

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Kauppakorkeakoulu

**HANKINTALAKI - KILPAILUTTAMISEN KARIKOT
HANKINTAYKSIKÖN NÄKÖKULMASTA**

Pro gradu

Laskentatoimi

Marraskuu 2010

Laatija: Soili Siiriäinen

Ohjaaja: Marko Järvenpää

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

Tekijä Siiriäinen Soili Irmeli	
Työn nimi Hankintalaki - kilpailuttamisen karikat hankintayksikön näkökulmasta	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu
Aika 11.11.2010	Sivumäärä 104
Tiivistelmä - Abstract Tällä tutkimuksella on haluttu selvittää markkinaoikeuden vuonna 2007 voimaan astuneen hankintalain nojalla antamien ratkaisujen pohjalta ne julkisten hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät seikat, joihin hankintayksiköiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota kyetäkseen mahdollisimman moitteettomaan kilpailuttamisprosessiin ja välttääkseen näin mahdolliset oikeustoimet hankintojen viivästysseuraamuksineen. Kyseessä on empiirinen, pääosin kvantitatiivinen kokonaistutkimus, jonka tarkoitus on olla selittävä. Aineistona on käytetty markkinaoikeuden internet-sivustoillaan saatavilla olevia 30.9.2009 mennessä antamia yhteensä 313 ratkaisua, joista on analysoitu sekä hakemusten että niiden hyväksymisten, hylkäysten ja käsittelemättä jättämisten perusteet. Yleisin peruste hakemukselle oli hankintayksikön tekemä virheellinen tarjousvertailu. Markkinaoikeus oli hylännyt hakemuksista reilut puolet ja hyväksynyt noin neljänneksen. Loput oli joko jätetty tutkimatta tai hakemus oli peruttu. Täysin virheettömiksi todettiin vain hieman vajaa puolet hakemusten kohteena olleista hankintamenettelyistä. Yleisin markkinaoikeuden toteama virhe oli tarjouspyynnön puutteellisuus tai virheellisyys. Seuraavaksi yleisimpinä esiintyivät virheellisesti tehty tarjousvertailu sekä puutteelliset perustelut hankintapäätöksessä. Hakemusten kohteena olleista hankinnoista kolmannes oli pantu toimeen ennen oikeuskäsittelyä, mikä tällöin mahdollisti tuomitsemisen enintään hyvitysmaksun maksamiseen hakijalle, vaikka hankintamenettely olisi todettu virheelliseksi. Hyvitysmaksu määrättiin kuitenkin ani harvoin. Tutkimatta jätetyistä hakemuksista puolessa oli syynä niiden saapuminen myöhässä. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että huolellisesti laadittu hankinta-ilmoitus ja tarjouspyyntö luovat pohjan onnistuneelle hankintaprosessille. Sen vuoksi hankintayksiköillä tulisi olla selkeä hankintastrategia ja sen mukaan laaditut toimintamallit, joiden ensisijaisena tavoitteena olisi kokonaistaloudellisuus. Hankintayksiköiden tulisi hyödyntää laajemmin lain suomia erilaisia hankintamenettelyjä. Tutkimus osoittaa, että hankintayksiköissä on syytä panostaa hankintaosaamisen kehittämiseen.	
Asiasanat Hankintalaki, hankintamenettely, hankintayksikkö, julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, markkinaoikeus	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
2	TUTKIMUSONGELMAT JA TUTKIMUKSEN TAVOITTEET	11
2.1	Tutkimuksen lähtökohdat	11
2.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat	12
2.3	Aiempia tutkimuksia	14
2.4	Tutkimuksen keskeiset käsitteet	16
3	HANKINTA OSANA ARVOKETJUA JA TOIMITUSKETJUN HALLINTAA	18
3.1	Hankinta arvon tuottajana ja osana toimitusketjun hallintaa.....	18
3.2	Hankintatoimi	19
3.3	Logistiikka	21
3.4	Toimitusketjun hallinta.....	23
3.5	Hankinta arvon tuottajana.....	24
3.6	Porterin arvoketju	26
3.7	Strateginen hankinta	29
3.8	Kustannusjohtaminen	31
4	JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTTAMINEN.....	34
4.1	Hankintasäätelyn tausta ja tavoitteet	37
4.2	Hankintalain periaatteet	39
4.3	Hankintaprosessi.....	43
4.3.1	Hankinnan valmistelu	45
4.3.2	Hankintamenettelyt.....	47
4.3.3	Hankinnasta ilmoittaminen.....	54
4.3.4	Tarjouspyyntö	57
4.3.5	Tarjouskäsittely	58
4.3.6	Tarjoajien arviointi	60
4.3.7	Tarjousten arviointi	62
4.3.8	Hankintapäätös	65
4.3.9	Hankintasopimuksen syntyminen.....	66
4.4	Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku hankintapäätökseen.....	67
4.4.1	Markkinaoikeuden käsittely	68
4.4.2	Oikaisuvaatimus	72
4.5	Hankintalain muutos ja tulevaisuuden haasteet.....	72
5	TUTKIMUSMENETELMÄ JA –AINEISTO.....	76
5.1	Tutkimusmenetelmät ja niiden luokittelua	76
5.1.1	Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus	77
5.1.2	Tutkimusstrategia	78
5.1.3	Tutkimusvalinnat	78
5.2	Aineiston hankinta ja analysointi	79

6	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	81
6.1	Hakemuksien perusteet.....	82
6.2	Markkinaoikeuden päätökset.....	84
6.3	Hyväksytyt hakemukset.....	85
6.4	Hylätyt ja tutkimatta jätetyt hakemukset.....	88
6.5	Muut tulokset.....	91
6.6	Hankintaprosessin kehittäminen.....	92
6.7	Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus	93
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	95
	LÄHTEET	101
	LIITTEET	105

1 JOHDANTO

Julkisen talouden puitteissa tehtävien hankintojen merkitys on Suomen kansantaloudelle suuri. Julkisten hankintojen arvo on vuodessa 27 miljardia euroa ja niiden osuus bruttokansantuotteesta on noin 15 prosenttia (Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 2009, [WWW-dokumentti]). Julkisia hankintoja sääntelevä hankintalaki koskee vuosittain noin 13 miljardin euron hankintoja (Kauppalehti 14.4.2009, 3). Ennen nykyisen hankintalain voimaantulusta kritisoitiin erityisesti suomalaisen hankintamenettelyn avoimuuden puuttumista ja sen seurauksia. Kansainvälisessä vertailussa oli havaittu, että suomalaiset julkiset hankintayksiköt eli lähinnä valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset laiminlöivät aitoa kilpailuttamista ja markkinoiden hyödyntämistä. ”Konsensuksen tradition” nähtiin rasittavan kilpailuttamista. Sillä tarkoitettiin pitkäaikaisten sopimusten solmimista harvojen toimittajien kanssa. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 16–17.)

