankintapäälliköllä on laajempi tietämys julkisen hankinnan lainsäädännöstä ja koko sairaanhoitopiirin hankinnoista. Hankintaosaston kanslistilla on kuitenkin käytännön kokemusta hankintojen tekemisestä suhteellisen pitkältä ajalta ja hänellä on hyvä näkökulma siihen, miten muutokset vaikuttavat itse käytännön työhön. Haastattelun avulla on saatu muodostetuksi hyvä kuva uuden hankintalainsäädännön vaikutuksista vaikka haastateltavia oli vain kaksi. Tämä on mahdollista, koska haastateltavien vastuulla on käytännössä koko hankintatoiminta, eikä organisaatiossa ole töissä muita hankintoihin päätösten tasolla osallistuvia henkilöitä.

4.2 Datan analysointi

Haastattelussa selvisi, että Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirissä on käytetty hankintamenettelynä avointa menettelyä lähes kaikissa hankinnoissa. Tämän vuoksi julkisten hankintojen lainsäädännön uudistuminen ei tule muuttamaan toimintatapoja tai lisäämään työmäärää radikaalisti. Tämä poikkeaa esimerkiksi Kauppa- ja teollisuusministeriön Vaikutusarvioselvityksen (hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi) yleissävystä, jonka mukaan uudella lainsäädännöllä oletetaan olevan radikaali vaikutus hankintayksiköiden toimintatapoihin.

Hankintapäällikön mukaan Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirissä on noudatettu uusia hankintadirektiivejä jo ennen uuden valmisteilla olevan Suomen hankintalainsäädännön voimaantuloa. Direktiivien säännöstöjä noudatetaan EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa eli silloin kun toimitaan EU:n sisämarkkinoilla. Materiaalitoimiston kanslistin mukaan tällaisia hankintoja tehdään sairaanhoitopiirissä vain noin 10 kertaa vuodessa eli ei edes keskimäärin kerran kuukaudessa. Myös EU-maista olevien yritysten osallistuminen sairaanhoitopiirin tarjouskilpailuihin on ollut lähes olematonta. Joiltain ulkomaalaisilta tarjoajilta on tullut kyselyitä hankinnoista, mutta ulkomaalaisia tarjoajia ei ole osallistunut varsinaiseen tarjouskilpailuun kuin kerran. Suurin osa sairaanhoitopiirin hankintatoiminnasta tapahtuu siis kansallisten kynnysarvojen rajoissa kotimaisten toimijoiden kanssa.

Liitteenä 2 olevasta Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin tilinpäätöstietojen koosteen osasta käy ilmi materiaali- ja palveluhankintojen suhde. Sairaanhoitopiirissä tehdään rahamääräisesti hiukan enemmän palveluhankintoja kuin materiaalihankintoja. Palveluhankintojen osuus kaikista hankinnoista on 54 %, kuten kuvasta 3 selviää.



Kuva 3. Hankintojen jakautuminen Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirissä 2006 (Liite 2).

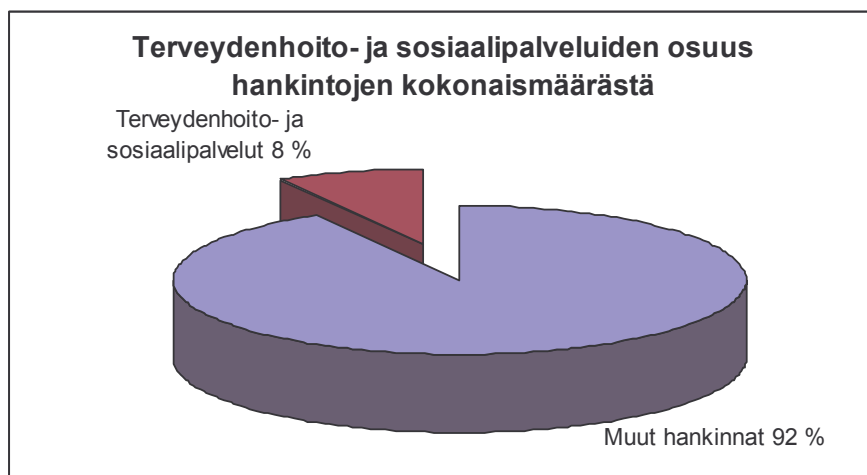
Kuvasta 3 käy ilmi sairaanhoitopiirin hankintojen jakautuminen aineiden, tavaroiden ja tarvikkeiden sekä palvelujen välillä. Suurin osa ostetuista palveluista on asiakaspalvelujen ostoja. Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut, joihin sovelletaan

kynnysarvojen 50 000 euron rajaa kansallisten kynnysarvojen osalta, muodostavat 14 prosentin osuuden kaikista palveluhankinnoista.

