



AC20A8000

Kandidaatintutkielma

Julkiset hankinnat: Case Helsingin seurakuntayhtymä

Public procurement: Case Parish Union of Helsinki

Mauri Rosenberg

0315189

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
1.1	Tutkielman tausta.....	3
1.2	Tutkielman aihe ja tavoitteet	4
1.3	Tutkimusongelmat ja rajaukset.....	4
1.4	Tutkimusmenetelmät	5
1.5	Teoreettinen viitekehys ja tutkielman rakenne	5
1.6	Kirjallisuuskatsaus	6
1.7	Määritelmät ja käsitteet.....	7
2	Julkisiin hankintoihin sovellettava lainsäädäntö.....	8
2.1	Hankintalaki.....	8
2.2	Hankintamenettelyn vaatimukset.....	9
2.3	Hankintalain soveltamisala.....	10
2.4	Hankintojen kynnysarvot	10
2.5	Julkiset hankinnat ja EU.....	12
2.5.1	Euroopan Union hankintalainsäädännön lähtökohdat ja merkitys.....	12
2.5.2	EU:n hyvän hankintamenettelyn ohjeet.....	12
2.5.3	EU:n hankintadirektiivien pääosa-alueet	13
2.6	Hankintamenettelyt	14
2.7	Ilmoitusmenettely(avoin menettely)	15
2.8	Rajoitettu menettely	16
2.9	Neuvottelumenettely	17
2.9.1	Neuvottelumenettelyn käyttö.....	18
2.10	Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	18
2.10.1	Kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulku.....	19
2.10.2	Kilpailullisen neuvottelumenettelyn soveltuvuus	19
2.11	Suorahankinta	20
2.12	Puitejärjestely.....	20

2.13	Suunnittelukilpailut	21
2.14	Muita hankintamenettelyjä.....	21
3	Julkisten hankintojen hankintaprosessin kulku	21
3.1	Hankinnasta ilmoittaminen	22
3.1.1	EU-hankintaa koskevan hankintailmoituksen sisältö	23
3.2	Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus.....	24
3.3	Tarjouspyyntö.....	25
3.4	Tarjousten vertailu ja valinta.....	26
3.5	Tarjousten käsittely	27
3.6	Hankintapäätös	29
4	Case Helsingin seurakuntayhtymä	30
4.1	Yleistä seurakuntayhtymistä	30
4.2	Seurakuntayhtymä ja hankintalaki.....	31
4.3	Helsingin seurakuntayhtymä.....	32
4.4	Helsingin seurakuntayhtymän talous.....	32
4.5	Helsingin seurakuntayhtymän organisaatio.....	32
4.6	Seurakuntayhtymän työntekijän haastattelu.....	33
4.6.1	Helsingin seurakuntayhtymän hankinnat.....	34
4.6.2	Hankintalain kynnysarvot.....	35
4.6.3	Helsingin seurakuntayhtymän käyttämät hankintamenettelyt	35
5	Yhteenveto.....	36
	Lähteet.....	37

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Julkisia hankintoja tehdään Suomessa noin 22 miljardilla eurolla vuodessa, joten julkisten hankintojen merkitys kansantalouden kannalta on erittäin suuri. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 22) Julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista eli hankintalaki, laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista eli peruspalvelulaki, hankinta-

asetus (614/2007) ja Euroopan unionin antamat hankintadirektiivit. Hankintalain 1§:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään. Hankintalain tavoitteena on hankintalain 1 §:n mukaan ”tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.” Julkisissa hankinnoissa noudatettavat pääperiaatteet ovat kilpailuolosuhteiden hyödyntäminen, ehdokkaiden ja tarjoajien tasavertainen kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus.

1.2 Tutkielman aihe ja tavoitteet

Tutkimuksen pääideana on tutkia miten julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö näkyy seurakuntayhtymän hankinnoissa. Tutkielmassa tutkitaan sekä teoreettisesta että empiirisestä näkökulmasta hankintayksiköiden suorittamia julkisia hankintoja. Teoriaosio pohjautuu lähinnä lakiteksteihin ja julkisia hankintoja käsittelevään kirjallisuuteen sekä erilaisiin selontekoihin. Teoriaosiossa perehdytään erityisesti hankintalakiin, sillä se on merkittävin julkisiin hankintoihin vaikuttava laki. Hankintalaissa säädetään muun muassa siitä, miten julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa. Empiirinen osio pohjautuu seurakuntayhtymän työntekijän haastatteluun. Tutkielman tavoitteena on vastata mahdollisimman kattavasti tutkimuksen pääongelmaan ja tutkielman alaongelmiin.

1.3 Tutkimusongelmat ja rajaukset

Tutkimuksen pääongelmana on ”Miten julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö näkyy seurakuntayhtymän hankinnoissa?” Tähän pääongelmaan vastataan lähinnä hankintalain, EU:n hankintadirektiivien, kirjallisuuden ja valtioneuvoston selontekojen avulla. Ensimmäinen alaongelma tutkimuksessa on ”Mikä on hankintayksikkö?” Tähän kysymykseen vastataan lakitekstien ja kirjallisuuden avulla. Toinen tutkimuksen alaongelma on ”Mikä on hankintalain rooli seurakuntayhtymän toiminnassa?” Tähän kysymykseen vastataan Helsingin seurakuntayhtymän kiinteistötoimiston työpäällikön Leila Määtän haastattelun avulla. Tutkielmassa rajoitutaan tarkastelemaan lähinnä kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskeva sääntely on

hyvin samankaltainen kun EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskeva sääntely. Lakitekstien tarkastelussa rajoitutaan lähinnä hankintalain tarkasteluun sillä, se on merkittävin julkisiin hankintoihin vaikuttavista laeista ja asetuksista. Tutkielmassa esitellään kuitenkin myös muut julkisiin hankintoihin vaikuttavat lait ja asetukset sekä tuodaan esille myös EU:n lainsäädäntöä.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma perustuu pääosin kirjallisuustutkimukseen. Kyseisellä tutkimusmenetelmällä käydään läpi hankintalainsäädäntöä ja muuta julkisiin hankintoihin liittyvää kirjallisuutta. Tutkielmaan sisältyy lisäksi case-osio, jossa pohditaan Helsingin seurakuntayhtymän hankintoja. Seurakuntayhtymän työntekijän haastattelussa käytettiin puolistrukturoitua haastattelua. Tämä tarkoittaa sitä, että kysymykset ja kysymysten järjestys oli ennalta määriteltä. Sen sijaan valmiita vastausvaihtoehtoja ei puolistrukturoidussa menetelmässä käytetä. Käytännön tasolla haastattelu tapahtui siten, että haastattelin Leila Määttä ja nauhoitin samalla kyseisen haastattelun. Tämän jälkeen analysoin hänen vastauksiaan. (Eskola, J. & Suoranta, J. 2008, s. 85-86)

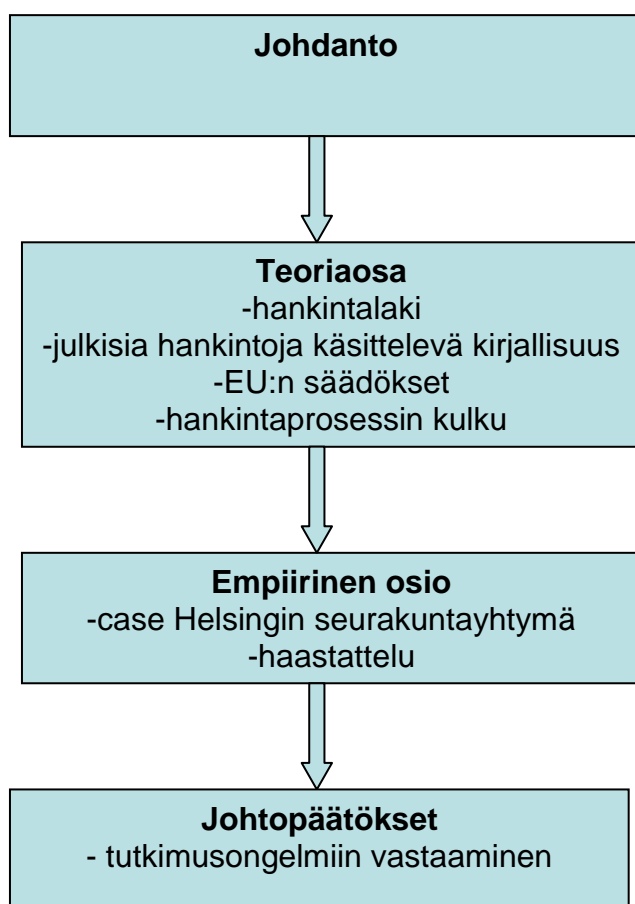
1.5 Teoreettinen viitekehys ja tutkielman rakenne

Tässä tutkielmassa käsitellään julkisia hankintoja sekä teoreettisesta että empiirisestä näkökulmasta. Tutkielman teoreettisessa osiossa tarkastellaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ja hankintaprosessin vaiheita. Empiirisessä osiossa käsitellään seurakuntayhtymän hankintoja.

Julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista(eli hankintalaki), laki vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista(eli peruspalvelulaki), hankinta-asetus ja EU:n hankintadirektiivit. Tutkielman lainsäädäntöä koskevassa osuudessa perehdytään erityisesti hankintalakiin, sillä se on merkittävin julkisiin hankintoihin vaikuttava laki. Hankintalakia tutkailtaessa perehdytään erityisesti julkisten hankintojen hankintamenettelyihin eli kilpailuttamismenettelyihin. Hankintayksiköiden on meneteltävä hankinnoissaan hankintalain hankintamenettelyjen mukaisesti, mikäli hankinta ylittää hankintalaissa määritellyt kynnysarvot.

Tutkielman teoreettisessa osiossa tutustutaan myös hankintaprosessin kulkuun. Tutkielman hankintaprosessin kulkua kuvaavassa osiossa käydään lyhyesti läpi julkisten hankintojen hankintaprosessin kulku.

Tutkielman empiirisessä osiossa puolestaan tutustutaan julkisiin hankintoihin käytännön näkökulmassa. Osio perustuu Helsingin seurakuntayhtymän kiinteistötoimiston työpäällikön Leila Määtän haastatteluun.