Hankintalakiyöryhmän 15.11.2004 julkaiseman muistion mukaan uudelle hankintalaille asetettuja tavoitteita olivat julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden hankintojen tekemisen edistäminen sekä yritysten ja yhteisöjen tasapuolisten mahdollisuuksien edesauttaminen tarjottaessa tavaroita, palveluja ja rakennustyötä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalainsäädännön peruseriaatteita ovat syrjimättömyys, avoimuus ja tasapuolisuus. Niiden toteuttamisessa on Suomessa katsottu olleen vielä parantamisen varaa. Uusi lainsäädäntö antaa kuitenkin hankintayksikön edelleen itse päättää, hoitaako tavara- tai palvelutarpeensa omana työnään vai hankkiiko sen ulkopuolelta. (Hyvönen ym. 2007, 17.)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli *hankintalaki* sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli *erityisalojen hankintalaki* tulivat voimaan 1.6.2007. Uusia lakeja on sovellettu julkisiin hankintoihin, joiden hankintamenettely on aloitettu lain voimaan tulon jälkeen. Hankintalaissa määritellään sekä kansalliset että EU-kynnysarvot, joiden ylittyessä lakia on sovellettava. Arvot

ovat kilpailuttajan arvioimia, ennakoituja arvonlisäverottomia rahamääriä. Tavara- ja palveluhankintojen arvon oli 1.6.2007–31.5.2010 oltava vähintään 15 000 euroa, terveystyö- ja sosiaalipalvelujen sekä julkisten työvoimapalvelujen arvon vähintään 50 000 euroa sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden vähintään 100 000 euroa, jotta hankintalain soveltamisedellytykset kansallisissa hankinnoissa täyttyivät. Kynnysarvoja korotettiin hankintalain muutoksella (321/2010) 1.6.2010 alkaen.

Julkisiin hankintoihin liittyviä muutoksenhakuasioita käsitellään markkinaoikeudessa, joka on erityistuomioistuimien ja aloittanut toimintansa 1.3.2002. Markkinaoikeuteen voi jättää valituksen eli hakemuksen se, jota asia koskee, käytännössä useimmiten tarjouskilpailuun osallistunut ehdokas tai tarjoaja. Hakemuksen voi jättää myös yritys, joka ei ole kyennyt osallistumaan tarjouskilpailuun hankintayksikön jätettyä hankinnan kokonaan kilpailuttamatta tai jonka hankintayksikkö on muuten lainvastaisesti jättänyt tarjouskilpailun ulkopuolelle. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 220–221.)

Hankintalain uudistumisen jälkeen markkinaoikeuteen tehtyjen hakemusten määrä on kasvanut merkittävästi. Sekä vuonna 2007 että vuonna 2008 keskimääräiset hakemusten käsittelyajat olivat sangen pitkät; 14,1 kuukautta. (Markkinaoikeus. Tiedotteet. [WWW-dokumentti].)

Hankintalaki on koettu ongelmalliseksi niin kilpailuttajille kuin tarjoajillekin. Molemmat kokevat sen työlääksi ja byrokraattiseksi ”paperimyllyksi”. Osa tarjoajista jättää sen vuoksi osallistumatta tarjouskilpailuihin ja jopa suuretkin julkisen toimijat ovat jättäneet tarjouskilpailuja järjestämättä. Markkinaoikeus on tukkeutunut hankintamenettelyihin liittyvistä hakemuksista. Lakia myös usein rikotaan silkasta tietämättömyydestä. (Kauppalehti 14.4.2009, 3.) Julkisuuteen nousi esimerkiksi Helsingin sosiaaliviraston johtajan kilpailuttamatta tekemä työtilojensa designkalusteiden hankinta keväällä 2009.

Hankintalain ongelmakohtien vuoksi sitä on jo jouduttu uudistamaan. Lainmuutosta valmisteltaessa valtioneuvosto antoi selonteon hankintalakiuudistuksesta (VNS 7/2008 vp), johon talousvaliokunta antoi mietintönsä 22.4.2009 (TaVM 5/2009 vp). Mietinnössä ehdotettiin, että kansalliset kynnysarvot kaksinkertaistettaisiin vuoden 2010 alusta ja että markkinaoikeuden resurssit turvattaisiin siten, että valitukset voidaan käsitellä enintään kuudessa kuukaudessa. Lisäksi esitettiin, että hallitus selvittää keinot edistää hankintojen ilmoitusmenettelyn käyttöä myös pienhankintoihin. (Eduskunta. 25.9.2009. Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta. [WWW-dokumentti].)

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ne seikat, joihin markkinaoikeuden ratkaisujen valossa kilpailuttajien eli hankintayksiköiden olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota hankinnan valmistelussa ja hankintamenettelyssä, jotta välttyttäisiin aikaa vievältä ja kustannuksia aiheuttavalta valitusprosessilta markkinaoikeudessa. Oikeuskäsittely kuluttaa aina osapuolten resursseja ja voi siirtää hankkeita, joten mahdollisimman huolellisesti valmistellulla hankintamenettelyllä saadaan hankintayksikölle myös suoraa taloudellista

hyötyä, kun vältetään ylimääräisiltä töiltä, viivästyksiltä ja kustannuksilta. Saadun tiedon perusteella voidaan kilpailutusprosessia kehittää luotettavammaksi ja lain asettamat vaatimukset paremmin toteuttavaksi. Tämä tutkimus on tehty ennen hankintalain muutosta 1.6.2010 (321/2010), joten sen myötä osaan hankintalakiin liittyneistä ongelmista on jo saatu parannus.

Päätutkimusongelmana on: miten hankintayksikkö voi kehittää julkisten hankintojen kilpailutusprosessiaan lain asettamat vaatimukset paremmin täyttäväksi ja kustannustehokkaammaksi eli mitkä ovat ne tekijät, joihin kilpailuttajan pitää erityisesti kiinnittää huomiota. Tämän selvittämiseksi tutkimuksessa käydään läpi markkinaoikeuden antamat uuteen hankintalakiin perustuvat päätökset lain voimaan astumisesta 1.6.2007 aina 30.9.2009 asti. Kaiken kaikkiaan ajanjaksolta kertyi 352 päätöstä. Tutkimusaineistosta on kuitenkin rajattu ulkopuolelle rakennus-, maarakennus- ja käyttöoikeusurakat, joita oli yhteensä 39, niiden erityislaatuisuuden ja vähäisyyden vuoksi. Tutkimus- eli havaintoaineiston muodostaa siten ne määritellyn ajanjakson 313 markkinaoikeuden päätöstä, jotka koskevat tavara- ja palveluhankintoja, terveys- ja sosiaalipalveluja sekä julkisia työvoimapalveluja. Tutkimusaineistona on koko perusjoukko eli kyseessä on kokonaistutkimus (Heikkilä 2005, 14). Perusjoukolla tarkoitetaan tutkimuskohteeksi määriteltyä joukkoa, joka sisältää kaikki havaintoyksiköt (N), joista halutaan tietoa (Vilkka 2007, 176–177).

Tämä tutkimus pohjaa metodologialtaan positivistiseen tieteenfilosofiaan. Kyseessä on empiirinen, tutkimussuuntaukseltaan pääosin kvantitatiivinen, mutta osin myös kvalitatiivinen tutkimus, jonka tarkoituksena on olla selittävä. Metodologialla tarkoitetaan metodien eli menetelmien taustalla olevien oletusten ja lähtökohtien selvittelyä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 179). Positivistinen tarkoittaa lainalaisuuksia ja säännönmukaisuuksia korostavaa tieteenfilosofiaa (Heikkilä 2005, 309). Tutkimusaineiston muodostaa markkinaoikeuden päätöksistä kerätyistä tiedoista laadittu havaintomatriisi, jolla tarkoitetaan taulukkoa, johon on koottu havaintoyksiköiden kaikkia muuttujia koskevat havainnot (Vilkka 2007, 105).

Havaintomatriisiin kootaan markkinaoikeuden antamista päätöksistä seuraavia tietoja: hankinnan kohde ja ennakoitu arvo, hakemuksen peruste, annettu ratkaisu ja sen peruste sekä kilpailuttajalle eli hankintayksikölle määrätyt korvaukset ja uhkasakot. Tiedot eli muuttujat luokitellaan eri ryhmiin, jolloin niistä voidaan esittää tilastollista tietoa erilaisten taulukoiden ja graafisten kuvioiden avulla. Tässä tutkimuksessa havaintoaineiston muuttujat luokitellaan pääosin ominaisuuksiensa perusteella, jolloin mitta-asteikkona käytetään luokittelu- eli nominaalisasteikkoa. Aineistosta saatavien jakaumien perusteella voidaan löytää hankintamenettelyssä piilevät ongelmakohdat.