4.21 Kynnysarvot

Uuden julkisten hankintojen lainsäädännön sisältämien kolmen eri kynnysarvon tarkoitus hankintalainsäädännön selkiyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi ei ole haastattelun perusteella onnistunut käytännössä hyvin. Monien eri syiden johdosta materiaaliosastolla koetaan, että kolme eri kynnysarvoa voi jopa aiheuttaa enemmän sekaannusta, kuin voimassa olevan lain kilpailuttamisen kynnysarvon puute.

Haastateltavien mukaan kynnysarvojen yksi huono puoli on se, että niitä on niin monta. Kynnysarvojen jako EU-kynnysarvot ylittäviin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin ja kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja lisäksi näiden sisäinen jako kolmeen osaan tuo jo moninaisuutena ongelmia. Tavara- ja palveluhankintojen 15 000 euron raja sekä terveydenhoito – ja sosiaalipalvelujen 50 000 euron raja menevät monilta varmasti sekaisin. Varsinkin sairaanhoitopiirissä juuri näiden kynnysarvojen tulkintojen epäselvyys tuo ongelmia. Jo ennen uuden julkisten hankintojen lain voimaantuloa hankintatoimisto on saanut osastoilta palautetta, jossa keuhutaan uutta 50 000 euron rajaa hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudelle, vaikka kyseinen raja koskee vain terveydenhoito- ja sosiaalipalveluita. Hankintatoimiston yksi suurimpia painotuskohtia uudesta hankintalaista tiedottamisessa on juuri tämä kansallisten kynnysarvojen sisäinen jaottelu.



Kuva 4. 50 000 euron kynnysarvon osa hankinnoista Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirissä 2006 (Liite 2).

Neljännessä kuvassa on esitetty todellinen suhde, joka vallitsee hankintojen kynnysarvojen 15 000 ja 50 000 euron rajojen eli ns. tavallisten hankintojen ja terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen määrän välillä. 50 000 euron kynnysarvo koskee vain 8 prosenttia sairaanhoitopiirin kaikista hankinnoista vuonna 2006.

Uudet kynnysarvot aiheuttavat painetta muuttaa sairaanhoitopiirin hankintaohjeita ja sääntöjä. Uusia huomioitavia asioita kynnysarvoihin liittyen ovat mm. suhtautuminen kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin ja ei-kilpailutettavien hankintojen tekijöiden rajaaminen. Kilpailutetaanko myös kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat? Saavatko osastot itsenäisesti hankkia kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat, jos päätetään, ettei niitä kilpailuteta? Materiaalipäällikön mukaan osastojen itsenäinen hankintojen tekeminen aiheuttaisi kuitenkin suuria ongelmia, koska laite- ja konevalikoima kasvaisi huomattavasti ja varaosien sekä lisälaitteiden hankkiminen vaikeutuisi huomattavasti. Lisäksi osastojen oikeus tehdä hankintoja itsenäisesti lisäisi todennäköisesti toimittajakuntaa ja vaikeuttaisi täten hankintaosaston tehtävää hallita toimittajaverkostoa. Todennäköisesti hankintaohjeet pidetään samoina kuin aikaisemmin eli kaikki hankinnat pääasiassa kilpailutetaan ja hankintoja hoitaa vain hankintatoimisto. Myös oman sairaanhoitopiirin sisäisen kynnysarvon rajan vetäminen koskien hankintojen kilpailuttamista voisi sekoittaa hankintojen tekemistä vain lisää.

Kansallisten kynnysarvojen ja EU-kynnysarvojen välinen suuri erotus (esimerkiksi julkisten tavara- ja palveluhankintojen sopimusten osalta $154\,000 - 15\,000 = 139\,000$ euroa) ei sen sijaan ole haastattelun perusteella sairaanhoitopiirin kannalta merkittävä asia. Kynnysarvojen eroilla ei ole suurta vaikutusta, koska kaikki hankinnat kilpailutetaan joka tapauksessa. Sen sijaan kansallisten kynnysarvojen alittavien hankintojen säätelemättä jättäminen helpottaa hankintojen tekoa käytännössä. Näiden alle 15 000 euron hankintojen tekemisessä voidaan edetä niin kuin parhaaksi nähdään, eikä hankintaprosessia tarvitse tehdä tiukkojen säätelyiden puitteissa. Varsinkin pienissä muutaman tuhannen euron hankinnoissa menettelytapojen valinnanvapaus on hyvä muutos. Nykyisin voimassa olevan lain mukainen tiukka säädäntö menettelytavoista hankinnassa ja kilpailuttamisen pakko aiheuttaa pienten hankintojen osalta turhaksi koettua työtä. Tämä muutos on

sairaanhoidopiirin kannalta tärkeä myös siksi, että materiaalipäällikön arvion mukaan 80 % sairaanhoidopiirin hankinnoista on alle 15 000 euron arvoisia.