Kuva 1. Tutkimuksen rakenne ja viitekehys

1.6 Kirjallisuuskatsaus

Tutkielmassa tutkitaan julkisia hankintoja sekä teoreettisesta että empiirisestä näkökulmasta. Tutkielman hankintalainsäädäntöä käsittelevän osion lähteenä ovat lakitekstit ja kirjallisuus sekä valtioneuvoston selonteot. Lähdekirjallisuutena tutkimuksessa käytetään: Ilkka Aalto-Setälän, Antti Laineen, Petri Lehdon, Julius Parikan, Anne Petäjäniemi-Björklundin, Markku Stenborgin ja Pertti Virtasen

kirjoittamaa kirjaa Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Kyseisessä kirjassa käsitellään kilpailulainsäädäntöä erittäin perusteellisesti. Kirjassa käsitellään perusteellisesti myös Suomen hankintalainsäädäntöä. Kandidaatintutkielmassani perehdytään lähinnä tähän osioon. Tutkielmassa käytetään lähdekirjallisuutena myös Anne Kuusiniemi–Laineen ja Pilvi Takalan kirjoittamaa kirjaa Julkisten hankintojen käsikirja. Kyseisessä kirjassa tutkitaan erityisesti hankintalain soveltamisalaa, hankintamenettelyn toteuttamista ja hankintoihin liittyviä ongelmia. Näitä asioita tutkitaan myös käytännön näkökulmasta tarkasteltuna. Tutkielmassa käytetään lähdekirjallisuutena myös Peter Baily, David Farmerin, David Jessopin ja David Jonesin kirjoittamaa kirjaa Purchasing Principles and management. Kirjassa tutkitaan nimensä mukaisesti hankintojen peruseräitä ja hankintojen johtamista. Kirjaan sisältyy osio, jossa pohditaan julkisen sektorin hankintoja ja osio, jossa pohditaan erityisesti EU-hankintoja. Erityisesti jälkimmäistä osiota käytetään tutkielman lähteenä. Tutkielmassa käytetään kirjallisuuslähteenä myös Toni Kaarresalon kirjoittamaa kirjaa Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Kyseisessä kirjassa käsitellään niitä tahoja, joiden on kilpailutettava hankintansa. Kirjassa pohditaan myös hankintayksikön käsitteeseen liittyviä epäselvyyksiä. Tutkielmassa käytetään kirjallisuuslähteenä lisäksi Arjan J. van Weelen kirjoittamaa Purchasing and Supply Chain management-kirjaa. Kirjassa käsitellään yleisesti hankintoja ja toimitusketjun hallintaa. Kirjaan sisältyy osio, jossa pohditaan julkisen sektorin hankintoja ja erityisesti EU:n hankintasäädöksiä. Erityisesti tätä osiota käytetään tutkielman lähteenä. Tutkielmassa käytetään lähteenä myös Kenneth Lysonsin ja Brian Farringtonin kirjoittamaa Purchasing and Supply Chain Management-kirjaa. Lisäksi tutkielman lähteenä käytetään valtioneuvoston selontekoja, hallituksen esityksiä ja erilaisia artikkeleita.

1.7 Määritelmät ja käsitteet

Tutkielman kannalta keskeisin käsite on hankintayksikkö. Kaarresalo määrittelee hankintayksikön sellaiseksi yksiköksi, joka täyttää hankintasäädöksissä määritellyt hankintayksikön tunnuspiirteet ja jonka on hankinnoissaan täten noudatettava kulloinkin soveltuvan säädöksen mukaisia menettelyvelvoitteita. Hankintalain mukaan hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut

viranomaiset; valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset; mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta hankintayksiköltä. Lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista mukaisia hankintayksikköjä puolestaan ovat laissa mainittuja erityisalan toimintoa harjoittavat yksiköt, jotka ovat: valtion, kuntien tai kuntayhtymien viranomaisia, valtion liikelaitoksia, julkisoikeudellisia laitoksia tai näiden muodostamia yhteenliittymiä; julkisia yrityksiä; tai viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivia yksiköitä. (Kaarresalo, T. 2007, s.5-6)

Toinen keskeinen käsite tutkielman kannalta on julkiset hankinnat-käsite. Julkiset hankinnat ovat Kuusiniemi-Laine et al.(2007) mukaan sellaisia tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan. Julkisia hankintoja ovat myös omalta organisaatiolta tehtävät hankinnat, jos ne tehdään kilpailutuksen seurauksena.(Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007)

2 Julkisiin hankintoihin sovellettava lainsäädäntö

Merkittävin julkisiin hankintoihin sovellettavista laeista on Laki julkisista hankinnoista eli hankintalaki. Erityisaloilla tehtäviin hankintoihin sovelletaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista eli peruspalvelulakia. Hankintoihin sovelletaan lisäksi hankinta-asetusta (614/2007). Hankintamenettelyyn vaikuttaa kotimaisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisiä oikeuslähteitä. Hankintamenettelyyn vaikuttaa Euroopan unionin antamat hankintadirektiivit. EU:n hankintadirektivejä noudatetaan, mikäli kotimainen lainsäädäntö poikkeaa EU:n direktiiveissä asetetuista vaatimuksista. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.543–544)

2.1 Hankintalaki

Hankintalaki jakaa hankinnat kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin ja EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Laissa on myös paljon näille kaikille kolmelle hankinnan tyyppille yhteisiä säädöksiä. Erot hankintamenettelyissä ja muissa hankintalain osa-alueissa kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen välillä ovat hyvin pieniä. Eroa on lähinnä määrärajoissa ja ilmoitusvelvollisuudessa. Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Tässä tutkielmassa keskitytään lähinnä EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevaan sääntelyyn. Hankintalain päämäärät voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat kilpailulliset päämäärät, joita ovat: yhteismarkkinoiden avaaminen myös julkisissa hankinnoissa ja kilpailun edistäminen. Toisen ryhmän puolestaan muodostavat menettelyn tasapuolisuuteen liittyvät tavoitteet. Tähän ryhmään kuuluu mm. menettelyn yhdenvertaisuuden turvaaminen puuttamalla epätasapuolisiin ja syrjiviin menettelytapoihin. Nämä hankintalainsäädännön päämäärät näkyvät hankintalain(Laki julkista hankinnoista) 1 §:n 1 ja 2 momentissa.(Aalto-Setälä et al. 2008, s.530-531) Hankintalain mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään. Hankintalain tavoitteena on siis kilpailun edistäminen ja yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolinen kohtelu julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.

2.2 Hankintamenettelyn vaatimukset

Julkisten hankintojen hankintamenettelylle on asetettu erinäisiä vaatimuksia. Hankintamenettelyn tärkeimpiä vaatimuksia ovat tasapuolisuus ja syrjimättömyys, avoimuusvaatimus ja suhteellisuusperiaate.

Tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimus koskevat koko julkisen hankinnan hankintamenettelyä. Kyseisen vaatimuksen mukaan kaikilla yrityksillä tulee olla yhtä tasavertaiset mahdollisuudet tehdä tarjoukset hankintayksiköille. Tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimus tarkoittaa myös sitä, että hankintayksikkö ei saa hankintamenettelyssään suosia jotain tarjoajaa muiden tarjoajien kustannuksella. Kaiken kaikkiaan hankintayksikön on siis toimittava hankintaprosessissaan tasapuolisesti kaikkia tarjoajia kohtaan ja siten, että hankintaprosessi ei syrji jotakin tarjoajaa tai joitakin tarjoajia. Hankintamenettelyn tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden on oltava todennettavissa. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.535-539)

Toinen tärkeä vaatimus on avoimuus. Avoimuusperiaatteen päämääränä on se, että hankintayksikkö ilmoittaa julkisesti ja riittävän laajasti hankinnoistaan sekä päätöksistään avoimuuden ja kilpailun edistämiseksi. Tämä mahdollistaa sen, että eri tarjoajat saavat mahdollisuuden saada tietoja hankintayksiköiden hankinta-aikomuksista. Tätä kautta tarjoajat saavat mahdollisuuden osallistua tarjouskilpailuun. Lähtökohtaisesti hankintaa koskevat asiakirjat ovat avoimuusperiaatteen mukaisesti julkisia. Avoimuusvaatimuksen mukaan hankintamenettelyn on oltava koko ajan riittävän avointa. Euroopan unioni suhtautuu hyvin tiukasti avoimuuden noudattamiseen julkisten hankintojen hankintaprosessissa. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.539-542)

Edellä mainittujen vaatimusten lisäksi julkisiin hankintoihin vaikuttaa suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan kaikkien hankintaan liittyvien vaatimusten tulisi olla suhteessa hankinnan kohteeseen. Hallituksen esityksen(HE 50/2006, s. 47) mukaan suhteellisuusperiaate koskee erityisesti tarjouskilpailuun pyrkiville tarjoajille asetettavia vaatimuksia, tarjouspyyntöä ja tarjousten valintaperusteita. Tarjoajille ei saa esimerkiksi asettaa ylisuuria vaatimuksia suhteessa hankinnan kohteeseen. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.542-543)

2.3 Hankintalain soveltamisala

Hankintalain 2 luvussa määritellään lain soveltamisala. Hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat: valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset; mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta hankintayksiköltä. Hankintalakia ei sen sijaan sovelleta mm. salassa pidettäviin hankintoihin, eikä sellaisiin hankintoihin, joiden kohde liittyy pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön.

2.4 Hankintojen kynnysarvot

Hankintalain soveltamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat hankintalain 3 luvussa määriteltävät kynnysarvot. Hankintalakia ei nimittäin sovelleta hankintaan jos

hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa kansalliset kynnsarvot. Hankintalain kynnsarvoista kerrotaan tarkemmin hankintalain 15 §:ssä. Valtioneuvoston selonteon(VNS 7/2008) mukaan kynnsarvojen tavoitteena on tehdä hankintamenettelystä yksinkertaisempi ja joustavampi rajaamalla pienhankinnat hankintalain soveltamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Hankintalakia ei sovelleta tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa 15 000 euron kynnsarvon. Hankintalakia ei sovelleta myöskään rakennusurakoihin ja käyttöoikeusurakoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa 100 000 euron kynnsarvon. Kyseisessä pykälässä on määritelty myös EU-kynnsarvot, jotka ovat: 137 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa; 211 000 euroa muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankinnoissa; sekä 5 278 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa. EU-kynnsarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintalain EU-kynnsarvot ylittäviä hankintoja koskevaa osa-aluetta. Aalto-Setälä et al. (2008, s.588) mukaan hankintamenettelyyn sovellettavan lainsäädännön ja menettelyn vähimmäisvaatimusten osalta merkittävää on se, onko kansallinen kynnsarvo ylitetty vai ei. Sen sijaan ilmoitusvelvollisuuden ja määräaikojen sekä käyttömahdollisuuksien osalta merkittävää on se, ylittyykö EU:n kynnsarvo vai ei. Kynnsarvoja koskevassa pykälässä on myös määritelty se, miten hankinnan ennakoitu arvo lasketaan.

Eduskunnan talousvaliokunta antoi kynnsarvoihin liittyvästä valtioneuvoston selonteosta(VNS 7/2008) mietintönsä(TaVM 5/2009 vp). Kyseisen mietinnön mukaan hankintalain kynnsarvoja koskeva 15 § muuttuisi siten, että kansalliset kynnsarvot olisivat tulevaisuudessa:

- 30000 euroa tavaroiden ja palveluiden kohdalla
- 100000 euroa sote-palveluissa(eli sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa)
- 200 000 euroa rakennusurakoissa

Eduskunnan talousvaliokunta katsoi, että kynnsarvojen nostamisen avulla pystyttäisiin tehostamaan merkittävästi pienten hankintayksiköiden hankintatointa ja helpottamaan paikallisten pienten yritysten tilannetta.