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen ja tuore. Vaikka hankintalaki on ollut voimassa jo kolmisen vuotta, hankintamenettely koetaan edelleen työlääksi ja lakia rikotaan joko tahallisesti tai tahattomasti. Julkisuudessa on myös kritisoitu julkisen talouden hankintaosaamista puutteelliseksi. Aiempia tutkimuksia ei liiemmästi ole, joten sekin tekee osaltaan aiheesta houkuttelevan

tutkimuskohteen. Julkisten hankintojen kilpailuttamisen yhtenä tavoitteena on julkisten varojen käytön tehokkuus ja siten kustannussäästöjen saaminen. Asianmukainen julkisten hankintojen kilpailutus on erityisen tärkeää Suomen nykyisessä julkisen talouden tilanteessa, jossa kunnilla on suuria ongelmia pitää kulunsa kurissa ja samanaikaisesti täyttää niille asetetut lakisääteiset velvoitteet palvelujen tuottajina. Kustannussäästöjä haetaan mistä suinkin mahdollista, mutta silti monilla kunnilla on lähitulevaisuudessa paineita veroprosentin korottamiseen. On jokaisen veronmaksajan etu, että hankintalaki toimii siten, että sille asetetut tavoitteet täyttyvät ja hankintoihin saadut verovarot käytetään kustannustehokkaasti.

Tässä tutkimusraportissa esitellään aluksi tutkimuksen lähtökohtia hankintalain voimaantulon myötä sekä tutkimusongelmat ja -tavoitteet. Sen jälkeen teoreettisessa viitekehyksessä esitellään tutkimukselle keskeiset termit. Tutkimusaihetta lähestytään hankintatoimen, logistiikan ja toimitusketjun hallinnan kautta päädyttäen Porterin arvoketjumalliin ja strategiseen hankintaan, jotka puolestaan kytkeytyvät kustannusjohtamiseen. Seuraavana esitellään hankintalakia ja sen asettamia vaatimuksia julkisten hankintojen kilpailuttamiselle. Sen jälkeen käydään läpi yleisiä tutkimusmenetelmien ja -strategioiden luokittelua, joilla perustellaan tämän tutkimuksen valintoja ja esitetään myös tehdyt valinnat. Tässä pääluvussa esitellään lisäksi käytettävä tutkimusaineisto, sen hankinta ja analysointi. Tämän jälkeen käsitellään tutkimuksen tuloksia sekä arvioidaan niiden pätevyyttä ja luotettavuutta. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätöksiä keskeiset tutkimustulokset ja miten niiden valossa hankintayksiköiden tulisi kilpailutusmenettelyjään kehittää.

2 TUTKIMUSONGELMAT JA TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

2.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Markkinaoikeuteen tehtyjen hakemusten määrä on kasvanut huomattavasti lain julkisista hankinnoista (348/2007) eli hankintalain ja valtioneuvoston asetuksen julkisista hankinnoista (614/2007) astuttua voimaan 1.6.2007. Uuden lain nojalla markkinaoikeus on antanut 30.9.2009 mennessä yhteensä 352 päätöstä, jotka jakaantuvat eri vuosille seuraavasti:

- 2007: 2 päätöstä
- 2008: 94 päätöstä
- 2009: 256 päätöstä

Markkinaoikeus antoi julkisiin hankintoihin liittyviä ratkaisuja (joissa mukana myös vanhaan lakiin perustuvat) kaikkiaan seuraavasti:

- 2007: 425 päätöstä
- 2008: 516 päätöstä
- 2009: 617 päätöstä

Vuodelle 2009 siirtyi 405 julkisia hankintoja koskevaa hakemusta. Sekä vuonna 2007 että vuonna 2008 markkinaoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 14,1 kuukautta, mutta vuonna 2009 se oli laskenut kymmeneen kuukauteen. (Markkinaoikeus. Tiedotteet. [WWW-dokumentti].)

Vertailuna mainittakoon, että vuonna 2003 markkinaoikeuteen tuli 232 hankintoja koskevaa hakemusta, joista 32 asiaa siirtyi ratkaisemattomana seuraavalle vuodelle ja 66 hakemusta hyväksyttiin (33 %). Hyvitysmaksu määrättiin kymmenessä (5 %) asiassa. Vuonna 2004 markkinaoikeuteen tuli jo

307 hakemusta, joista 62 siirtyi seuraavalle vuodelle ja 94 asiaa hyväksyttiin (38 %). Hyvitysmaksu määrättiin viidessätoista (6 %) tapauksessa. Vuodenvaihteessa 2005–2006 oli vireillä jo 386 julkisiin hankintoihin liittyvää hakemusta ja seuraavassa vuodenvaihteessa 512 hakemusta. Samanaikaisesti myös käsittelyajat pitenivät. Kun keskimääräinen käsittelyaika oli 31.12.2005 noin 5,4 kuukautta, se oli vuotta myöhemmin peräti 10,2 kuukautta. Markkinaoikeuden ruuhkautuminen ja sen pitkät käsittelyajat ovatkin muodostuneet oikeusturvan saamisen ja kuntien palvelutuotannon järjestämisen ja turvaamisen kannalta ongelmiksi. Lisäksi hyväksytyjen hakemusten määrä on tutkittuina vuosina ollut aivan liian korkea, sillä käytännössä se on merkinnyt hankintamenettelyn pitkittymistä. (Kalima, Häll & Oksanen, 2007, 7-8).

Julkisten hankintojen kilpailuttamisessa ongelmana ovat olleet myös laittomasti tehdyt julkiset suoramankinnat. Suoramankinta on laitton, mikäli hankintalain piiriin kuuluvaa, kynnysarvoja ylittävää hankintaa ei julkisteta HILMA-ilmoitusjärjestelmässä, vaan hankinta tehdään kilpailuttamatta. Laittomien hankintojen arvoksi arvioidaan vuosittain satoja miljoonia euroja. EU-komission mukaan laittomat suoramankinnat ovat hankintasäätelyn suurin ongelma. Lainsäädännön mukaan laittomia sopimuksia ei kuitenkaan voida purkaa. Hankintalain uudistus on tuomassa korjauksen asiaan. Koska laittomia suoramankintasopimuksia ei kyetä purkamaan, niihin liittyviä hakemuksia on markkinaoikeudelle laitettu harvoin vireille. Vuonna 2008 markkinaoikeuden käsittelemistä hakemuksista noin neljässä prosentissa hankintayksikkö oli vedonnut suoramankintaperusteeseen. (Kauppalehti 22.4.2009, 4.)

2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää markkinaoikeuden antamien päätösten valossa ne julkisten hankintojen kilpailuttamiseen liittyvät seikat, joihin hankintayksiköiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota kilpailutusta valmistellessaan ja varsinaisessa hankintamenettelyssä. Tavoitteena on, että saatavan tiedon avulla kilpailuttajat pystyvät välttämään ne karikat, jotka voivat johtaa markkinaoikeudelle jätettävään hakemukseen ja sen seurauksena ylimääräisiin viivästyksiin ja kustannuksiin. Oikeusprosessista seuraa aina lisätyötä sekä usein myös hankkeen toteutusaikataulun venyminen. Jos hankinnan valmistelu ja hankintamenettely pystytään toteuttamaan alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, hankintayksikkö voi varmistua siitä, että odottamattomia kustannuksia ei pääse syntymään ja alkuperäinen budjetti siltä osin pitää. Kustannuksella tarkoitetaan tuotannon tekijän rahassa mitattua käyttöä tai kulutusta (Neilimo & Uusi-Rauva 2007, 47). Tutkimuksesta saatavan tiedon pohjalta voidaan tehdä tarkistuslista, jonka avulla hankintayksikkö voi

tarkistaa hankintaprosessinsa kriittiset kohdat ja siten estää hankintamenettelynsä joutumisen markkinaoikeuden käsittelyyn.