Kynnysarvojen muuttumisen ja lisääntymisen koetaan materiaaliosastolla tuovan ratkaisun myös pitkän lainvoimaisuusajan aiheuttamiin vaikeuksiin. Nykyisen lain mukaan kaikille hankinnoille pitää hankintapäätöksen ilmoittamisen jälkeen odottaa 28 päivää lainvoimaisuuden saavuttamiseksi. Tämä aika on pitkä varsinkin, jos ottaa huomioon, että tämän 28 päivän lisäksi pitää odottaa tuotteen toimitusaika kunnes tuote saadaan käyttöön. Varsinkin arvoltaan vähäisten hankintojen kohdalla pitkä odotusaika toimittajan valinnan jälkeen tuntuu kohtuuttomalta tavaroita tarvitsevien sairaalan osastojen kannalta katsottuna.

Materiaaliosastolla koetaan, että eniten työtä lisäävä uudistus uudessa hankintalainsäädännössä on kynnysarvon ylittäville kulutustavarahankinnoille määriteltävät painoarvot. Ne tuovat huomattavasti lisää työtä entiseen hankintaprosessiin verrattuna. Kritiikkiä aiheuttaa varsinkin se, että painoarvoissa ei ole huomioitu hankinnan tärkeyttä. Periaatteessa tämän koetaan johtavan siihen, että ihan tavallisillekin hankinnoille pitää määritellä hankinnan valinnan painoarvot prosentteittain. Tällainen turhaksi koettu työ laittaa kyseenalaistamaan uuden lainsäädännön pyrkimyksen tehokkaampaan julkiseen hankintaan.

4.22 Ilmoitusvelvollisuudet

Lähdemateriaalin mukaan ilmoitusvelvollisuus kasvaa uuden hankintalainsäädännön voimaantulon jälkeen huomattavasti, jos hankintayksikkö on aikaisemmin käyttänyt hankinnoissaan rajoitettua hankintamenetelmää. Etelä-Karjalan sairaanhoidopiirin kannalta asiat eivät kuitenkaan ole näin, koska materiaalipäällikön mukaan hankinnoissa on käytetty vain muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta avointa hankintamenetelmää. Lähes kaikki hankinnat on ilmoitettu sairaanhoidopiirin Internet-sivustolla. Uusi lainsäädäntö ei siis muuta juuri lainkaan sairaanhoidopiirin ilmoituskäytäntöä.

Materiaalipäällikkö huomauttaa kuitenkin, että monissa muissa hankintayksiköissä ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen aiheuttaa suuria muutoksi. Tämä johtuu juuri

siitä, että monissa hankintayksiköissä käytetään hankinnoissa rajoitettua hankintamenetelmää, eikä hankinnoista ole tarvinnut sen yhteydessä ilmoittaa laajasti.

4.23 Hankintasopimuksen menettelytavat

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirissä on käytetty, kuten aikaisemmin on jo mainittu, avointa hankintamenetelmää. Uusi julkisten hankintojen lainsäädäntö tuo käyttöön uusia mahdollisia hankintamenettelyjä. Miten sairaanhoitopiirissä voidaan hyödyntää näitä uusia hankintamenettelytapoja? Pääasiassa sairaanhoitopiirissä ollaan tyytyväisiä käytettyyn avoimeen menettelyyn ja uuden hankintalainsäädännön tuomat menettelytavat koetaan sairaanhoitopiirin kannalta huonosti sovellettaviksi. Kuitenkin lainsäädännön tuomiin uusiin vaihtoehtoihin ollaan siinä mielessä tyytyväisiä, että hankinnat eivät ole enää niin tiukasti säänneltyjä ja parempia hankintamenettelyjä voidaan käyttää helpommin kuin aikaisemmin.

Rajoitettua hankintamenettelyä ei ole haastateltavien mukaan käytetty sairaanhoitopiirissä kuin erittäin harvoissa tapauksissa. Uuden hankintalainsäädännön koetaan hankaloittavan rajoitetun menetelmän käyttöä entisestään. Sairaanhoitopiirin kannalta rajoitetun menetelmän käyttö lisäisi hankintaan liittyvää työmäärää huomattavasti verrattuna avoimen menetelmän käyttöön. Tämä johtuu muun muassa siitä, että avoimen menettelyn yhteydessä hankinnasta on ilmoitettu Internetissä, mutta rajoitetussa menettelyssä ilmoitukset pitäisi lähettää asianomaisille postitse. Rajoitetun menetelmän käytössä pitää lisäksi lähettää erilaisia ilmoituksia asianomaisille monta kertaa hankintaprosessin eri vaiheissa, esimerkiksi ilmoitus hankinnan tekemisestä ja ilmoitukset tarjouskilpailuun hyväksymisestä. Lisäksi rajoitettuun hankintamenetelmään kuluva aika koetaan liian pitkäksi. Rajoitetun menetelmän etu avoimeen menetelmän nähden voisi korostua, jos avoimen menettelyn käytöllä saataisiin huomattavan paljon tarjouksia, joiden käsittelyyn kuluisi paljon materiaaliosaston resursseja. Nykyisin julkisten hankintojen markkinat ovat kuitenkin niin suppeat, ettei tällainen tarjousten paljous ole haastateltavien mielestä todennäköistä.