2.5 Julkiset hankinnat ja EU

2.5.1 Euroopan Union hankintalainsäädännön lähtökohdat ja merkitys

EU:n hankintadirektiivit vaikuttavat merkittävästi Suomen hankintalainsäädäntöön. Kaikki EU:n direktiivit tulee implementoida laeiksi ja säädöksiksi jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Julkiset hankinnat muodostavat arviolta noin 12 %:a EU:n jäsenvaltioiden bruttokansantuotteesta, joka tarkoittaa noin 900 miljardia euroa (arviossa on otettu mukaan vain Euroopan unioniin vuonna 1995 kuuluneet 15 jäsenvaltiota). Hankintayksiköt hankkivat muun muassa erilaisia tavaroita, palveluita ja urakoita. Koska julkisten hankintojen osuus EU:n bruttokansantuotteesta on niin merkittävä, EU on nähnyt tarpeelliseksi säädellä julkisia hankintoja. Suomen hankintalainsäädäntö perustuu hyvin pitkälti EU:n hankintadirektiiveihin. EU:n hankintadirektiivien lainsäädännöllinen perusta on Rooman sopimus, joka tuli voimaan vuonna 1957. Myös EU:n hankintadirektiivit pohjautuvat Rooman sopimuksen päämääriin. Rooman sopimuksen päämääränä on ensinnäkin parantaa hankintamenettelyjen ja hankintaprosessien läpinäkyvyyttä yhteisössä. Toinen päämäärä on edistää tavaroiden, palveluiden, ihmisten ja pääomien vapaata liikkuvuutta EU:n jäsenvaltioiden välillä. Kolmas päämäärä on edistää tehokkaasti kilpailua julkisten hankintojen tarjoajien välillä. Neljäs päämäärä on tuotespesifikaatioiden standardointi. Viides päämäärä puolestaan on se, että hankinnoista tuotetaan kattavaa tietoa markkinoille. Yleisesti ottaen EU:n hankintadirektiivien päämääränä on se, että julkiset instituutiot hankkivat parempilaatuisia tavaroita ja palveluita parempaan hintaan. Ideana on se, että talouskasvua vahvistetaan lisäämällä kilpailua. (Baily et al. 2005, s.354; van Weele. 2002, s.338-344)

Peruspalveluita varten on laadittu oma direktiivinsä. Tämä direktiivi koskee vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja telekommunikaatio- sektoreiden hankintoja. Näissä hankinnoissa ei tarvitse noudattaa edellä mainittuja julkisia hankintoja koskevia direktiivejä. Suomessa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja telekommunikaatio sektoreiden hankintoja säätelee peruspalvelulaki. (van Weele. 2002, s. 342)

2.5.2 EU:n hyvän hankintamenettelyn ohjeet

Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tekemien julkisten hankintojen tulisi noudattaa EU:n hyvän hankintamenettelyn ohjeita. Ensinnäkin hankintayksikön tulisi asettaa selkeät ja ytimekkäät tavoitteet. Hankintayksikön tulisi olla myös täysin tietoinen markkinoista ja hankintaprosessiin vaikuttavavasta lainsäädännöstä. Myös tuotespesifikaatioiden tulisi olla selkeät. Sourcing-prosessi tulisi suorittaa perusteellisesti. Toimittajat, palvelun tarjoajat sekä urakoitsijat tulisi valita erittäin huolellisesti. Sourcing-prosessi on Lysons et al.(2006, s.367) mukaan prosessi toimittajien identifioimiseksi, valitsemiseksi ja kehittämiseksi. Myös päätöskriteerit tulisi valita huolellisesti. Yksi hankintoihin liittyvä vaatimus puolestaan on se että, sopimushallinto tulisi olla tehokkaasti järjestetty. Hankintayksikön tulisi myös arvioida huolellisesti toimittajien ja sopimusten suorituskykyä. (Baily et al. 2005, s. 353)

2.5.3 EU:n hankintadirektiivien pääosa-alueet

EU:n hankintadirektiiveissä säädetään siitä, mitkä julkiset instituutiot joutuvat noudattamaan EU:n hankintadirektiivejä. EU:n hankintadirektiivit säätelevät myös muun muassa kynnysrajoja. Kynnysraja tarkoittaa sellaista rajaa, että sen ylittävät hankinnat tulee suorittaa EU:n hankintamenettelyjä noudattaen. Kynnysarvot on asetettu sen takia, että direktiivien mukaisten hankintamenettelyjen käyttö ei olisi järkevää aivan pienten hankintojen yhteydessä. Hankintamenettelyjen käyttäminen pienten hankintojen kohdalla on turhan raskas ja aikaa vievä prosessi suhteessa savutettavaan hyötyyn. EU:n hankintadirektiiveissä on myös määräyksiä hankinnan ennakoitun arvon laskemisesta. Hankintadirektiiveissä määrätään hankintailmoituksista, eli siitä miten jostain suunnitellusta hankinnasta tulee ilmoittaa. Suurin osa EU-direktiivien alaisista hankinnoista tulee ilmoittaa Official Journal of the European Communities-julkaisussa. (Baily et al. 2005, s.357; van Weele. 2002, s. 342-344)

Hankintadirektiiveissä kuvataan myös hankintamenettelyt, kuten avoin menettely, rajoitettu menettely ja neuvottelumenettely. Nämä menettelyt kuvattiin tarkemmin tutkielman kohdassa Hankintamenettelyt. Direktiiveissä määritellään myös se, mitä hankintamenettelyä tai hankintamenettelyitä on kulloinkin käytettävä. (Baily et al. 2005, s.357; van Weele. 2002, s. 342)

EU:n hankintadirektiiveissä on lisäksi säädetty toimittajien ja tarjousten arvioinnista. Toimittajia arvioitaessa hankintayksikön tulisi pohtia ensinnäkin sitä, voiko ko. toimittaja lain mukaan toimia ko. hankinnan kohdalla toimittajana. Hankintayksikön tulisi myös toimittajan arvioinnissa ottaa huomioon kustannusten minimointi sekä toimittajan tekninen kapasiteetti. Hankintadirektiiveissä on myös joitakin mainintoja siitä, mitä toimittajan arviointikriteerejä voidaan käyttää määrätynlaisissa tilanteissa. Hankintadirektiiveissä on lisäksi määräyksiä liittyen hankintamenettelyissä noudatettaviin määräaikoihin. (Baily et al. 2005, s.363; van Weele. 2002, s.342)

2.6 Hankintamenettelyt

Hankintalain 5 luvussa säädetään hankintamenettelyistä. Hankintalain 1 luvun 5§:ssä puolestaan määritellään hankintamenettelyt. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan luonne, sisältö ja laatu. Julkisen hankinnan toteutuksessa on käytettävä jotakin hankintalain mukaisista menettelyistä. Ensisijaisesti hankinnoissa on käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä. Näiden kahden menettelyn välillä hankintayksikkö voi pääsääntöisesti itse tehdä valinnan. Tämä koskee sekä EU-hankintoja että kansallisia hankintoja. Hankinta voidaan toteuttaa neuvottelumenettelyä, suorahankintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä käyttäen vain lain 25–32 §:ssä säädettyin edellytyksin. Näiden menettelyjen käyttö voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen määrittely on niin hankalaa, että on tarpeen turvautua poikkeuksellisiin menettelyihin. Hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin, kuten aiemmin tutkielmassa on todettu. Tarkemmin sanottuna, hankintalakia ei sovelleta hankintaan jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa alittaa kansalliset kynnysarvot. Myös kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa tulee kuitenkin noudattaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita, vaikka hankintalain hankintamenettelyt eivät varsinaisesti niihin ulotukaan. Hankintailmoituksessa on ilmoitettava ehdokkaiden vähimmäismäärä ja tarvittaessa ehdokkaiden enimmäismäärä. Todellisen kilpailun varmistamiseksi, tarjoajia on kutsuttava hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä. Käyttäessään rajoitettua menettelyä, neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä, hankintayksiköllä on oikeus rajoittaa tarjousmenettelyyn kutsuttavien ehdokkaiden määrää. Sen sijaan avoimessa menettelyssä

hankintayksiköllä ei ole oikeutta rajata ennakolta tarjoajien määrää. Hankintayksikön tulee kutsua tarjouskilpailuun vähintään hankintayksikön ennalta vahvistama määrä ehdokkaita. Jos soveltuvia ehdokkaita on vähemmän kuin hankintayksikön ennalta vahvistama määrä, hankintayksikkö voi kuitenkin jatkaa hankintamenettelyä pyytämällä soveltuvia ehdokkaita esittämään tarjouksen tai aloittamaan neuvottelut. Tarjoajien lukumäärän arvioinnin kriteereinä voidaan käyttää muun muassa hankinnan monimutkaisuutta ja tarjousmenettelyn vaatimia kustannuksia sekä tarjousmenettelyn vaatimaa työmäärää. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 85-86)

2.7 Ilmoitusmenettely(avoin menettely)

Hankintalain mukaan ilmoitusmenettely ja rajoitettu menettely ovat ensisijaisia menettelytapoja. Hankintamenettelynä voidaan vain poikkeustapauksissa käyttää muita menettelyjä. Ilmoitusmenettelyä voidaan pitää tavallisimpana menettelytapana. Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti avoimella menettelyllä toteutetusta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68§:stä. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.608, 611-612)

Avoin menettely on menettely, johon kaikki halukkaat tarjoajat voivat osallistua. Avointa menettelyä voidaan käyttää aina julkisissa hankinnoissa. Avoin menettely alkaa siten, että hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen. Tämän ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä mielestään sopiville tarjoajille. Tätä ei kuitenkaan voida tehdä, ennen kuin hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi virallisessa ilmoituskanavassa ja ilmoitusvelvollisuuden mukainen tarjouksen jättämiselle asetettu määräaika on alkanut kulua. Kaikilla halukkailla yrityksillä on oikeus saada tarjoustusta koskevat tarjouspyyntöasiakirjat ja yrityksillä on myös oikeus tehdä tarjous. Sen jälkeen kun hankintayksikkö on vastaanottanut tarjoajien lähettämät tarjoukset, hankintayksikkö tarkistaa tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten vastaavuuden suhteessa tarjouspyyntöön. Tämän jälkeen hankintayksikkö vertailee tarjouksia. Vertailtuaan tarjouksia hankintayksikkö tekee valintapäätöksen, joka on perusteltava ja annettava tiedoksi. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 87)

Aalto-Setälän mukaan(Aalto-Setälä et al. 2008, s.608, 611-612) avoin menettely sopii parhaiten sellaisiin hankintoihin, joissa saatujen tarjousten arviointi voidaan tehdä suhteellisen vaivattomasti, kuten esimerkiksi massatuotteiden kohdalla. Sen sijaan avoin menettely ei sovellu Kuusiniemi-Laineen et al.(2007, s. 87) mukaan sellaisiin hankintoihin, joissa tarjouskilpailuun odotetaan todella suurta määrää tarjouksia tai sellaisiin hankintoihin, joissa tarjouksen tekeminen on erityisen työlästä.