Tutkimuksella tavoitellaan lisäksi induktiivista yleistystä eli tunnettujen tapausten säännönmukaisuuden yleistämistä kaikkiin vastaaviin tapauksiin, joka on tyypillistä tieteellisessä tutkimuksessa. (Uusitalo 1997, 19–20.) Julkisia hankintoja tekee huomattavan suuri määrä hankintayksiköitä, valtion lisäksi esimerkiksi kuntayhtymät ja kunnat, joita oli vuonna 2009 Suomessa 348. Lisäksi julkisiin hankintoihin käytettävät rahasummat ovat erittäin suuria. Jo näistäkin syistä tutkimuksesta saatava tieto on tärkeää julkishallinnon hankintatoimen kehittämiseksi.

Tutkimuksen pääongelmana on:

- Miten hankintayksikkö voi kehittää julkisten hankintojen kilpailutusprosessiaan lain asettamat vaatimukset paremmin täyttäväksi ja siten riskittömämmäksi sekä kustannustehokkaammaksi?

Tutkimuksen alaongelmia ovat:

- Osataanko tarjouspyynnöt laatia lain vaatimalla tavalla?
- Mihin seikkoihin markkinaoikeuden ratkaisujen valossa hankintayksikön erityisesti pitää kiinnittää huomiota tarjouspyyntöjä laatiessaan?
- Kuinka paljon hakemuksista hyväksytään ja mistä syystä?
- Kuinka paljon hakemuksista hylätään ja mistä syystä?
- Kuinka paljon hakemuksista jätetään käsittelemättä ja mistä syystä?
- Mikä on hakemusten kohteena olevien hankintojen arvo?
- Löytyykö annetuista ratkaisuista selitystä valitusten suureen määrään?

Riski tarkoittaa mahdollisuutta menettää jotakin äkillisen tapahtuman seurauksena ja kyseisen tapahtuman todennäköisyyttä. Sen ominaisuuksiin kuuluu sattumanvaraisuus, mutta ei aina ennalta arvaamattomuus. Riskit voidaan jakaa ulkoisiin ja sisäisiin riskeihin. Ulkoiset riskit liittyvät yrityksen toimintaan osana yhteisöä ja ulkopuolista ympäristöä. Sisäiset riskit koostuvat erilaisista toiminnoista ja niihin liittyvistä häiriöistä. Riskin lähde voi olla yrityksen tuotteen tai toiminnan häiriö, henkilön tekemä virhe tai toimintamallin puutteellisuus. Riskienhallinnalla varmistetaan, ettei mikään ulkoinen tai sisäinen tekijä vaikeuta tai estä tuotantotehtävien käyttöä. (Eerola & Louto 2000, 15–27.) Tutkimuksen pääongelmaan sisältyvä käsite riskittömyys tarkoittaa silloin sitä, ettei toimintaan sisälly riskin mahdollisuutta. Esimerkiksi mahdollisimman tarkan toimintamallin tai tarkistuslistan luominen hankinnan valmistelulle vähentää kilpailuttamiseen liittyvien uhkien realisoitumisen todennäköisyyttä. Sisäisenä riskinä voidaan pitää esimerkiksi hankintamenettelyn huonoa valmistelua tai puutteellista tarjouspyyntöä. Ulkoinen riski on esimerkiksi hankintayksikön toteuttaman hankintamenettelyn joutuminen markkinaoikeuden käsittelyyn.

Tehokkuudella tarkoitetaan tässä kontekstissa yrityksen suorituskykyä toimintojen ja prosessien suorittamisessa. Tehokkuus liittyy yrityksen tapaan suorittaa toiminnot ja prosessit ja sillä on yleensä kolme ulottuvuutta: kustannukset, aika ja laatu, ja ne ovat vaikutussuhteessa toisiinsa. Yritys toimii tehokkaammin, mikäli se kykenee toteuttamaan tietyn toiminnon tai prosessin pienemmin kustannuksin, nopeammin tai laadukkaammin. Toimintojen ja prosessien toteuttamisen tehokkuutta eri ulottuvuuksissaan voidaan mitata kustannuslaskennan, läpimenoaikojen ja laatujärjestelmän avulla. Läpimenoaikojen lyhentäminen ja laadun parantaminen pienentävät usein kustannuksia syntyvien kustannussäästöjen ansiosta. Tehokkuudessa ei kuitenkaan kyseenalaisteta sitä, onko toiminnon tai prosessin suorittaminen ylipäätään järkevää. (Laitinen 2007, 77–78.) Kustannustehokkuus on siten yhden ulottuvuuden, kustannuksien, mittaamista. Sillä on erityisen suuri painoarvo suurten volyymien julkisten hankintojen sektorilla, jossa toisaalta lainsäädäntö asettaa omat velvoitteet tavaroiden ja palvelujen tuottamiselle ja suhdannevaihtelut toisaalta aiheuttavat osin vaikeastikin ennakoitavia muutoksia kuntien resursseihin.

2.3 Aiempia tutkimuksia

Julkisia hankintoja koskevia tutkimuksia on Suomessa tehty viime vuosina muutamia. Hannonen selvittää tutkimuksessaan kunnallisten sosiaali- ja terveystaloushankintojen kilpailuttamisessa käytettäviä valinta- ja vertailuperusteita. Tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveystalousten kunnalliset toimijat kilpailuttavat hankinnat käyttäen yleisimmin valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, jossa yleisimmät vertailuperusteet on hinta ja laatu. Hankintaprosessissa pitää tarjoajien kelpoisuuden arviointi ja tarjouksen sisältö eriyttää. Hankintalaki mahdollistaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävän laadunhallinnan, pätevyyden, kokemuksen ja ammattitaidon käytön sosiaali- ja terveystalousten vertailuperusteena. Tutkimuksen mukaan näitä myös käytettiin merkittävässä määrin laatu-vertailuperusteen osatekijöinä. Lisäksi laadun osatekijöiksi asetettiin hoidon ja palvelun sisältöön liittyvät perusteet, henkilökunnan riittävyys ja ammattitaidon ylläpito, tiloihin ja välineisiin liittyvät tekijät, sijaintiin liittyvät tekijät sekä palvelujen luotettavuus. Vertailtaessa kokonaistaloudellisuuden sisältämien hinnan ja laadun painoarvoa, tutkimuksessa havaittiin, että hinnan painoarvo on merkityksellisempi kuin laadun arvottamisen. Hinta sai yli 70 prosentin painoarvon 27 prosentissa hankintoja, kun taas laadullisten tekijöiden yli 70 prosentin painoarvoon päästiin vain kerran. (Hannonen 2008, 94–96.)

Tukiaisen tutkimuksessa keskitytään analysoimaan sitä, miten hankintakustannukset saadaan kilpailuttamalla mahdollisimman pieniksi.