Materiaalipäällikön mielestä neuvottelumenettelyn käyttö nykyisin voimassa olevan hankintalain mukaan on erittäin hankalaa käytännössä, koska sen käyttö on sallittu vain vähäarvoisille hankinnoille eikä tuota tiettyä sallittua rajaa ole määritelty laissa lainkaan. Jos hankinta on tehty neuvottelumenetelmällä ja joku kokee, että tuon hankinnan arvo on ollut merkittävä, on neuvottelumenetelmän oikeellisuutta käsitelty markkinaoikeudessa. Pelko markkinaoikeuteen joutumisesta ja hankinnan merkittävän rajan epäselvyys on estänyt neuvottelumenetelmän soveltamista sairaanhoitopiirissä. Uusi hankintalainsäädäntö helpottaa huomattavasti neuvottelumenettelyn käyttöä tuomalla selvät kriteerit sen soveltamiselle. Sairaanhoitopiirissä neuvottelumenettelyä sovelletaan todennäköisesti enemmän kuin aikaisemmin isoissa hankinnoissa. Hankintapäällikkö kokee, että suurin hyöty neuvottelumenettelystä saataisiin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vaikka uusi hankintalainsäädäntö suosittelokin sitä erityisesti sellaisiin hankintoihin, jotka alittavat kynnysarvot. Neuvottelun salliminen hankintaprosessissa koetaan erittäin hyvänä asiana. Nykyisen lain mukaan hankintaprosessissa ei saisi neuvotella toimittajien kanssa, mikä on käytännössä ollut lähes mahdotonta välttää. Tässäkin mielessä uusi neuvottelumenettelyn sääntely on edellistä parempaa.

Sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintamenettely ovat uuden hankintalainsäädännön tuomia uusia hankintamenetelmiä. Sairaanhoitopiirissä niiden käyttöönotto koetaan hankalaksi. Sähköinen huutokauppa vaatisi sairaanhoitopiiriltä uuteen tietotekniikkaan investoimista. Sähköisen huutokaupan soveltuvuus sairaanhoitopiirissä tarvituille tuotteille on kyseenalaista, koska tämä menetelmä sopii vain yksinkertaisille ja helposti määriteltäville tuotteille. Koska sähköistä huutokauppaa on vaikea käyttää erikoissairaanhoidon tuotteiden hankintaan, koetaan investoiminen sen tarvitsemaan tietotekniikkaan turhaksi. Dynaaminen hankintamenettely soveltuu taas tuotteille, jotka tarvitsevat tuotekehittelyä. Tällaisten hankintojen tarve sairaanhoitopiirissä on epätodennäköistä, joten todennäköisesti dynaamisen hankintamenettelyn soveltaminen jää sairaanhoitopiirissä vähäiseksi.

Muiden kuin avoimen menettelyn käyttö nähdään sairaanhoitopiirissä käyttökelpoisena esimerkiksi monimutkaisten röntgenlaitteiden ja muiden laboratoristen analyysilaitteiden hankinnassa. Lisäksi olemassa olevien laitteistojen

lisäosien ym. hankintaan sopivat esimerkiksi neuvottelumenettelyt. Näissä hankinnoissa on tärkeää sovittaa uusi laitteisto sopivaksi vanhan laitteiston kanssa. Tällöin joissakin tilanteissa kilpailuttaminen voi kuitenkin olla mahdotonta, jos käytännössä vain yksi tarjoaja voi toimittaa oikean tuotteen.

4.24 Mielenpitoet uudesta hankintalainsäädännöstä

Uusi hankintalainsäädäntö ei muuta paljon sairaanhoitopiirin hankintamenetelmiä. Se kuitenkin muuttaa paljon nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja vaatii perehtymistä. Varsinkin muun henkilökunnan perehdyttäminen uuteen lainsäädäntöön on hankalaa, koska nykyisin voimassaoleva lainsäädäntö on vielä vierasta muulle henkilökunnalle. Kilpailuttamisen sääntöjen selventyminen ja uuden hankintalainsäädännön monipuolistaminen tuovat kuitenkin helpotusta hankintatoimintaan.

Kynnysarvojen monitasoisuus ja runsaus aiheuttavat jonkun verran kritiikkiä niiden epäselvyyden vuoksi. Varsinkin sellaiselle osalle henkilöstöä, jotka eivät työkseen hoida hankintoja, on kynnysarvojen useat rajat hankalia ymmärtää käytännössä. Sairaanhoitopiirissä ongelma on ja tulee olemaan varsinkin kansallisten kynnysarvojen 15 000 ja 50 000 euron rajojen sovellettavuus hankinnoissa. Monessa tilanteessa henkilöstö soveltaa 50 000 euron rajaa myös tavarahankintoihin, vaikka se on sovellettavissa vain sairaanhoitopiirin terveydenhoito – ja sosiaalipalveluiden hankinnassa. Materiaalipäällikkö kritisoi koko kansallisten kynnysarvojen olemassaoloa. Parempana käytäntönä hän pitäisi Tanskassa voimassa olevaa käytäntöä, jossa käytössä ovat vain EU-kynnysarvot.