2.8 Rajoitettu menettely

Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti rajoitetulla menettelyllä toteutettavasta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68§:stä. Aalto-Setälän(Aalto-Setälä et al. 2008, s.612-616) mukaan rajoitetussa menettelyssä tavoitteena on etsiä tarjoajien joukosta sopivimmat tarjoajat ja lähettää tarjouspyynnöt vain niille. Ehdokkaiden määrän karsiminen on kuitenkin tehtävä objektiivisin ja syrjimättömin perustein. Rajoitettua menettelyä voidaan käyttää sekä EU-hankinnoissa että kansallisissa hankinnoissa.

Rajoitettu menettely alkaa siten, että hankintayksikkö tekee hankinnastaan hankintailmoituksen. Hankintayksikkö hakee alussa yrityksiä, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan tarjouskilpailuun. Hankintalain 24§:n mukaan hankintayksikön on kutsuttava tarjouskilpailuun vähintään viisi ehdokasta, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Aalto-Setälän(Aalto-Setälä et al. 2008, s.612-616) mukaan potentiaalisten toimittajien, joille tarjouspyyntö lähetetään, määrän päättämiseen vaikuttavat muun muassa hankinnan arvo ja kiireellisyys. Saatuaan osallistumishakemukset yrityksiltä, hankintayksikkö valitsee saaduista hakemuksista ne hakemukset, jotka täyttävät hankintayksikön hankintailoituksessa asettamat toimittajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset sekä hankintayksikön määrittelemät muut objektiiviset ja syrjimättömät perusteet. Tämän jälkeen hankintayksikkö lähettää kriteerit täyttävälle tarjoajille tarjouspyynnön. Vastaanotettuaan tarjoukset, hankintayksikkö tutkii tarjoustensa vastaavuuden suhteessa tarjouspyyntöön. Tämän jälkeen hankintayksikkö suorittaa tarjousvertailun. Seuraavaksi hankintayksikkö tekee valintapäätöksen. Valintapäätös on myös rajoitetussa menettelyssä perusteltava. Tämän jälkeen hankintayksikkö antaa päätöksestään tiedonannon ja tekee hankintasopimuksen valitun toimittajan kanssa. Rajoitettu menettely voidaan toteuttaa myös nopeutettuna rajoitettuna

menettelynä. Edellytyksenä tähän on se, että normaalin rajoitetun menettelyn määräaikojen noudattaminen on mahdotonta hankintayksiköstä johtumattoman kiireen takia. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. s. 89-92)

Kuusiniemi-Laineen (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P 2007, s. 89) mukaan rajoitettu menettely soveltuu erityisen hyvin sellaiseen tilanteeseen, jossa avoimen menettelyn käyttäminen johtaisi todella suureen määrään tarjouksia.

2.9 Neuvottelumenettely

Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti neuvottelumenettelyllä toteutettavasta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68§:stä. Neuvottelumenettelystä kerrotaan hankintalain 25§:ssä. Neuvottelumenettelyn ensimmäisessä vaiheessa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen. Ilmoituksessa on ilmoitettava hankinnassa noudatettavat periaatteet. Kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintalain 26 §:n mukaan hankintayksikön on kohdeltava ehdokkaita ja tarjoajia neuvotteluissa tasapuolisesti. Tämän jälkeen hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. Hankintalain 25 §:n mukaan hankintayksikön tulee valita tarjoajiksi hyväksyttävät ehdokkaat hankintailmoituksessa ilmoitettujen ehdokkaiden soveltuvuuskkriteereiden mukaan. Ehdokkaiden määrän rajoittaminen tulee tehdä objektiivisin ja syrjimättömin perustein. Hankintalain 25 §:n mukaan hankintayksikön on kutsuttava neuvotteluihin vähintään kolme jäsentä, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.616-631).

Tarjoajien määrää arvioitaessa tulee varmistua siitä, että kilpailuolosuhteet tulee hyödynnettyä. Lisäksi tarjoajien määrään arvioinnissa tulee ottaa huomioon hankinnan laatu ja laajuus. Neuvotteluissa voidaan käsitellä kaikkia hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyviä asioita. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P 2007, s.92-93)

Hankintalain 26 §:n mukaan neuvottelumenettely voidaan toteuttaa vaiheittaisena prosessina siten, että neuvotteluissa mukana olevien tarjousten määrää vähennetään tarjousten valintakriteereiden perusteella. Toisin sanottuna sellaiset tarjoukset, jotka eivät täytä tarjousten valintakriteereitä, voidaan rajata pois neuvotteluista. Tämä luonnollisesti nopeuttaa ja yksinkertaistaa neuvotteluja.

Vaiheittaisen prosessimallin käyttäminen neuvotteluissa ei kuitenkaan ole sallittua mikäli hankintayksikkö ei ole etukäteen hankintailmoituksessaan tai tarjouspyynnössään ilmoittanut neuvottelujen vaihteellisuudesta ja neuvotteluissa noudatettavista perusteista.

2.9.1 Neuvottelumenettelyn käyttö

Hankintalain 25 §:n mukaan neuvottelumenettelyä voidaan käyttää sellaisessa tilanteessa, jossa hankintayksikkö ei ole tarjouskilpailun tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn jälkeen saanut sisällöltään tarjouspyyntöä vastaavia tarjouksia. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös sellaisessa tilanteessa, että hankinnan luonteen tai hankintaan liittyvien riskien takia etukäteinen kokonaishinnoittelu ei ole mahdollinen. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös sellaisessa palveluhankinnassa, jossa hankinnan luonteen vuoksi tarjouspyyntöä tai tehtävämäärittelyä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös 25 §:n 3 kohdan mukaisessa rakennusurakassa. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös käyttöoikeusurakan saajan valinnassa. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää kansallisissa hankinnoissa silloin kun jokin lain 66 §:ssä mainituista edellytyksistä täyttyy.

2.10 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullisesta neuvottelumenettelystä säädetään hankintalain 5 § 14 kohdassa. Lisäksi kilpailullisesta neuvottelumenettelystä säädetään 24 §:ssä, 29 §:ssä ja 30 §:ssä. Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti kilpailullisella neuvottelumenettelyllä toteutettavasta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68 §:stä. Hankintayksikön on ilmoitettava tekemässään hankintailmoituksessa hankintaa koskevat tarpeensa ja vaatimuksensa. Hankintayksikkö voi samalla myös laatia hankinnan tavoitteita ja sisältöä tarkentavan hankekuvauksen. Kilpailullista neuvottelua voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti. Hankintalain 29 §:n mukaan kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain tietyntilaisissa erityisen monimutkaisissa hankinnoissa. Mikäli hankinta on luonteeltaan sellainen, ettei hankintayksikkö pysty etukäteen määrittelemään hankinnan oikeudellisia, taloudellisia tai teknisiä ulottuvuuksia tavoitteidensa toteuttamiseksi, hankintayksikkö voi käyttää kilpailullista

neuvottelumenettelyä. Hankintayksikkö voi käyttää kilpailullista neuvottelumenettelyä myös silloin kun tarjouksen valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus.

2.10.1 Kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulku

Kilpailullinen neuvottelumenettely alkaa siten, että hankintayksikkö tekee hankinnastaan lakisääteisen hankintailmoituksen. Kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua ensimmäiseen vaiheeseen. Tämän jälkeen hankintayksikkö tutkii osallistumishakemuksia ja valitsee neuvotteluvaiheeseen vähintään kolme tarjoajaa. Neuvottelun päämääränä on määritellä hankinnan toteuttamista varten sopiva ratkaisuvaihtoehto. Neuvotteluissa siis määritellään täsmällisesti se mitä hankitaan. Neuvottelujen aikana voidaan myös vähentää neuvotteluissa mukana olevien ratkaisujen määrää tarjouksen valintaperusteisiin pohjautuen. Neuvottelujen vaihteellisuudesta on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai hankintakuvauksessa. Neuvoteltuaan hankinnan toteuttamisen ratkaisuvaihtoehtoista, hankintayksikön tulee valita sopiva hankintojen toteutusmalli. Hankintayksikön on tiedotettava valinnastaan kaikille osallistujille. Tämän jälkeen hankintayksikkö pyytää neuvotteluissa mukana olleilta toimittajilta tarjoukset neuvotteluissa määritellyn hankinnan ratkaisumallin toteuttamiseksi. Neuvotteluissa siis määritellään tarkasti mitä hankitaan ja sen jälkeen vasta päätetään keneltä hankitaan. Tämän jälkeen hankintayksikkö käy läpi tarjoukset ja tarkistaa tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden, eli sen vastaako tarjous tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia. Tämän jälkeen hankintayksikkö vertailee tarjouksia, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisia. Sopiva tarjous on valittava hankintailmoituksessa ja hankintakuvauksessa ilmoitettujen vaatimusten perusteella. Vertailtuaan tarjouksia hankintayksikkö tekee päätöksen, josta hankintayksikön on tiedotettava osallistujille.

2.10.2 Kilpailullisen neuvottelumenettelyn soveltuvuus

Aalto-Setälän(Aalto-Setälä et al. 2008, s.630) mukaan kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu sellaisiin hankintoihin, joiden kohdalla tiedetään että mahdollisia toimittajia ei ole paljoa ja että toimittajat tarjoavat erilaisia teknisiä ratkaisuja ja hankintayksikkö ei halua etukäteen päättää juuri tietynlaisesta ratkaisusta.