Tutkimuksessa kohteena on pääasiassa Helsingin kaupungin bussiliikenteen kilpailuttaminen. Erityisesti tutkitaan tarjoajien lukumäärän ja kilpailun luonteen vaikutusta hankintakustannuksiin. Kilpailuttajan tulisi asettaa kilpailutukselle kaksi tavoitetta hankinnan suunnittelulle: tehokkuus ja hankkijan oma hyöty. Hyödyllä tarkoitetaan sitä, että tuotteella tai palvelulla on paras hinta-laatu -suhde. Hankinnat ovat tehokkaita siinä tapauksessa, että parhaan hinta-laatu -suhteen tarjoava yritys on myös kilpailutuksen voittaja. Tutkimuksessa osoitetaan, miten empiirisellä analyysillä kyetään auttamaan kilpailuttamista siten, että sille edellä esitetyt tavoitteet täyttyvät. Johtopäätöksenä oli, että kilpailuttamisen kohteen ominaisuuksia muuttamalla saatetaan vaikuttaa tarjoajien lukumäärään ja hankintakustannuksiin. (Tukiainen 2008, 1-2; 50-51, [WWW-dokumentti].)

Muilu on tutkimuksessaan selvittänyt sitä, miten sähköisen ostamisen menetelmillä voidaan vähentää yritysten riippuvuutta toimittajista. Toimittajariippumattomuus tarkoittaa yrityksen vapautta vaihtaa tarvitsemiensa tuotteiden toimittajaa omien liiketoiminnallisten intressien mukaan. Riippumattomuus on eräs vapaasti kilpaillun markkinan tunnusmerkki, joka mahdollistaa yrityksille toimittajan vaihtamisen edullisimman tarjouksen mukaan. Hankinnoissa saavutettavilla säästöillä on mahdollista saavuttaa kilpailuetua markkinoilla, joten ostotoiminnan kehittämiseksi löytyy selkeät perusteet. Etenkin tuotteen monimutkaisuuden lisääntyessä myös transaktiokustannukset nousevat. Transaktiolla tarkoitetaan tavaran, palvelun tai muun entiteetin vaihdantatapahtumaa (Tikkanen 2005, 219). Tutkimuksen keskeisenä tuloksena havaittiin, että sähköisillä menetelmillä voidaan tehostaa suuren toimittajajoukon hallintaa ja siten edesauttaa toimittajien välisen kaupan lisääntymistä. (Muilu 2008, 6-7; 71, [WWW-dokumentti].)

Karjalainen on puolestaan perehtynyt valtion hankintatoimeen tutkimuksessaan, joka jakaantuu neljään osaan käsitellen hankintatoimen keskittämisen synnyttämien kustannusmuutosten arviointia, keskitettyjen puitesopimusten ohi tehtävien hankintojen syitä, toimintamekanismia puitesopimusten käyttöasteen lisäämiseksi sekä arviointia siitä, miten hankintatoimen keskittäminen vaikuttaa pk-yritysten mahdollisuuksiin päästä sopimustoimittajiksi. Tutkimuksen mukaan keskitetyillä puitesopimuksilla saavutetaan markkinahintoihin verrattuna merkittäviä alennuksia. Lisäksi yhdellä kilpailutusprosessilla organisaatiossa verrattuna moniin paikallistason kilpailutuksiin saavutetaan huomattavia työkustannusten säästöjä. Karjalainen totesi keskitettyihin puitesopimuksiin siirtymisen tuovan kustannussäästöjä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että työntekijät kaikissa yksiköissä sitoutuvat käyttämään niitä hankinnoissaan. Sopimusten ohi ostaminen on kuitenkin yleistä paikallisissa yksiköissä. Sitä estävät parhaiten kannusteet, hankintatoimen tulosten seuranta sekä koulutus ja ohjaus hankintatoimen menettelytavoista. (Karjalainen 2009, I 44-47, [WWW-dokumentti].)

Pajari toteaa tutkimuksessaan, ettei hankintaprosessin suorituskyvyn mittaamiselle ole olemassa mitään yhtä yleispätevää menetelmää, vaan

mittareiden valintaan vaikuttavat tutkittavan prosessi ominaispiirteet sekä sille asetetut tavoitteet. Hankintaprosessia voidaan tutkimuksen mukaan kehittää johtamisen, järjestelmien kehittämisen, tehokkaan informaatiovaihdon sekä yhteistyösuhteiden parantamisen avulla. (Pajari 2009, 87–88.)

2.4 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Hankintalaillla tarkoitetaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007). *Eriyisalojen hankintalaillla* tarkoitetaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007). Nämä astuivat voimaan 1.6.2007, samoin valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007). Samalla kumottiin julkisista hankinnoista vuonna 1992 annettu laki (1505/1992) sekä asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994). Uutta hankintalakia sovelletaan niihin hankintoihin, joiden hankintamenettely on aloitettu 1.6.2007 jälkeen. Laissa on salaiset ja puolustusmateriaalihankinnat kuitenkin suljettu soveltamisalan ulkopuolelle, samoin eräitä muita erikseen lueteltuja palvelutyyppejä.

Hankinta on organisaation ulkoisten resurssien hallintaa. Organisaation toiminnot, ylläpito, johtaminen ja kehittäminen edellyttävät ulkopuolelta hankittavia erilaisia tuotteita ja palveluita sekä erilaista osaamista ja tietämystä. Hankinta pyrkii hyödyntämään toimittajamarkkinoita siten, että lopullisen asiakkaan tarpeet tulevat tyydytetyiksi halutulla, yritykselle kokonaisedullisimmalla tavalla. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 67.)

Hankinnalla hankintalain kontekstissa tarkoitetaan sellaisen kirjallisen hankintasopimuksen tekemistä, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä yritys tai muu toimittaja ja jossa sovitaan tavaroiden hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä taloudellista vastiketta vastaan. (Pekkala 2008, 23.)

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja 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 tuloksena. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 6.)

Kansallisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, jotka ovat arvonlisäverottomalta arvoltaan alle EU:n kynnyksarvojen, mutta yli kansallisten kynnyksarvojen, jotka ovat tavaroiden ja palveluiden hankinnassa 15 000 euroa, sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa 50 000 euroa sekä rakennusurakoissa 1000 000 euroa. (Kalima, Häll & Oksanen 2007, 6.)

Pienhankinnat ovat kansallisten kynnyksarvojen alle jääviä hankintoja. Niihin ei sovelleta hankintalakia eikä sen mukaisia menettelyjä. (Pekkala 2008, 41).

Hankintailmoituksella tarkoitetaan hankintamenettelyn aluksi julkaistavaa ilmoitusta, joka sisältää hankinnan keskeiset tiedot. Julkaisu tehdään ns. HILMA-julkaisukanavassa ja EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ilmoitus toimitetaan edelleen julkaistavaksi EU:n virallisen lehden TED-tietokannassa. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 6.)

Hankintamenettelyllä tarkoitetaan lain tiukasti säätelemää hankintaprosessin vaihetta, joka alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta tai, mikäli hankintailmoitusta ei edellytetä, tarjouspyynnön tai neuvottelukutsun lähettämisestä. Hankintamenettely päättyy hankintapäätökseen tiedoksiantoineen ja muutoksenhakumenettelyineen. (Hyvönen ym. 2007, 19.)

Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on solmittu yhden tai useamman toimittajan kanssa ja jonka tarkoituksena on tavaran hankinta, palvelun suorittaminen tai rakennusurakan suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. Se pohjautuu yleensä edeltäneeseen hankintamenettelyyn. (Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 13.)