Uusi hankintalainsäädäntö koetaan liian tarkasti säännellyksi. Ajatus siitä, että elinkeinoelämässä halutaan varmistaa kaikkien tarjoajien pääsy mukaan julkisten hankintojen markkinoille, ymmärretään. Kun lailla säädellään todella tarkasti hankintaprosessin vaiheet, aiheuttavaa toimintatapojen noudattamatta jättäminen virkavirheen. Materiaalipäällikön mielestä luottamus virkamiehiin ja käytäntö hankintojen tekemisessä jo itsestään edellyttävät kilpailuttamisen käytön hankintaprosessissa ilman tiukkaa lainsäädäntöä. Tiukka hankintalainsäädäntö antaa

sen kuvan, ettei virkamiesten hyvään työnsä hoitamiseen ja liiketaloudelliseen osaamiseen luoteta.

Uuden lainsäädännön tavoitetta alentaa hankintakustannuksia huomattavasti pidetään epärealistisena. Tämä johtuu siitä, että kilpailua on vaikea saada lisääntymään toimijoiden vähäisen määrän takia. Toimijoiden vähäinen määrä markkinoilla johtuu materiaalipäällikön mukaan siitä, että Suomi on niin pieni markkina-alue ja niin syrjässä, ettei ole tarpeeksi volyymia, jotta uusia toimijoita saataisiin houkutelluksi markkinoille. Pääasiassa ulkomaalaisilla yrityksillä on oma edustusyritys Suomessa, jonka kautta mahdolliset kaupat on voitu tehdä. Kun ajatellaan Keski-Eurooppaa, voivat EU:n sisäiset markkinat toimia ihan eri tavalla. Ulkomaalaisten yritysten toiminta Suomessa ei olisi kovin kannattavaa myöskään pitkien välimatkojen aiheuttamien kustannusten takia. Uuden lainsäädännön ei koeta antavan kustannussäästöjä senkään takia, että Suomen julkisten hankintojen määrän koetaan olevan suhteellisen vakio eivätkä julkiset hankinnat tule todennäköisesti lisääntymään. Tämän kysynnän rakenteen pysyvyyden ei koeta houkuttelevan lisää toimijoita alalle.

Uudesta julkisten hankintojen lainsäädännöstä ja sen yhteydestä EU-hankintalainsäädäntöön koetaan olevan hyötyä EU:n sisäisten markkinoiden kilpailun kautta. Hyöty näkyy siinä, että vaikka Suomen markkinoilla ei ole eikä todennäköisesti tulekaan paljon ulkomaalaisia toimijoita, vaikuttaa tämä mahdollisuus kuitenkin Suomen julkisten hankintojen markkinoiden hintakehitykseen. Jos hinnat nousevat huomattavasti, on ulkomaisten toimijoiden tulo markkinoille todennäköisempää. Jos käytännössä ulkomaalaiset toimijat alkaisivat osallistua sairaanhoitopiirin tarjouskilpailuihin, koettaisiin tämä merkinä Suomen liian korkeista kauppahinnoista, koska ulkomaalaiset toimittajat kokisivat tarjouksen tekemisen kannattavaksi.

Julkisten hankintojen lainsäädännön muutoksen koetaan olevan pitkä ja kallis prosessi. Sen tekeminen olisi materiaalipäällikön mukaan pystytty tekemään kevyemmin ja pienemmin kustannuksin. Kritisoinnin aiheeksi nousee se, miten hankinnoissa pyritään säästämään niin paljon, mutta uuden lainsäädännön tekemiseen käytetään paljon resursseja. Lisäksi uuden lainsäädännön mukaiset

uudet hankintamenetelmät aiheuttavat suuria järjestelmäinvestointeja, jotta ne voitaisiin ottaa käyttöön. Koska materiaalipääallikkö ei usko uuden lainsäädännön tuovan merkittäviä kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa, nousee kritiikin aiheeksi uuden lainsäädännön aiheuttamat ylimääräiset kustannukset. Julkisissa hankinnoissa pitäisi saada merkittäviä säästöjä, jotta saataisiin edes uuden lainsäädännön aiheuttamat kustannukset katetuiksi. Tämä tuntuu epätodennäköiseltä, koska jo aiemmin kaikki hankinnat on pitänyt kilpailuttaa ja ilmoitusvelvollisuuden lisäämisellä ei uskota saatavan julkisten hankintojen markkinoita kasvamaan toivotulla tavalla edellä mainittujen syiden takia.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankintalaissa määriteltyjen julkisten organisaatioiden tai julkista tukea saavien organisaatioiden hankintatoimintaa, joka toteutetaan verovaroin. Julkista hankintaa säädellään hankintalainsäädännöllä. Uusi hankintalainsäädäntö astuu voimaan todennäköisesti vuoden 2007 kesäkuun alussa. Tämä lainsäädäntö koostuu EU:n asettamista hankintadirektiiveistä sekä kansallisesta hankintalainsäädännöstä. Nykyisin voimassa olevasta hankintalainsäädännöstä uusi lainsäädäntö poikkeaa asettamalla tarkat kynnysarvot, lisäämällä ilmoitusvelvollisuutta, tuomalla käyttöön uusia hankintamenettelyjä sekä pakottamalla painoarvojen määrittelemiseen. Uuden lainsäädännön uskotaan tuovan lisää kilpailua julkisten hankintojen markkinoille, lisäävän hankintojen läpinäkyvyyttä, helpottavan alle 15 000 euron hankintojen tekoa, parantavan Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuutta sekä ennen kaikkea tuovan merkittäviä kustannussäästöjä.