2.11 Suorahankinta

Hankintalain 5§:n 13 kohdan mukaan suorahankinta on menettely, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Toimittajat valitaan hankintayksikön tarpeiden perusteella. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta tehdä hankinnastaan hankintailmoitusta suorahankintaa käytettäessä. Pääsääntönä julkisten hankintojen hankintamenettelyssä on kilpailuttaminen. Suorahankintaa voidaan käyttää vain lain 25–32 §:ssä mainituissa poikkeustapauksissa. Hankintayksikön tulee ennen suorahankinnan toteuttamista tehdä kattava selvitys siitä, täytyvätkö 27 §:n suorahankinnan käyttämisestä koskevat edellytykset. Selviteltyään tilannetta, hankintayksikön tulee tehdä asiasta päätös. Päätöksessä tulee perustella, millä perusteella suorahankintaa voidaan kyseisessä tilanteessa käyttää. Päätöksen tehtyään hankintayksikkö aloittaa neuvottelut yhden tai useamman toimittajan kanssa. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.635-646; Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P 2007, s.112-117)

2.12 Puitejärjestely

Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti puitejärjestelyllä toteutettavasta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68§:stä. Hankintalain 5§:n 15 kohdan mukaan puitejärjestely on menettely, jossa yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä tehdään sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten esimerkiksi hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestelyssä on kyse siitä, että hankintayksikkö ja toimittajat sopivat tietyinä ajanjaksona toteutettavien hankintasopimusten raameista. Puitejärjestelyn toimittaja tulee pääsääntöisesti valita normaalin kilpailuttamisen kautta. Toimittaja voidaan kuitenkin valita myös neuvottelumenettelyllä tai suorahankinnalla, mikäli kyseisten menettelyjen käyttöedellytykset toteutuvat. Hankintalain 31 §:ssä on määritelty tilanteet, joissa hankintayksikkö voi valita hankintamenettelyksi puitejärjestelyn. Puitejärjestely soveltuu hyvin hankintamenettelyksi muun muassa silloin kun on tarkoitus tehdä usein toistuvia hankintoja. Puitejärjestely soveltuu hankintamenettelyksi myös silloin

jos hankinnan kohteen hinta vaihtelee nopeasti. Puitejärjestelyä käytetään usein silloin, kun hankittavan tavaran tai palvelun määrä ei ole ennakolta tiedossa. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.647-655; Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.107-110)

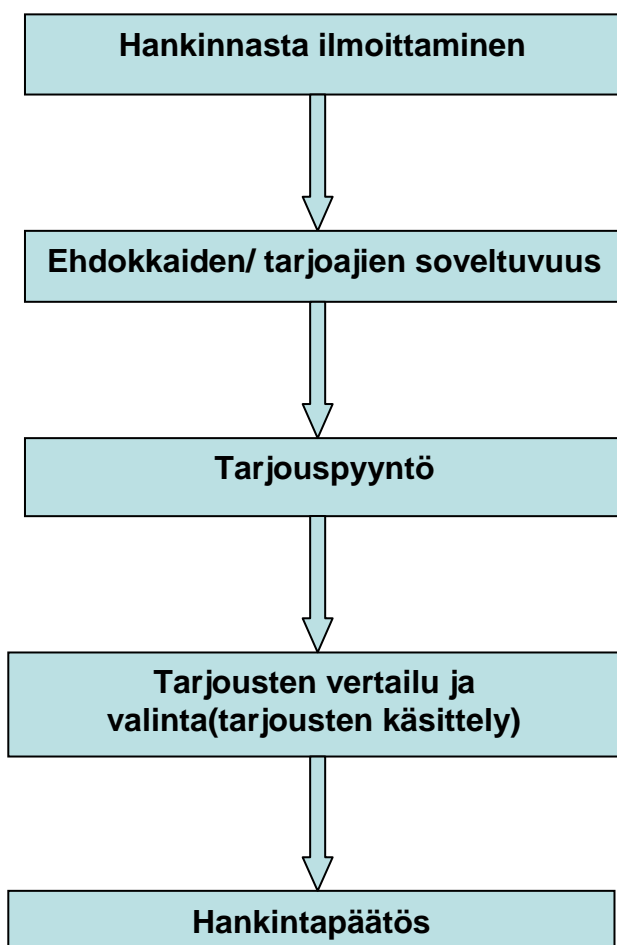
2.13 Suunnittelukilpailut

Hankintayksikön on ilmoitettava julkisesti suunnittelukilpailulla toteutettavasta hankinnasta. Tämä käy ilmi hankintalain 68 §:stä. Suunnittelukilpailua voidaan käyttää muun muassa kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuurin, tekniseen suunnitteluun ja tietojenkäsittelyyn liittyvän suunnitelman tai hankkeen hankinnassa. Toimittajan valitsee tuomaristo. Tuomariston jäsenten on oltava kilpailuun osallistuvista tarjoajista riippumattomia luonnollisia henkilöitä (eli toisin sanottuna ihmisiä eikä yhteisöjä). Suunnittelukilpailun sääntöjen on oltava kaikkien suunnittelukilpailusta kiinnostuneiden tarjoajien saatavilla. Suunnittelukilpailuun on kutsuttava riittävä määrä osallistujia, jotta hankintalain kilpailuttamisvaatimus toteutuisi. Hankintalaissa ei kuitenkaan ole tarkasti määritelty osallistujien minimimäärää. Kuusiniemi-Laine et al.(2007) mukaan osallistujien vähimmäismääräksi voitaneen tulkita 3-5 osallistujaa. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.110-112)

2.14 Muita hankintamenettelyjä

Muita, poikkeuksellisesti käytettyjä menettelyjä, ovat muun muassa sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä. Näiden ja muiden menettelyjen määritelmät on ilmaistu hankintalain 1 luvun 5§:ssä ja käyttötilanteet puolestaan 5 luvussa.

3 Julkisten hankintojen hankintaprosessin kulku



Kuva 2. Julkisten hankintojen hankintaprosessin kulku.

3.1 Hankinnasta ilmoittaminen

Kaikista EU-tavarahankinnoista ja rakennusurakoista sekä kaikista hankintalain A-liitteen mukaisista palveluhankinnoista on julkaistava EU:n laajuinen hankintailmoitus. Myös kansallisen ilmoitusvelvollisuuden alaisista hankinnoista voidaan tehdä EU:n laajuinen hankintailmoitus. Hankintailmoituksen laiminlyöminen voi johtaa siihen, että hankintayksikkö joutuu uusimaan hankintaprosessin. Hankintalain tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimushan eivät toteudu, mikäli kaikki potentiaaliset ehdokkaat eivät saa tietää hankinnasta. Ilmoitukset ovat määrämuotoisia ja kaikki Euroopan unionin maat käyttävät samaa mallia. Ilmoitukset tehdään käyttäen yhteistä julkisten hankintojen sanastoa CPV:tä. CPV on lyhennys sanoista Common Procurement Vocabulary(yhteinen hankintasanasto). Kuusiniemi-

Laine et al.(2007) mukaan CPV-terminologia on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen mukainen nimikkeistö, joka luokittelee erilaiset tavarat, palvelut ja rakennustyöt CPV-viitenumeroilla. Hankintailmoitusten tavoitteena on saada mahdollisimman monet ehdokkaat tietoiseksi toteutettavasta hankinnasta. Täten kilpailu julkisissa hankinnoissa lisääntyy ja julkisten hankintojen yhteismarkkinat avautuvat. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.125-127; Aalto-Setälä et al. 2008, s. 656)

3.1.1 EU-hankintaa koskevan hankintailmoituksen sisältö

Hankintailmoituksessa tulee ensinnäkin määritellä mihin pääluokkaan(palvelu, tavarahankinta tai rakennusurakka) kyseinen hankinta kuuluu. Hankintailmoitukseen tulee sisällyttää myös hankintayksikön yhteystiedot ja osoite, johon tarjoukset tai osallistumishakemukset voidaan lähettää. Hankintailmoituksessa tulee ilmaista hankintasopimuksen tarkoitus. Myös hankinnan nimi tulee ilmaista. Hankinnan kohde tulee ilmaista myös edellä mainitun CPV-viitenimikkeistön avulla. Hankinnan laajuus tulee ilmoittaa hankinnan keston mukaan. Hankinnan laajuus voidaan ilmoittaa lisäksi muun muassa kappalemäärinä tai taloudellisen arvon mukaan. Hankintailmoituksessa tulee kertoa mahdollisten osatarjousten salliminen. Tämä tarkoittaa sitä, että useampi pieni yritys voi toteuttaa hankinnan suorittamalla kukin oman osuutensa hankinnasta. Hankintayksikön tulee hankintailmoituksessaan kertoa, mahdollisten vaihtoehtoisten tarjousten sallimisesta. Nämä vaihtoehtoiset tarjoukset tarkoittavat esimerkiksi sitä, että hankintayksikkö tekee tarjouspyynnön juuri tietyn merkkisestä ja mallisesta toimistokalusteesta, mutta sallii tarjoukset myös muista vastaavanlaisista vaihtoehtoisista toimistokalusteista. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.125-132)

Hankintayksikön on myös määriteltävä ehdokkaita/tarjoajaa koskevat soveltuvuusehdot eli kelpoisuusehdot ja ehdokkaiden arviointiperusteet. Soveltuvuusehtojen avulla etsitään ne ehdokkaat, jotka ylipäätänsä voivat toimia tarjoajana kyseisessä hankinnassa. Arviointiperusteiden avulla puolestaan arvioidaan tarjoajien tekemiä tarjouksia. Tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuusvaatimuksista sekä arvioinnista kerrotaan tarkemmin osiossa Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus sekä arviointi. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.133-134; Aalto-Setälä et al. 2008, s.714-726)

Hankintailmoituksessa on myös ilmoitettava, mikäli palvelun suorittaminen sallitaan vain tietyltä ammattikunnalta. Mikäli tällainen vaatimus asetetaan, se on perusteltava. Vaatimus voi perustua lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen menettelyyn. Hankintailmoituksessa tulee myös ilmoittaa, mitä hankintamenettelyä kyseisessä hankinnassa käytetään. Hankintailmoituksessa tulee lisäksi kertoa mahdollisista samaa hankintaa koskevista aiemmista ilmoituksista. Hankintaa koskevissa ilmoituksissa on myös ilmaistava osallistumishakemusten ja tarjousten vastaanottamista koskevat määräajat. Määräaikoja tulee noudattaa täsmällisesti. Hankintailmoituksessa on myös ilmaistava sopimusasiakirjojen ja lisäasiakirjojen eli tarjouspyyntöasiakirjojen ja lisätietojen saannin ehdot. Hankintailmoituksessa on ilmaistava ne kielet, joilla osallistumishakemus ja tarjous on tehtävä. Hankintailmoituksessa on myös kohta, johon hankintayksikkö voi kirjata lisätietoja hankinnan kohteesta ja hankintamenettelystä. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.142-145)

Myös kaikista kansallisen kynnsarvon ylittävistä hankinnoista on tehtävä hankintailmoitus. Ilmoituksen sisällön tulee olla määrätyn sähköisen lomakepohjan mukainen. Sen sijaan kansalliset kynnsarvot alittavien hankintojen kohdalla, hankintayksikkö voi itse päättää hankintailmoituksen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.147-148)

3.2 Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus

Hankintayksikön tulee ennen tarjousten tarkastamista ja vertailua selvittää tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuus eli kelpoisuus. Hankintayksikön tulee varmistaa, että ehdokkaat ja tarjoajat täyttävät lain määrittelemät soveltuvuusvaatimukset ja muut hankintayksikön hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esittämät minimivaatimukset. Hankintayksikön tulee sulkea menettelystä pois sellaiset yritykset, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Hankintalain 53 §:n mukaan tiettyihin vakaviin taloudellisiin rikoksiin syyllistyneet yritykset eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia ja tulee täten sulkea pois menettelystä. Hankintayksikkö voi myös halutessaan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, jonka toimintaan liittyy taloudellisia ongelmia, lainvastaisuuksia tai virheitä. Hankintayksikkö voi asettaa ehdokkaille tai tarjoajille myös muita ehdokkaiden tai tarjoajien

rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia vaatimuksia. Hankintayksikkö voi vaatia myös näihin liittyviä selvityksiä. Hankintayksikön tulee sulkea menettelystä pois sellaiset yritykset, jotka eivät täytä tällaisia vaatimuksia tai toimita vaatimuksiin liittyviä asiakirjoja. On kuitenkin tärkeää pitää mielessä hankintamenettelyiden yleinen vaatimus suhteellisuusperiaate. Vaatimusten ja selvitysten on nimittäin oltava järkevässä suhteessa hankinnan luonteeseen, laajuuteen ja käyttötarkoitukseen nähden. Lisäksi vaatimusten ja selvitysten tulee liittyä tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta. Hankintayksikön tulee noudattaa yritysten soveltuvuuden tarkastamisessa julkisten hankintojen hankintaprosessin yleisiä vaatimuksia, jotka ovat syrjimättömyys, tasapuolisuus, avoimuus ja suhteellisuus. Näitä periaatteita on käsitelty aiemmin tutkielmassa, joten niihin ei ole syytä paneutua tämän tarkemmin tässä yhteydessä. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 133-141, 153-159; Aalto-Setälä et al. 2008, s.714-726)