Hankintayksiköillä tarkoitetaan hankintalain mukaan valtion viranomaisia sekä kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia. Viranomaisia ovat valtion ja kunnan toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi tai joille joissain tapauksissa kuuluu vain palvelutehtäviä. Hankintayksiköitä ovat myös evankelisluterilainen sekä ortodoksinen kirkko ja niiden seurakunnat, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin kun se on saanut tukea enemmän kuin puolet hankinnan arvosta edellä mainituilta. Hankintayksiköitä yhdistää siten jonkin asteinen riippuvuus julkishallinnosta tai muu julkisen tahon määräävä osallisuus, joka voi ilmetä julkisena rahoituksena, julkisen tahon harjoittamana hallinnon valvontana, yleishyödyllisen tehtävän hoitamisena tai yhteiskunnan perusinfrastruktuurien hallinnoimisena. Hankintayksikkö on kyseessä silloin kun julkisyhteisöllä on mahdollisuus vaikuttaa kyseisen yksikön hankintoja koskevaan päätöksentekoon. (Kaarresalo 2007, 21, 277; Hyvönen ym. 2007, 37.) Hankintayksiköitä voidaan kutsua myös julkisiksi ostajiksi (Pekkala 2008, 23).

3 HANKINTA OSANA ARVOKETJUA JA TOIMITUSKETJUN HALLINTAA

Teoreettisessa viitekehyksessä esitellään ensin miten hankinta ja hankintatoimi ovat osa logistiikkaa ja toimitusketjun hallintaa. Sen jälkeen käsitellään hankintaa arvon tuottajana, osana arvoketjua ja strategiana. Lisäksi esitellään kustannusjohtamista ja siihen liittyvää arvoketjuanalyysiä, jossa myös hankinta on yhtenä kustannustekijänä. Viitekehysten toisessa osassa perehdytään hankintalakiin, sen taustaan ja tavoitteisiin sekä hankintamenettelyyn eli miten hankintayksikön pitää kynnysarvot ylittävät julkiset hankintansa lain mukaan kilpailuttaa. Loppuosassa käydään läpi hankintalakiin perustuvat julkisten hankintojen oikeusturvakeinot sekä luodaan katsaus julkisten hankintojen haasteisiin.

3.1 Hankinta arvon tuottajana ja osana toimitusketjun hallintaa

Hankintaprosessi voi käsittää laajan valikoiman hyödykkeitä, jotka voidaan jakaa tavaroihin ja palveluihin. Grönroos (2001) määrittelee palvelun seuraavasti: "Palvelu on ainakin jossain määrin aineettomien toimintojen sarjasta koostuva prosessi, jossa toiminnot tarjotaan ratkaisuna asiakkaan ongelmiin ja toimitetaan yleensä, muttei välttämättä, asiakkaan, palvelutyöntekijöiden ja/tai fyysisten resurssien tai tuotteiden ja/tai palvelutarjoajan järjestelmien välisessä vuorovaikutuksessa." (Grönroos 2001, 79.)

Hankittavat hyödykkeet luokitellaan yleensä seuraavasti:

- raaka-aineet,
- tarveaineet,

- puolivalmisteet,
- komponentit,
- valmiit tuotteet tai kauppatavarat,
- investointihyödykkeet (tuotannon koneet ja laitteet),
- tuotteet huolto- ja korjaustoimintaa sekä käytön ylläpitoa varten sekä
- ulkopuoliset palvelut. (Van Weele 2010, 15–16.)

Käsitteinä hankintaa ja ostoa pidetään usein synonyymeinä. Hankkiminen on kuitenkin vaativampaa kuin pelkkä ostaminen; kun ostamisessa tärkein kriteeri on yleensä vain hinta, hankkiminen on laajempi käsite tarkoittaen materiaalin hallintaa. Hankintapäätökseen vaikuttavat siten ostohinnan lisäksi myös sellaiset tekijät kuin toimitusaika, -varmuus ja laatu. (Ritvanen ym. 2007, 107.) Kun osto käsittää pelkästään operatiivisen ostotoiminnan, niin hankintaan sisältyy lisäksi mm. kuljetukset, tavarantoimitus ja varastointi sekä näihin toimintoihin liittyvä informaatiovirta. Hankinnat voidaan luokitella ostajan mukaisesti yksityisen henkilön, yrityksen ja julkisen hallinnon tekemiksi hankinnoiksi. (Hokkanen, Karhunen & Luukkainen 2004, 83–85).

Iloranta ja Pajunen-Muhonen määrittelevät hankinnan perinteistä määritelmää laajemmin. Hankinta kattaa kaiken organisaation ulkopuolisten resurssien käytön ja hallinnan. Siihen sisältyy kaikki yrityksen tarvitsemat tuotteet ja palvelut tuotantomateriaaleista aina ulkopuolisen työvoiman vuokraukseen, asiantuntija- ja rahoituspalveluihin sekä käyttöomaisuuden hallintaan liittyviin palveluihin asti. Laajennettu näkökulma hankintaan merkitsee sitä, että hankinnan on muututtava eriytyneestä palvelutoiminnosta monipuoliseksi yhteistyöksi sekä yrityksen sisällä että sen ulkopuolella. (Iloranta ym. 2008, 59; 64; 67.)

3.2 Hankintatoimi

Hankintatoimen tehtäviin kuuluvat hankittavien materiaalien, tuotteiden ja palveluiden määrittely, laatuvaatimusten asettaminen näille, ostaa vai valmistaa -päätöksiin osallistuminen, hankintalähteiden kartoittaminen, kilpailuttaminen, toimittajien arviointi ja valinta, tilausrutiinien organisointi, eräkokojen määrittäminen sekä toimitusten oikea-aikaisuuden ja laadun valvonta. Lisäksi hankintatoimeen kuuluvat toimittajien kehityksen seuraaminen, markkinoilla tapahtuvan materiaalien hintakehityksen ja saatavuuden seuranta, tiedonkeruu uusista materiaaleista ja tekniikoista sekä kontaktien hoitaminen yrityksen ja toimittajien välillä. Nykyaikaisessa hankintatoimessa korostuu tiedonvälityksen merkitys. Hankinta on yhteydessä monien tahojen, kuten yrityksen suunnittelun, valmistuksen, toimittajien ja alihankkijoiden kanssa. Hankintatoimi voi vaikuttaa myös toimittajien osaamisen kehittämiseen. (Haverila ym. 2005, 459–461.)

Hankinnan organisointitapa riippuu yrityksen toimialasta, koosta ja toiminnan organisointiperiaatteista. Yleensä hankintatoimi organisoidaan tuoteryhmittäin, jotta ostaja voisi kehittyä tiettyjen materiaalien ja toimittajien asiantuntijaksi. Kriittisten materiaalien hankintavastuu on pääsääntöisesti erikseen nimetyllä henkilöllä. Näihin liittyy usein materiaalien pitkät toimitusajat, kalliit ostohinnat tai hintojen voimakas vaihtelu. Tavallisesti hankintatoimi neuvottelee toimittajien kanssa ostosopimukset, jotka isommissa yrityksissä pyritään tekemään keskitetysti. Sen jälkeen tilaus- ja kotiinkutsuvastuu voidaan antaa yrityksen valmistusosastoille. (Haverila ym. 2005, 460.)