5.1 Tutkimuksen tärkeimmät tulokset ja yleistettävyyys

Tutkimuksen kohteena on Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin materiaaliosaston suhtautuminen uuteen hankintalainsäädäntöön sekä uuden lainsäädännön tuomat muutokset hankintatoiminnassa.

Uusi hankintalainsäädäntö ei tuo monia suuria muutoksia sairaanhoitopiirin hankintatoimintaan. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että sairaanhoitopiirin

hankinnoissa on käytetty pääasiassa vain avointa hankintamenetelmää ja sen yhteydessä hankinnoista on ilmoitettu sairaanhoitopiirin Internet-sivuilla. Toinen syy, miksi uusi lainsäädäntö ei vaikuta sairaanhoitopiirin hankintatoimintaan on uusien hankintamenetelmien huono sovellettavuus sairaanhoitopiirin hankintoihin. Avoin hankintamenettely säilyy todennäköisesti käytetyimpänä menetelmänä, mutta sen rinnalla saattaa lisääntyä neuvottelumenettelyn käyttö.

Suurin ja työläin muutos, jonka uusi hankintalainsäädäntö tuo, on valintakriteerien suhteellisten painoarvojen ilmoitusvelvollisuus. Tämä uusi vaatimus herättää arvostelua työläytensä vuoksi ja siksi, ettei sitä ole rajoitettu koskemaan vain merkittävimpiä hankintoja. Pienissä hankinnoissa painoarvojen määrittelemisen koetaan turhaksi ja sen arvellaan olevan ristiriidassa hankintojen yksinkertaistamisen kanssa, joka on yksi uuden hankintalainsäädännön tavoitteista.

Tutkimuksen tulokset eivät ole välttämättä yleistettävissä muihin julkisiin organisaatioihin, koska menettelytavat eri julkista hankintaa toteuttavien organisaatioiden ja hankintayksiköiden välillä voivat vaihdella paljon. Lisäksi sairaanhoitopiirin hankinnoilla on omat piirteensä, jotka eroavat muiden hankintayksiköiden hankintojen piirteistä. Toinen tutkimuksen yleistettävyyden este on sairaanhoitopiirissä paljon käytetty avoin hankintamenettely. Avoimen menettelyn käytön ansiosta uuden hankintalainsäädännön tuomat muutokset eivät kosketa Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin toimintaa niin paljon. Sellaisissa hankintayksiköissä, joissa on käytetty rajoitettua hankintamenetelmää, ovat muutokset paljon suuremmat. Monissa hankintayksiköissä voi uusista tietotekniikkaa hyödyntävistä hankintamenetelmistä olla suurtakin hyötyä, koska niiden ostamat palvelut ja materiaalihankinnat voivat sopia kyseisten hankintamenetelmien käyttöön paremmin.

5.2 Tutkimusten tulosten ja tutkimusongelman vastaavuus

Tutkimuksen tulos ei vastannut odotettua lähdemateriaaliin pohjautuvaa tulosta. Varsinkin lähdemateriaalissa paljon käsitelty ilmoitusvelvollisuuden lisääntyminen ja uudet hankintamenettelyt eivät kosketa sairaanhoitopiirin hankintatoimintaa odotetusti. Asetetut pää- ja osaongelmat on kuitenkin saatu selvitettyksi kohtuullisen hyvin. Pääongelmasta eli hankintalainsäädännön tuomien muutosten selvittämisestä

ei saatu kokoon odotettua tulosta vaan suurten muutosten määrä jäi yhteen. Osaongelmien selvittämien sen sijaan onnistui paremmin ja varsinkin julkisten hankintojen määrittely on hyviin lähdemateriaaleihin pohjautuen toteutunut.

5.3 Suositeltavat jatkotutkimukset

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään uuden julkisten hankintojen lainsäädännön tuomia muutoksia Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin käytännön hankintatoiminnassa. Jatkotutkimuksen kohteina voisi olla esimerkiksi toteutuneiden muutosten tutkiminen jonkin ajan kuluttua hankintalain voimaantulosta. Tässä tutkimuksessa nähtäisiin, miten uusi lainsäädäntö todella vaikutti hankintatoimintaan. Toinen tutkimuskohde voisi liittyä uuden lainsäädännön säätelien hankintojen painoarvoihin. Painoarvojen määrittelemisessä erilaisille hankinnoille on suuri työ ja todennäköisesti olisi hyvä muodostaa jonkinlainen sairaanhoitopiirin sisäinen painoarvojen määrittelemisohje, jotta eri hankintojen painoarvojen määrittely olisi helpompi tehdä.