3.3 Tarjouspyyntö

Tarjouspyyntö on erittäin merkittävä osa hankintaprosessia. Tarjouspyynnön laatimisessa keskeisessä osassa ovat tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimus. Tarjouspyynnöt on laadittava siten, että kaikilla tarjoajilla on yhtäläiset mahdollisuudet tehdä tarjous. Kansallisissa hankinnoissa tarjouspyyntö on tehtävä hyvin pitkälti samalla tavalla kuin EU-hankinnoissakin. Mikäli tarjouspyyntö on tehty hyvin, voidaan sen jälkeen todennäköisesti päästä molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. Tarjouspyynnöllä on suuri vaikutus tarjousten vertailuun. Tarjousten vertailussa saadaan käyttää nimittäin vain tarjouspyynnöstä ilmeneviä seikkoja. Tarjouspyyntö on hankintalain 40 §:n mukaan tehtävä EU-hankinnoissa kirjallisesti. Myös kansallisissa hankinnoissa tarjouspyyntö on pääsääntöisesti tehtävä kirjallisesti. Tarjouspyyntö on laadittava niin selkeäksi, että tarjoajat voivat sen perustella antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnöt ovat lähtökohtaisesti lopullisia. Niiden muuttaminen jälkeenpäin on rajattua. Kaikille tarjoajille tulee lähettää samanlaiset tarjouspyynnöt. Mikäli hankintailmoitus ja tarjouspyyntö ovat ristiriidassa keskenään, sovelletaan hankintailmoitusta. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.670-686; Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 164-188)

Tarjouspyynnön tulee sisältää ainakin tarjoajia koskevat soveltuvuus- eli kelpoisuusvaatimukset, hankinnan kohde ja kohdetta koskevat minimivaatimukset, tarjousten valinta- ja vertailuperusteet sekä tärkeimmät sopimusehdot. Hankinnan kohteen kuvaaminen on tärkeä osa tarjouspyyntöä. Hankinnan kohde on määriteltävä tarjouspyynnössä niin selvästi, että tarjoajat voivat laatia keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintayksikkö saa lähtökohtaisesti määrittellä hankinnan kohteen omien tarpeidensa mukaisesti. Hankinnan kohteen määrittelyn tulee kuitenkin olla selkeä ja se ei saa olla syrjivä. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.670-686; Kuusiniemi-Laine et al. 2007, s. 164-188)

3.4 Tarjousten vertailu ja valinta

Vain tarjouspyynnön mukaiset vertailukelpoiset tarjoukset voidaan ottaa mukaan vertailuun. Hankintayksikön tulee suorittaa tarjousten vertailu tarjouspyynnössä ilmoitettavien objektiivisten ja syrjimättömien arviointikriteereiden perusteella. Hankintalaissa ei hankintojen vaihtelevuuden takia ole täsmällisesti määritelty sitä, että minkälaisia arviointikriteerejä arvioinnissa tulisi käyttää. Hankintayksikkö saa itse määrittellä vertailuperusteet tietyin edellytyksin. Vertailuperusteiden tulee ensinnäkin liittyä hankinnan kohteeseen. Eli tarjoajia ei saa vertailla sellaisilla perusteilla, jotka eivät liity hankinnan kohteeseen. Kuten aiemmin on todettu, vertailuperusteiden tulee olla objektiivisia ja syrjimättömiä. Hankintayksikön tulee ilmoittaa kaikki vertailuperusteensa tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö ei voi käyttää tarjousten vertailussa vertailuperusteena sellaisia vertailuperusteita, joita se ei ole hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä maininnut. Hankintayksikön tulee myös käyttää kaikkia ilmoitettuja vertailuperusteita tarjousten vertailussa sellaisenaan. Hankintayksikön tulee perustaa ratkaisunsa ilmoitettuihin arviointiperusteisiin. Hankintayksikön tulee perustella, miten vertailuperusteita sovelletaan kuhunkin hankintaan. Vertailuperusteiden merkitys vertailussa on ilmaistava. Tämä tapahtuu painottamalla vertailuperusteet. EU-hankinnoissa kaikille vertailuperusteille on ilmoitettava omat painoarvonsa. Hankintayksikön on käytettävä ilmoittamiaan painoarvoja sellaisenaan tarjousten vertailussa. Vertailuperusteiden ja niiden painotuksien onnistunut määrittely on tärkeä osa hankintaprosessissa. Sen sijaan kansallisissa hankinnoissa riittää vertailuperusteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen. Vertailuperusteita koskevan lainsäädännön päämääränä on

menettelyn avoimuus. Vertailukriteerit ja niiden painoarvot on käytävä selkeästi ilmi hankintailmoituksesta ja tarjouspyynnöstä. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.178-188, 208-212; Aalto-Setälä et al. 2008, s. 686-697, 765-780)

Tarjouksen valintaperusteena voidaan käyttää joko halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta. Hinnalle on asetettava riittävä painoarvo myös silloin kun valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta. Pelkän hinnan käyttäminen valintaperusteena on käytännöllistä silloin kun hankinnan kohteena on jokin selkeästi määriteltävissä oleva laajasti tarjottu tuote. Jos taas hankinnan kohteena on vaikeammin määriteltävissä oleva tuote, kuten vaikkapa jokin rakennusurakka tai asiantuntijapalvelu, soveltuu valintaperusteeksi paremmin kokonaistaloudellinen edullisuus. Kriteereinä voidaan käyttää esimerkiksi laatutekijöitä, käyttökustannuksia ja teknisiä tekijöitä. Hankintayksikön on ilmoitettava kokonaistaloudellisen edullisuuden käyttämisestä valintaperusteena. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.178-188; Aalto-Setälä et al. 2008, s. 686-697)

3.5 Tarjousten käsittely

Tarjoukset vastaanotetaan hankintayksikössä tarjouspyynnössä mainitulla tavalla. Tavan on oltava sellainen, joka ottaa huomioon hankinnan julkisten hankintojen perusvaatimuksen tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Hankintayksikkö saa käsitellä ainoastaan tarjouksia, jotka on toimitettu määräaikaan mennessä. Tarjoukset avataan yleensä tilaisuudessa, joka ei ole julkinen. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.195)

Ensimmäiseksi hankintayksikön on syytä tarkastaa vastaanotetuista tarjouksista tarjoajien soveltuvuus. Hankintayksikön tulee varmistaa, että tarjoajan antamat tiedot vastaavat hankintailmoituksessa esitettyjä soveltuvuusvaatimuksia. Tarjoajien soveltuvuutta käsiteltiin tarkemmin tutkielman osiossa Tarjoajien ja ehdokkaiden soveltuvuus. Mikäli tarjoaja ei täytä soveltuvuuskriteereitä, tarjous tulee hylätä. Hankintayksikön tulee tarkastaa tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus. Tämä tarkoittaa siis sitä, että ovatko tarjoukset tarjouspyynnössä esitettyjen kriteereiden mukaisia. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.195-196)

Hankintayksiköllä on tietynlaisissa tilanteissa mahdollisuus korjata tarjouspyyntöään tarjousaikana, mikäli hankintayksikkö on tehnyt virheen tarjouspyynnössä. Kaikista korjauksista on annettava samanaikaisesti tieto kaikille tarjoajille. Kaikilla tarjoajilla tulee olla mahdollisuus antaa vastaus korjausilmoituksiin. Mikäli tarjouspyyntö on kuitenkin niin sekava, että sen perusteella saatavia tarjouksia ei voida vertailla keskenään, tulee hankintaprosessi keskeyttää. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.199)

On mahdollista, että hankintayksikkö huomaa kesken hankintaprosessin ettei se tarvitsekaan hankinnan kohdetta itsestään riippumattomista syistä. Saattaa myös olla, että kaikki saadut tarjoukset ylittävät budjetin. Tällöin hankintayksiköllä on oikeus hylätä tarjoukset ja keskeyttää hankintaprosessi. Hankintayksiköllä on tällaisessa tapauksessa myös oikeus muuttaa hieman hankinnan kohdetta tai pyytää tarjoajia täsmentämään tarjouksia. Tarjouksia saadaan kuitenkin täsmentää vain hankinnan kohteen muutokseen liittyen. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.200-201)

Lähtökohtaisesti hankintayksikön on hylättävä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous. Hankintayksikön tulee hylätä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous, mikäli tämä estää tarjoajien tasavertaisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa. Hankintayksiköllä on kuitenkin tietyissä tapauksissa oikeus olla hylkäämättä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous. Tällöin hankintayksikkö voi pyytää tarjoajalta täsmennyksiä. Tämä on mahdollista silloin kun täsmentämien ei ole syrjivää yhtäkään tarjoajaa kohtaan eikä täsmentämisellä ole vaikutusta tarjouksen vertailukelpoisuuteen eikä tarjousten vertailuun. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.201-204)

Lähtökohtaisesti tarjoajilla ei ole oikeutta korjata jälkikäteen virheellistä tarjoustaan. Joissakin tapauksissa tarjoajilla on kuitenkin oikeus korjata ilmeinen ilmaisuvirheensä. On myös mahdollista, että hankintayksikkö saa tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen, jonka hinta vaikuttaa niin halvalta, että hankintayksikön arvion mukaan kyseisellä hinnalla ei ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnön mukaisesti. Tällaisissa tilanteissa hankintayksikön tulee pyytää tarjoajalta selvitys tarjouksen toteutustavasta, hinnasta ja hinnan perusteluista. Mikäli tarjoaja ei pysty selvityksensä avulla perustelemaan poikkeuksellisen halpaa hintaa, on

hankintayksiköllä oikeus hylätä tarjous. (Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s.204-206)