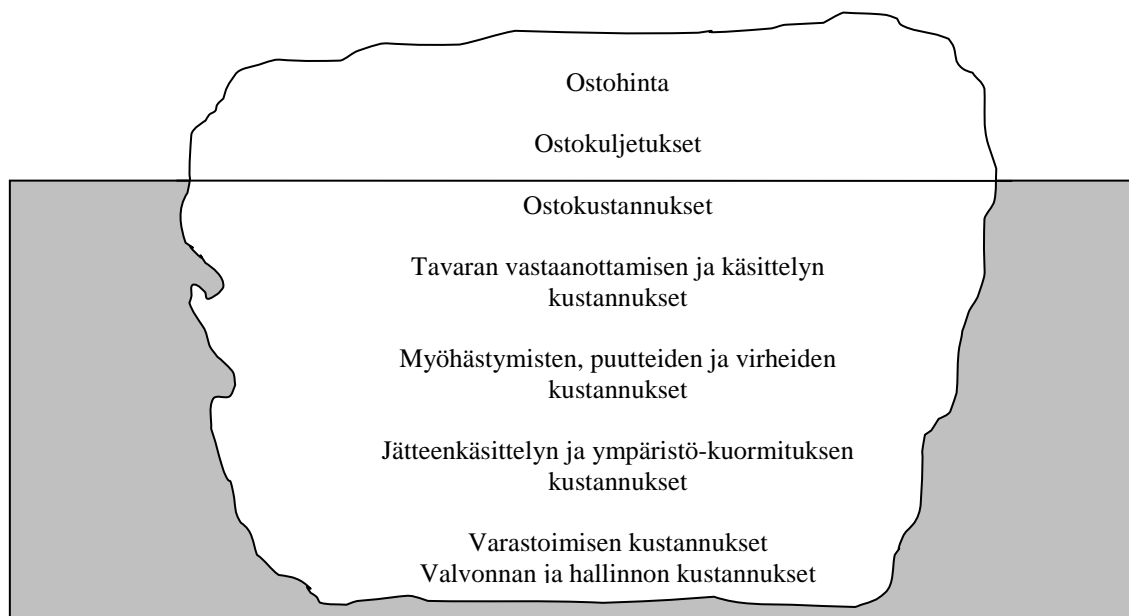
Toimittajien hallinnoinnin aiheuttamat kustannukset kertautuvat toimittajien määrän kasvaessa. Sen seurauksena toimittajavertailujen tekemistä ja vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimistä rajoittaa yleensä resurssien niukkuus. Samoin tilausten hajauttaminen monille toimittajille lisää hallinnon kustannuksia vastaavassa suhteessa. (Tully & Sookdeo 1995, 75–83, [WWW-dokumentti]).

Ostotoiminnan hallinnolliset kustannukset jakautuvat pääasiassa kahteen tyyppiin. Ennen ostotilausta syntyy kustannuksia, jotka koostuvat lähinnä toimittajien valintaprosessista. Niitä voidaan kutsua myös taktisen ostamisen kustannuksiksi, sillä ne perustuvat yrityksen hankintastrategiaan. Toinen kustannustyyppi on tilauksen jälkeiset eli operatiiviset kustannukset, jotka ovat pääosin tilauksen hallintaan liittyviä rutiininomaisista tehtävistä koostuvia kustannuksia. Molempien tyyppisiä kustannuksia voidaan alentaa sähköisten järjestelmien käytöllä hankintatoimessa. Etenkin toimittajavertailujen ja -valintojen tekeminen sähköisesti tehostaa toimintaa. (Muilu 2008, 71–72, [WWW-dokumentti].)

Julkisen sektorin hankintatoimintaa organisoitaessa ja kehitettäessä on syytä muistaa, että se on nykyisin ennen kaikkea osaamisprosessi, joka edellyttää niin markkinoiden ja liiketalouden prosessien tuntemusta kuin lainsäädännön soveltamiskykyä. Hajautettu hankintatoimi laskee yleensä sen tehokkuutta. Tulosityksikön hankinnoissa tulisi varmistaa riittävä yhteistyö organisaation yhteisen hankinta-asiantuntijatuen ja keskitetyn hankintatoimen kanssa. Hankintatoimi on kytkettävä osaksi toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja tulosohjausta. (Hytönen & Lehtimäki 2007, 19.)

Hankintatoimessa hintojen hallinta edellyttää yksikköhinnan lisäksi myös kokonaishinnan seurantaa. Koska tuotteen tai palvelun ostohinta on vain osa hankinnan aiheuttavista kustannuksista, hankintakustannuksia voidaan verrata jäävuoreen. Jäävuoren huippu kuvaa ostohintaa ja siihen liittyviä kuljetuskustannuksia, mutta pinnan alla on näkymättömissä monia kuluja, jotka on osattava ottaa huomioon. Merkittävä kuluerä on esimerkiksi hankintatoimen henkilöstökustannukset. Lisäksi kustannuksia syntyy toimitiloista, laitteista, tietojärjestelmistä ja koulutuksista. Hankinnan kokonaiskustannuksiin sisältyvät siten ostohinta, ostamisen kustannukset, tavarankäsittelyn kustannukset, tullit ja verot, huolinta, varastointi, tarkastus, hallinto, myöhästymisseuraamukset sekä jälkitoimitus-, reklamaatio-, palautus-

ja kehittämiskustannukset. Huolimatta siitä, että hankintatoimella voi olla erittäin suuri osuus yritysten kustannuksista, ei hankintatoimen taloudellista ja strategista merkitystä ole vielä kukaan täysin ymmärretty. (Ritvanen ym. 2007, 123–124.)



KUVIO 1 Ostamisen jäävuorimalli (Sakki 2001, 49.)

Myös julkisessa taloudessa on tiedostettava toiminnan merkittävimmät kustannustekijät. Niistä tärkeimpiä ovat tarjouspyynnön suunnitteluun, tarjousten vertailuun ja hankinnasta sopimiseen käytettävä työaika sekä muut hallinnolliset toimenpiteet. Työaikaa vaativat toimenpiteet saattavat muodostaa hankintatoimen kustannustekijöistä jopa 70 %. (Hytönen ym. 2007, 19.)

3.3 Logistiikka

Logistiikka on nykyisin merkittävässä asemassa yrityksen toiminnoissa. Voidaan jopa sanoa, että logistiikka ja sen toimivuus ratkaisevat usein yrityksen menestyksen. Käsitteenä logistiikka kattaa laaja-alaisesti yrityksen eri toimintoja, mikä näkyy sen määritelmässä. Niistä voidaan myös havaita, että hankinta on osa logistiikkaa.

Logistiikalla laajasti määriteltynä tarkoitetaan yrityksen kaikkien materiaalivirtojen ja niihin liittyvien tietojen hallintaa tavoitteenaan ohjata ja hallita tuotteen koko arvoketjua raaka-aineiden valmistuksesta aina loppukäyttäjälle asti. Logistiikan kenttään kuuluvat materiaalien hankinnan, kuljetusten ja varastoinnin ohjaus ja suunnittelu. Logistiikan tavoitteena on

pyrkii saamaan oikea tuote oikeaan paikkaan oikeaan aikaan mahdollisimman pienin kustannuksin. (Haverila ym. 2005, 461–462.)

Karrus (1998, 13) määrittelee, että logistiikka on materiaali-, tieto- ja pääomavirtojen, hankinnan, tuotannon, jakelun ja kierrätyksen, huolto- ja tukipalvelujen, varastointi-, kuljetus- ja muiden lisäarvopalvelujen sekä asiakaspalvelun ja -suhteiden kokonaisvaltaista johtamista ja kehittämistä. Logistiikka kulkee prosessina yrityksen perinteisten toimintojen läpi muodostaen oleellisen osan yrityksen arvoketjussa, joka taasen tuottaa lisäarvoa yritykselle ja sen asiakkaille (Karrus 1998, 13–14).

Pouri (1997, 1) puolestaan määrittelee logistiikan toimitusketjujen kokonaisvaltaiseksi hallinnaksi. Logistiikasta hän käyttää myös termiä businesslogistiikka. Se käsittää hänen mukaansa ne toiminta- ja ohjaustavat, joilla toimitusketjuja toteutetaan ja hallitaan raaka-ainetoimittajilta jalostusprosessin läpi asiakkaille. Logistiikan kohteina ovat materiaali-, tuote- sekä logistiisiin prosesseihin sisältyvät tieto- ja rahavirrat. (Pouri 1997, 1.)