LÄHDELUETTELO

Aalto-Setälä, Ilkka; Aine, Antti; Lehto, Petri; Petäjaniemi-Björklund, Anne; Stenborg, Markku & Virtanen, Pertti (2003), Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Pieksämäki: RT-Print Oy.

Aarla, Tarja (2003), Julkisten hankintojen hankintaprosessi, Kauppa- ja teollisuusministeriö & Edita Publishing Oy.

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri (2005), Yleisesittely. [verkkojulkaisu]
[viitattu 17.2.2007] saatavissa <http://www.ekshp.fi/fi/358> (a)

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri (2005), Yleisesittely. [verkkojulkaisu]
[viitattu 17.2.2007] saatavissa <http://ekshp.fi/fi/358/432> (b)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY

Europa (2006), SCADPlus: Julkiset rakennusurakat sekä julkiset tavara- ja palveluhankinnat. [verkkojulkaisu]
[viitattu 30.12.2006] saatavissa
<http://europa.eu/scadplus/printversion/fi/lvb/l22009.htm>

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

Kalima, Kai (2001), Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Helsinki: SOJ Oy.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005), EU-laajuinen ilmoitusmenettely. [verkkojulkaisu]
[viitattu 25.12.2006] saatavissa <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=763> (a)

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005), Sääntelyn tausta. [verkkojulkaisu]
[viitattu 25.12.2006] saatavissa <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=762> (b)

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005), Hankintadirektiivien uudistaminen. [verkkajulkaisu]

[viitattu 25.12.2006] saatavissa <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=764> (c)

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005), Julkiset hankinnat. [verkkajulkaisu]

[viitattu 25.12.2006] saatavissa <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=102> (d)

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005) EU-hankintadirektiivit. [verkkajulkaisu]

[viitattu 30.12.2006] saatavilla <http://www.ktm.fi/index.phtml?printer=1&s=603> [e]

Kuoppamäki, Petri (2006), Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: WSOYpro

Laki julkisista hankinnoista

Neimala, Antti (2006), Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö & Edita Publishing Oy.

Tuuri, Outi (2005), Dynaaminen hankintajärjestelmä. Kuntatiedon keskus. [verkkajulkaisu]

[viitattu 1.1.2007] saatavissa:

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;80801;80802;85330;85402;8541

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko

1. Uusi julkisten hankintojen lakiehdotus ja EU:n antamat hankintadirektiivit jakavat hankintojen kynnysarvot kolmeen osaan: EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat, kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ja kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat. Onko tämä järjestelmä mielestäsi selkeä ja tarkoituksenmukainen?
2. EU-kynnysarvot ovat keskushallintoviranomaisten tekemien julkisten tavara- ja palveluhankintojen sopimusten osalta 154 000 euroa, muiden kuin keskushallintoviranomaisten tekemien hankintojen osalta 236 000 euroa sekä rakennusurakoiden osalta 5 923 000 euroa. Lakiehdotus esittää kansalliseksi kynnysarvoiksi tavara – ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito – ja sosiaalipalveluissa sekä eräissä työhallinnon koulutuspalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Mitä mieltä olet kynnysarvojen suuruudesta? Entä kansallisten kynnysarvojen suuruudesta verrattuna EU-kynnysarvoihin?
3. Arvoltaan alle kansallisten kynnysarvojen olevat hankinnat jäävät hankintalain säätelyn ulkopuolelle ja hankintayksiköt saavat näiden hankintojen osalta noudattaa omia hankintaohjeita ja – sääntöjä. Onko tämä mielestäsi hyvä muutos ja miten se muuttaa käytännössä työskentelyä hankintojen parissa?
4. Julkisiin hankintoihin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet laajenevat koskemaan kaikkia kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisella pyritään lisäämään kilpailua julkisten hankintojen markkinoilla ja parantamaan tätä kautta julkisten varojen käytön tehokkuutta. Arvioitko ilmoitusvelvollisuuden laajenemisella saavutettavan huomattavia taloudellisia etuja sairaanhoitopiirin hankinnoissa?
5. Mitä muutoksia ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen aiheuttaa käytännön hankintatyössä?

6. Lakiehdotuksessa pyritään lisäämään eri hankintasopimusten tekomenetelmiä. Käyttöön otettaneen mm. kilpailullinen neuvottelumenetelmä, sähköinen huutokauppa, dynaaminen hankintajärjestelmä sekä puitejärjestelyt. Tekevätkö monet eri hankintamenetelmät uudesta julkisten hankintojen laista liian sekavan? Vai antavatko uudet hankintamenetelmät vanhojen rinnalla lisää kaivattua joustavuutta?