3.6 Hankintapäätös

Hankintapäätös ja sen toteuttaminen on hankintamenettelyn viimeinen vaihe. Hankintapäätös tulee panna täytäntöön juuri samanlaisena kuin on päätetty, eikä sitä lähtökohtaisesti saa muuttaa. Mikäli hankintapäätöstä kuitenkin jossakin poikkeustapauksessa muutetaan, tulee tästä ilmoittaa vähintään tarjouskilpailuun osallistuneille. Mikäli hankinta muuttuu muutoksen takia kokonaan, tulee hankintamenettely keskeyttää ja järjestää hankinnasta uusi tarjouskilpailu. Hankintapäätöksen tekijän tulee varmistaa, että hankinnan kohde on tarpeellinen ja hankintamenettely on ollut kokonaisuudessaan lainmukainen. Hankintapäätöksen tulee sisältää tiedot siitä, mitä hankintayksikkö on päättänyt. Päätös tulee myös perustella. Perusteluista pitää käydä ilmi, miksi juuri tietty tarjous on valittu. Hankintapäätöksestä on myös käytävä ilmi muiden tarjoajien keskinäinen sijoittuminen tarjouskilpailussa. Mikäli tarjouksia on kuitenkin todella paljon, riittää kun muutama toimittaja asetetaan parhausjärjestykseen perusteluineen. Perusteluista tulee ilmetä ehdokkaiden ja tarjoajien näkökulmasta tarkasteltuna välttämättömät tiedot siitä, miten tietyn tarjouksen valintaan on päädytty. Päätöksessä tulee ilmaista arviointikriteerit ja se, millä tavalla arviointikriteerejä on sovellettu. Hankinnan luonne ja ratkaisuperuste vaikuttavat siihen, miten tarkasti perustelu on tehtävä. Mikäli tarjouksen valintaperusteena käytetään pelkkää hintaa, tulee hankintapäätöskin perustella pelkästään hinnalla. Hankintapäätöksen tulee perustua vain sellaisiin asioihin, jotka on otettu sitä tehtäessä huomioon. Perusteluiden on oltava niin selkeät, että ehdokkaat ja tarjoajat voivat niiden perusteella päätellä, onko hankintapäätös ollut heidän kannaltaan oikeudenmukainen. Usein perusteluiden kohdalla toimitaan siten, että hankintamenettelyssä käytetty tarjousvertailu liitetään osaksi hankintapäätöstä. Tällöin suurin osa päätöksen perusteluista käy ilmi suoraan jo aiemmin tehdystä tarjousvertailusta, eikä samaa työtä tarvitse tehdä kahta kertaa. Hallituksen esityksen(HE 50/2006) 73 §:n mukaan hankintapäätöksen tulisi sisältää olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, kuten voittaneen tarjoajan nimi, ehdokkaan, tarjoajan ja tarjouksen

valintaperusteet ja niiden soveltamistapa. Saman pykälän mukaan hankintapäätöksessä tulee esittää perustelut myös mahdollisen suorahankinnan, neuvottelumenettelyn tai puitejärjestelyn käytölle. Hankintapäätökseen tulee liittää myös kirjallinen ohje asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.780-788; Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 213-215)

Hankintapäätös on tehtävä kaikista sellaisista ratkaisuksista, jotka vaikuttavat hankintamenettelyyn. Tällaisia ratkaisuja ovat hankinnan lopullisen ratkaisun lisäksi hallituksen esityksen(HE 50/2006) 73 §:n mukaan muun muassa ehdokkaan tai tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailusta tai päätös olla valitsematta ehdokasta jatkoneuvotteluihin tai puitejärjestelyyn. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.780)

Hankintapäätös on annettava tiedoksi kaikille asianosaisille. Kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen ja hakemusosoituksen tiedoksi, alkaa EU-hankinnoissa pakollinen 21 vuorokauden odotusaika. Vasta tämän jälkeen hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan kanssa. Mikäli hankintasopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä tai ennalta arvaamattomasta hankintayksiköstä riippumattomasta syystä, hankintasopimus voidaan solmia jo ennen kuin 21 vuorokauden odotusaika on kulunut. Kansallisissa hankinnoissa 21 vuorokauden odotusaikaa ei tarvitse noudattaa. Kaikista EU-kynnysarvot ylittävistä tavarahankinnoista, A- ja B-liitteen palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista, käyttöoikeusurakoista ja suunnittelukilpailuista tulee julkaista jälki-ilmoitus 48 vuorokauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. (Aalto-Setälä et al. 2008, s.780-788; Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007, s. 214-215)

4 Case Helsingin seurakuntayhtymä

4.1 Yleistä seurakuntayhtymistä

Seurakuntayhtymästä säädetään kirkkolaisissa. Seurakuntayhtymä on yleensä saman kunnan alueella sijaitsevien seurakuntien muodostama yhteisö. Kirkkolain 11 luvun 1 §:n mukaan saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava

seurakuntayhtymä. Saman pykälän mukaan seurakuntayhtymän voivat perustaa myös useamman kunnan alueella sijaitsevat seurakunnat. Seurakuntayhtymälle on hyväksyttävä perussääntö. Perussäännössä määritellään seurakuntayhtymän hoidettavaksi annettavat tehtävät. Perussäännössä annetaan myös sellaiset määräykset, jotka ovat tarpeen yhtymän ja sen seurakuntien toimivallan osoittamiseksi.

Seurakuntayhtymän lakisääteisinä tehtävinä ovat kirkkolain 11 luvun 2 §:n mukaan yhtymään kuuluvien seurakuntien kirkollisverotuksen hoitaminen, keskusrahastomaksujen hoitaminen, talousarvioon liittyvien tehtävien hoitaminen, rahatoimen hoitaminen, kirjanpidon hoitaminen ja tilinpäätöstä sekä tilintarkastusta koskevien asioiden hoitaminen. Seurakuntayhtymän lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös tietyt 11 luvun 2 §:ssä mainittavat henkilöstöasiat, kuten esimerkiksi virka- ja työehtosopimusten tekeminen ja tulkinta. Seurakuntayhtymän tehtäväksi voidaan antaa myös muita hallintoon ja talouteen liittyviä asioita. Nämä tehtävät on määriteltävä seurakuntayhtymän perussäännöissä. Seurakuntayhtymän tehtäväksi voidaan antaa myös seurakunnalliseen toimintaan liittyviä tehtäviä. Myös nämä tehtävät on määriteltävä perussäännössä.

4.2 Seurakuntayhtymä ja hankintalaki

Hankintalain mukaan evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset ovat hankintayksiköitä. Tästä johtuen niiden tulee kilpailuttaa hankintansa. Seurakuntayhtymiä ei ole lainsäädännössä erikseen mainittu hankintayksikkönä. Tämä aiheuttaa välillä sekaannuksia. Seurakuntayhtymät nimittäin tulkitaan useimmiten hankintayksiköiksi niiden luonteensa takia. Seurakuntayhtymän päätehtävät liittyvät jäsen seurakuntiansa taloudenhoitoon. Seurakuntayhtymä voi kuitenkin saada kirkkolain mukaan hoitaakseen myös muita hallintoon ja talouteen liittyviä asioita. Seurakunnalle voidaan myös siirtää hoidettavaksi seurakuntien lakisääteisiä tehtäviä. Näin ollen seurakuntayhtymän toiminta voi vastata hyvin pitkälti seurakuntien toimintaa. Kuten edellä on mainittu, seurakunnat ovat nimenomaisesti mainittu hankintalaissa hankintayksikköinä. Tämän takia on loogista pitää seurakuntayhtymiä hankintayksikköinä ja tätä kautta soveltaa hankintalakia seurakuntayhtymiin. Myös

oikeuskäytännössä seurakuntayhtymät on tulkittu hankintayksiköiksi. (Kaarresalo et al. 2007, s.70-71)

4.3 Helsingin seurakuntayhtymä

Helsingin seurakuntayhtymä koostuu 24:stä suomenkielisestä ja kolmesta ruotsinkielisestä seurakunnasta. Helsingin seurakuntayhtymässä työskentelee noin 1400 työntekijää.

4.4 Helsingin seurakuntayhtymän talous

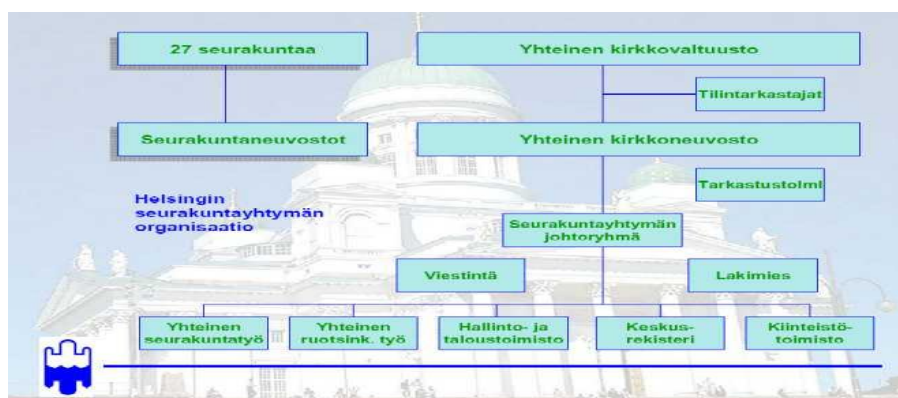
Seurakunnat saavat suurimman osan tuloistaan kirkollisverosta. Helsingissä seurakuntien jäsenet maksavat yhden prosentin tuloistaan kirkollisverona. Seurakunnat saavat myös osan Helsingissä toimivien yritysten maksamasta yhteisöverosta. Yhteisövero on valtiovarainministeriön määritelmän mukaan tulovero, jonka osakeyhtiöt ja osuuskunnat sekä muut yhteisöt joutuvat maksamaan. Yhteisöveron suuruus on 26 %:a yhteisön verotettavasta tulosta. Vuonna 2008 seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta oli 1,75%:a. Seurakunnat saavat tuloja myös muun muassa leiri- ja päiväkerhomaksuista sekä sijoitustoiminnasta. Helsingin seurakuntayhtymän tilinpäätöksen mukaan, Helsingin seurakuntayhtymän tulot vuonna 2008 olivat kaiken kaikkiaan 121,7 miljoonaa euroa. Näistä tuloista 63%:a kertyi ansioveroista ja 15%:a yhteisöveroista. Loput tulot kertyivät rahoitustuotoista ja toimintatuotoista. Seurakuntayhtymän menoarvio vuodelle 2009 on noin 120 miljoonaa euroa. Suurin osa menoista on käyttömenoja(noin 100 miljoonaa euroa). Noin kaksi kolmasosaa käyttömenoista käytetään joko paikallisesti tai yhteisesti toteutettavaan seurakunnalliseen toimintaan. Vuonna 2008 käyttötalouden menoista 70%:a käytettiin seurakunnalliseen toimintaan ja yhteisiin tehtäviin. (Valtiovarainministeriön kotisivu, Helsingin seurakuntayhtymän tilinpäätös vuodelta 2008)

4.5 Helsingin seurakuntayhtymän organisaatio

Helsingin seurakuntayhtymä koostuu 27:stä seurakunnasta. Seurakuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttävä toimielin on yhteinen kirkkovaltuusto. Sen päätösvaltaan kuuluu muun muassa kirkollisveron suuruudesta, toiminta- ja taloussuunnitelmasta

sekä kirkkojen rakentamisesta ja korjaamisesta päättäminen. Yhteisen kirkkovaltuuston alaisuudessa toimii yhteinen kirkkoneuvosto. Sen tehtävänä toimia seurakuntayhtymän yhteisen toiminnan, hallinnon ja talouden johdossa. Yhteinen kirkkoneuvosto valmistelee kirkkovaltuuston päätökset. Yhteisen kirkkoneuvoston tehtävänä on myös kirkkovaltuuston päätösten toimeenpaneminen. Seurakuntayhtymään kuuluu kuusi yksikköä, jotka ovat: yhteisen seurakuntatyön keskus, yhteisen ruotsinkielisen työn yksikkö, hallinto- ja taloustoimisto, keskusrekisteri, kiinteistötoimisto ja tiedotuskeskus. Näiden yksiköiden johtajat sekä yhteisen kirkkoneuvoston ja kirkkoherrainkokouksen puheenjohtajat sekä ruotsinkielisten seurakuntien lääninrovasti toimivat yhteisen kirkkoneuvoston alaisuudessa seurakuntayhtymän johtoryhmänä. Johtoryhmän tehtävänä on huolehtia seurakuntien ja yhtymän yksiköiden yhteistyöstä.

Seurakuntaneuvosto puolestaan on hallintoelin, joka vastaa paikallisen seurakunnan toiminnasta. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa: seurakuntien toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu, toiminta- ja taloussuunnitelman toteutumisesta vastaaminen ja seurakuntien työntekijöiden valitseminen. (Seurakuntayhtymän kotisivu)



Kuva 3. Helsingin seurakuntayhtymän organisaatio. Lähde: Seurakuntayhtymän kotisivu.

4.6 Seurakuntayhtymän työntekijän haastattelu

Haastattelin tutkielmani case-osiota varten Helsingin seurakuntayhtymän kiinteistötoimisto-yksikön työpäällikköä Leila Määttä. Hänellä on paljon kokemusta julkisista hankinnoista.

Ensimmäinen haastattelukysymys oli ”Minkälaisia hankintoja Helsingin seurakuntayhtymä tekee?”. Tämän kysymyksen tavoitteena oli lähinnä saada tietää, että tekeekö seurakuntayhtymä lähinnä kansalliset kynnsarvot alittavia, kansalliset kynnsarvot ylittäviä vai EU-kynnsarvot ylittäviä hankintoja. Toinen haastattelukysymys oli ”Miten hankintalain päämäärät ja tavoitteet toteutuvat seurakuntayhtymän hankinnoissa?” Tämän kysymyksen tavoitteena oli saada tietää, että toteutuuko hankintalain tavoite eli kilpailun edistäminen sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolinen kohtelu julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Tähän kysymykseen Määttä ei valitettavasti halunnut vastata. Kolmas kysymys oli ”Mitä mieltä olette julkisten hankintojen kynnsarvojen suuruudesta?”. Tämän kysymyksen tarkoituksena oli saada tietää, että tulisiko hankintojen kynnsarvojen olla Määtän mielestä nykyistä suurempia tai pienempiä. Neljäs kysymys oli ” Mitä hankintamenettelyjä seurakuntayhtymä hankinnoissaan käyttää?”. Kuten edellä on todettu, seurakuntayhtymiä on loogista pitää hankintayksiköinä ja näin on myös oikeuskäytännössä tehty. Työpäällikkö Leila Määttä kertoi haastattelussa, että Helsingin seurakuntayhtymä noudattaa hankinnoissaan hankintalakia.

4.6.1 Helsingin seurakuntayhtymän hankinnat

Leila Määtän mukaan Helsingin seurakuntayhtymän hankinnat ovat lähinnä kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintoja. Kuten tutkielmassa on aiemmin todettu, kansalliset kynnsarvot alittaviin hankintoihin ei tarvitse soveltaa hankintalakia. Määtän mukaan seurakuntayhtymä hankkii pienet hankinnat (Määttä tarkoittaa tällä kansalliset kynnsarvot alittavia hankintoja) ilman kilpailuttamista käyttäen suora hankintamenettelyä. Tätä menettelyä käytetään Määtän mukaan silloin kun hankinnan arvo on vähäinen tai kilpailuttaminen on muutoin epätarkoituksenmukaista. Seurakuntayhtymä tekee silloin tällöin myös isoja rakennushankkeita ja muita EU:n kynnsarvot ylittäviä hankintoja. Nämä hankkeet kuuluvat hankintalain soveltamisalaan ja täten ne on kilpailutettava EU:n laajuisesti. Määtän mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän yhteisesti hankittavaksi

määrätyt tuotteet hankitaan keskitetysti organisaation puitteissa, mikäli tämä on mahdollista.

4.6.2 Hankintalain kynnysarvot

Leila Määtän mukaan hankintalain kansalliset kynnysarvot ylittävien ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kynnysarvot voisivat olla korkeammat. Hankintalain mukaan hankintayksikön on tehtävä kansalliset kynnysarvot ja luonnollisesti myös EU:n kynnysarvot ylittävistä hankinnoista hankintailmoitus. Määtän mukaan nykyiset kynnysarvot ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat säädökset aiheuttavat sen, että riittävän ajan varaaminen kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen valmisteluun voi osoittautua hankalaksi ja täten hankintaprosessista tulee turhan kiireinen. Leila Määtä suhtautuu positiivisesti valtioneuvoston selontekoon (VNS 7/2008), jossa ehdotetaan että hankintalain 15 §:n kansallisia kynnysarvoja nostettaisiin peräti kaksinkertaiseksi. Määtän mukaan tämä helpottaisi seurakuntayhtymän hankintatointa.

4.6.3 Helsingin seurakuntayhtymän käyttämät hankintamenettelyt

Kuten edellä on todettu, pääosa seurakuntayhtymän hankinnoista on kansalliset kynnysarvot alittavia pieniä hankintoja, jotka hankintaan käyttäen suorahankintamenettelyä. Sen sijaan suuremmat, kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat, toteutetaan Määtän mukaan pääsääntöisesti tarjouskilpailussa avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen saatujen tarjoushintojen perusteella. Avointa menettelyä käytetään Määtän mukaan tavarahankinnoissa silloin, kun hankittava tuote on luonteeltaan sellainen, että se on helposti määriteltävissä ja voidaan täten valita turvallisesti pelkän hinnan perusteella. Rajoitettua menettelyä käytetään Määtän mukaan erityisesti rakennusurakoissa. Neuvottelumenettelyä ja suorahankintaa käytetään Määtän mukaan silloin, kun hankintalaki tämän sallii, ja silloin kun kilpailuttamisella ei saavuteta kustannussäästöjä tai kilpailuttamismenettelyjen toteuttamiseen kuluisi liian paljon aikaa.

5 Yhteenveto

Suurin vaikutus julkisiin hankintoihin on hankintalailla. Hankintalaissa säädetään tarkasti siitä, miten julkisia hankintoja toteutettaessa tulee menetellä. Hankintalaissa määritellään julkisissa hankinnoissa noudatettavat pääperiaatteet, jotka ovat tasapuolisuus ja syrjimättömyys, avoimuus sekä suhteellisuus. Hankintalaissa määritellään myös julkisten hankintojen hankintamenettelyistä. Hankintamenettelyjä ovat muun muassa avoin menettely, rajoitettu menettely, suoramarkkinointi, puitejärjestely ja neuvottelumenettely. Avoin menettely ja rajoitettu menettely ovat ensisijaisia hankintamenettelyjä. Hankinnassa käytettävä hankintamenettely määrittää hyvin pitkälti sen, millä tavoin kyseinen julkinen hankinta tulee toteuttaa. Euroopan Unionin säädöksillä on suuri vaikutus julkisiin hankintoihin. Kaikki EU:n direktiivit on nimittäin implementoitava laeiksi ja säädöksiksi Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Myös hankintalain sisältö pohjautuu EU:n julkisia hankintoja koskeviin säädöksiin.

Julkisten hankintojen hankintaprosessi etenee yleensä tietynlaisten hankintaprosessin vaiheiden kautta. Ensiksi hankintayksikön on ilmoitettava tietyllä tavalla ja tietyssä ajassa hankinta-aikomuksestaan. Tämän jälkeen hankintayksikkö pohtii ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta. Hankintalaki asettaa omat edellytyksensä ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuudelle. Tämän lisäksi hankintayksikkö voi asettaa omia ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevia kriteerejä. Nämä kriteerit voivat koskea ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä, ammatillista pätevyyttä tai laatua. Seuraava vaihe hankintaprosessissa on tarjouspyynnön tekeminen. Tarjouspyynnön tulee noudattaa tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimusta. Tarjouspyynnön tulee olla niin selkeä, että tarjoajat voivat tarjouspyyntöön pohjautuen laatia keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Seuraava vaihe hankintaprosessissa on tarjousten vertailu ja valinta. Tarjousten vertailu tulee suorittaa objektiivisten ja syrjimättömien arviointikriteereiden perusteella. Hankintapäätös ja hankintapäätöksen toteuttaminen on hankintaprosessin viimeinen vaihe. Hankintapäätös tulee panna täytäntöön juuri samanaikaisesti kuin on päätetty. Hankintapäätöksessä on kerrottava, mitä

hankintayksikkö on päättänyt. Päätös on myös perusteltava kattavasti. Hankinnan luonne ja ratkaisuperuste vaikuttavat perustelun laajuuteen. Hankintapäätös on annettava tiedoksi kaikille asianosaisille.

Seurakuntayhtymät ovat hankintayksiköitä, joten niiden on noudatettava hankinnoissaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö määrittelee hyvin pitkälti sen, miten Helsingin seurakuntayhtymän on meneteltävä hankinnoissaan. Tutkielmassa on kuvattu varsin kattavasti, miten seurakuntayhtymien ja muiden hankintayksiköiden tulee menetellä hankinnoissaan.

Lähteet

Aalto-Setälä, I. & Laine, A. & Lehto, P. & Parikka, J. & Petäjäniemi-Björklund, A. Stenborg, M. & Virtanen, P. 2008. Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Helsinki: Tietosanoma

Baily, B. & Farmer, D. & Jessop, D. & Jones, D. 2005. Purchasing Principles and Management. Essex: Pearson Education

Eskola, J. & Suoranta, J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing

Kuusiniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing

Lysons, K & Farrington, B. 2006. Purchasing and Supply Chain Management. Essex: Pearson Education

van Weele, A. 2002. Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, Planning and Practice

Laki julkisista hankinnoista(hankintalaki) 30.3.2007/348

Hallituksen esitys HE 50/2006, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

Eduskunta 2009. Talousvaliokunnan mietintö 5/2009 vp. [verkkodokumentti] [viitattu 2.10.2009] Saatavissa:

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/tavm_5_2009_p.shtml.

Seurakuntayhtymän kotisivu. [viitattu 22.10.2009] Saatavissa:

<http://www.helsinginseurakuntayhtyma.fi/?deptid=88>

Helsingin seurakuntayhtymän tilinpäätös vuodelta 2008. [viitattu 25.10.2009]

Saatavissa: <http://www.helsinginseurakuntayhtyma.fi/?deptid=88>

Valtiovarainministeriön kotisivu. [viitattu 3.11.2009] Saatavissa:

http://www.vm.fi/vm/fi/10_verotus/03_elinkeinoverotus/01_yhteisovero/index.jsp