7. Toteutuuko mielestäsi uuden julkisten hankintojen lakiehdotuksen ja hankintadirektiivien muutoksien tarkoitus yksinkertaistaa ja tehdä laki joustavammaksi?

Liite 2. Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirin tilastotietoja

Päivitys: 12. tammikuuta 2007 [1100 Etelä-Karjalan shp] [2006] [Etelä-Karjalan shp] MEASURES			
	Toteuma EUR	Budjetti EUR	Tot.pros
E41 Henkilösivukulut			
E410 KVTEL-maksut	11 618 032	11 254 300	103
E411 Muut työeläkemaksut	6 184	0	/0
E412 Maksetut eläkkeet	3 139	0	/0
E415 Kansaneläke ja sair.vakuutusmaksut	1 730 181	2 046 500	85
E416 Työttömyysvakuutusmaksut	1 270 646	1 247 900	102
E417 Tapaturmavakuutusmaksut	170 272	178 600	95
E418 Muut sosiaalivakuutusmaksut	28 283	0	/0
E41 Henkilösivukulut	14 826 736	14 727 300	101
E42 Henkilöstökorvaukset ja muut korjausevät			
E420 Aktivoidut sosiaalivakuutusmaksut	-365 055	0	/0
E423 Sairausvakuutuskorvaukset	-580 755	-544 140	107
E424 Tapaturmakorvaukset	-22 310	-21 500	104
E426 Muut henkilöstömenojen korjausevät	-178 506	0	/0
E42 Henkilöstökorvaukset ja muut korjausevät	-1 146 626	-565 640	203
E43 Palvelujen ostot			
E430 Asiakaspalvelujen ostot	11 233 446	12 230 000	92
E434 Toimisto-, pankki- ja asiantuntijapalv.	2 671 383	2 494 380	107
E437 Vakuutukset ja sisäiset vakuutusmaksut	72 311	970 400	7
E438 Huoltopalvelut	1 858 469	1 701 620	109
E442 Matkustus- ja kuljetuspalvelut	816 421	685 400	119
E443 Sosiaali- ja terveystoimen palvelut	3 453 851	3 311 150	104
E444 Koulutuspalvelut	425 980	598 540	71
E446 Muut yhteistoimintaosuudet	20 591	21 000	98
E447 Muut palvelut	100 978	232 760	43
E43 Palvelujen ostot	20 653 430	22 245 250	93
E45 Aineet, tarvikkeet ja tavarat			
E450 Toimistotarvikkeet	167 370	164 720	102
E451 Kirjallisuus	150 400	156 310	96
E452 Elintarvikkeet	604 087	621 000	97
E453 Vaatteisto	312 533	266 470	117
E454A Apteekkivalmisteet	6 878 287	6 964 740	99
E454H Hoitotarvikkeet	7 696 592	7 325 100	105
E455 Puhdistusaineet ja tarvikkeet	101 973	96 700	105

Päivitys: 12. tammikuuta 2007 [1100 Etelä-Karjalan shp] [2006] [Etelä-Karjalan shp] MEASURES

	Toteuma EUR	Budjetti EUR	Tot.pros
E456 Poltto- ja voiteluaineet	3 446	6 350	54
E457 Lämmitys, sähkö, vesi	1 075 693	1 000 000	108
E458 Kalusto	429 803	388 460	111
E459 Huoltotarvikkeet	433 408	417 750	104
E460 Muu materiaali	69 640	74 250	94
E467 Varastojen lisäys/vähennys	833	0	/0
E469 Käteisalennukset	-927	0	/0
E45 Aineet, tarvikkeet ja tavarat	17 923 138	17 481 850	103
E47 Avustukset			
E473 Avustukset muille, ahkeruusrahat	3 259	5 000	65
E474 Avustukset yhteisöille	1 019 792	0	/0
E47 Avustukset	1 023 051	5 000	20461
E48 Vuokrat			
E480 Vuokrat	579 114	573 840	101
E48 Vuokrat	579 114	573 840	101
E49 Muut toimintakulut			
E490 Välilliset ja välittömät verot	293 676	275 100	107
E492 Käyttöomaisuuden myyntitappiot	25 120	0	/0
E494 Muut kulut	205 062	249 010	82
E49 Muut toimintakulut	523 858	524 110	100
E4 Toimintakulut	98 230 679	99 548 650	99
E6 Rahoitustuotot ja -kulut			
E60 Korkotuotot			
E602 Korkotuotot sijoituksista ja talletuks.	-81 615	-75 000	109
E60 Korkotuotot	-81 615	-75 000	109
E61 Muut rahoitustuotot			
E610 Muut rahoitustuotot	-16 759	-10 000	168
E61 Muut rahoitustuotot	-16 759	-10 000	168
E62 Korkokulut			
E621 Korkokulut	75 925	80 000	95
E62 Korkokulut	75 925	80 000	95
E63 Muut rahoituskulut			
E630 Muut rahoituskulut	4 346	5 000	87
E63 Muut rahoituskulut	4 346	5 000	87