Logistiikan osa-alueet ovat tulo- eli ostologistiikka, tuotantologistiikka ja lähtö- eli jakelulogistiikka. Tulologistiikka käsittää materiaalien, komponenttien, osarakenteiden, tuotteiden sekä palveluiden hankinnan. Tuotantologistiikka on yrityksen tuotantoon liittyvää sisäistä logistiikkaa, johon oleellisesti vaikuttavat päätökset ydintoiminnoista, kuten ostaa/tehdä -päätökset ja verkottuminen valittujen toimittajien kanssa. Lähtölogistiikkaan puolestaan kuuluvat kaikki ne logistiset toiminnot, kuten jakeluteiden valinnat, jotka liittyvät tuotteen toimittamiseen loppuasiakkaalle. (Pouri 1997, 1–4.)

Logistinen prosessi muodostuu, kun organisaatiossa sen eri puolilla tapahtuvat tavaran tai palvelun toimittamiseen liittyvät vaiheet yhdistetään kokonaisuudeksi. Koska logistiikka on tavaravirran ja siihen liittyvän tieto- ja rahavirran ohjaamista sekä toteuttamista, merkitsee se usein käytännössä asiakkaan kohtaamista. Onnistunut logistinen prosessi edellyttää asiakkaiden kuuntelemista ja heidän tarpeidensa huomioon ottamista. Logistiikan tavoitteet voidaan jakaa ulkoisiin ja sisäisiin tavoitteisiin. Ulkoisilla tavoitteilla tarkoitetaan palvelutehokkuutta, jolloin asiakkaalle tarjotaan pelkän tavaran sijasta muitakin ratkaisuja. Sisäisillä tavoitteilla puolestaan tarkoitetaan kustannustehokkuutta, jolloin sekä työn että pääoman tuottavuus jatkuvasti paranevat. (Sakki 2001, 24–25.)

Logistinen osaaminen lisää yrityksen ulkoista tehokkuutta ja se on hyvä keino erottua kilpailijoista. Ulkoinen tehokkuus merkitsee laatua: se on joustavuutta, ympäristöosaamista sekä hyvää toimitus- ja palvelukykyä, joka tuottaa asiakkaalle hyötyä. Ympäristöosaamiseen sisältyy raaka-aineiden ja pakkausmateriaalien tehokas käyttö sekä kuljetuksiin liittyvät ympäristöasiat. Toimituskyky tarkoittaa saatavuutta, toimitusnopeutta ja toimituksen virheettömyyttä, palvelukyky puolestaan tilaamisen helppoutta, toimitustiheyttä ja joustavuutta. Ulkoisella tehokkuudella voidaan saavuttaa erilaisuuteen perustuvaa kilpailuetua, joka parhaimmillaan mahdollistaa pitkäaikaisia asiakassuhteita. Ulkoista tehokkuutta voidaan tiivistettynä mitata käytännössä sanonnalla ”oikea tavara oikeaan aikaan oikeassa paikassa”.

Yrityksen ulkoisen ja sisäisen tehokkuuden tulee olla tasapainossa. Kustannustehokkuus on yrityksen sisäistä tehokkuutta, joka muodostuu työn tuottavuudesta, tavarantoimittajayhteistyöstä, hintakehityksestä, logistisesta asiakasyhteistyöstä, materiaalin ohjauksesta, kuljettamisen ja varastoimisen tehokkuudesta sekä pääoman tuotosta. (Sakki 2001, 154–155; 178–179.)

3.4 Toimitusketjun hallinta

Toimitusketjulla (supply chain) tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa useiden tavaroiden tai palveluiden toimittavien yritysten prosessit liittyvät asiakasyritysten prosesseihin. Toimitusketju kulkee raaka-ainelähteeltä loppukäyttäjälle. Tilaus-toimitusketju (demand-supply chain) on laajempi käsite ja siinä on yleensä verkottuneena niin teollisuus- kuin kauppayrityksiä. Yritys voi saavuttaa parhaan kilpailukyvyn toimitusketjun osapuolten yhteisillä ponnistuksilla asiakaslähtöisesti toimien. Logistisen prosessin toimintakyky testataan aina ketjun kahden yrityksen rajapinnassa. (Sakki 2001, 20; 183.)

Toimitusketjun hallinta (supply chain management SCM) laajentaa näkökulman logistiikasta koko toimitusketjuun ja on kaikkien toimintojen, informaation, tiedon ja osaamisen sekä taloudellisten resurssien hallintaa. Se lähtee loppuasiakkaasta ja ulottuu raaka-ainelähteisiin saakka tavoitteenaan tyydyttää asiakkaan tarpeet mahdollisimman tehokkaasti. Toimitusketjun hallinnasta voidaan myös käyttää termiä toimitusketjun johtaminen. Kokonaiskuvan vähittäinen laajeneminen on johtanut ajatukseen, että koko ketjua voitaisiin ohjata kuten yhtä organisaatiota tavoitteena kokonaisuuden optimointi. (Iloranta ym. 2008, 40–41; 60.)

Christopherin mukaan toimitusketjun hallinta on toimittaja- ja asiakassuhteiden hallintaa, jonka tavoitteena on maksimoida loppuasiakkaan saama hyöty siten, että koko toimitusketjun (tai verkoston) kustannukset ovat mahdollisimman pienet. Toimitusketjun hallinnan tavoitteena on kehittää koko ketjun suorituskykyä, osaamista sekä kilpailukykyä tehokkuuden parantamiseksi. Se edellyttää materiaalivirtojen hallinnan lisäksi myös osaamisen, tuotteiden, valmistusprosessien ja toimintojen, kuten hankinnan, kehittämistä yhteistyökumppanien kanssa. (Haverila ym. 2005, 465.)

Toimitusketjun rakenteet poikkeavat paljon toisistaan eri toimialoilla, mikä heijastuu myös hankintatoimeen. Toimitusketjun rakenteet voidaan luokitella neljään pelkistettyyn luokkaan: A-, I-, Y- ja X-ketju. Jos toimitusketjua kuvataan sen etenemisen ja haarautumisen mukaan ylhäältä alaspäin, ketju muistuttaa A-kirjainta. Tästä esimerkki on kuparivalssaamo, joka käyttää periaatteessa vain yhtä raaka-ainetta, jota se jalostaa hyvin monenlaisiksi tuotteiksi edelleen jakeluketjun eteenpäin toimitettaviksi. Toimitusketjun I-rakenteisessa mallissa laitoksen jalostamat suppeaa valikoimaa edustavat tuotteet menevät pääosin yhdelle asiakkaalle tai asiakasryhmälle, jotka yleensä

jatkojalostavat niitä. A- ja I-mallissa hankinnan merkitys on olennainen, sillä yhden raaka-aineen saatavuus ja kustannukset mahdollistavat koko toiminnan. Toimitusketjun Y-rakennemallia edustaa tyypillisesti autoteollisuus. Rakenteessa monista erilaisista komponenteista, materiaaleista ja osakokonaisuuksista kootaan hallittu määrä vaativia lopputuotteita. Koska tällaisessa toimitusketjussa ostettavien hyödykkeiden kirjo on laaja ja toimittajamarkkinoiden ominaisuudet vaihtelevat, hankinta voi olla hyvin haasteellista. Toimitusketjun X-rakennemallissa sekä toimittajia että asiakkaita on paljon. Siinä on ajatuksena yhdistää erilaisten valmistajien ja tuottajien tarjoamat tuotteet käyttäjien tarvitsemiksi kokonaisuuksiksi. Tieto- ja logistiikkapalvelujen huima kehittyminen on mahdollistanut varastoinnin huomattavan vähenemisen. Verkkokauppa internetsivustoilla edustaa X-rakennemallia parhaimmillaan. (Iloranta ym. 2008, 342–344.)

Yritysmaailmasta löytyy esimerkkejä, joissa yritysten menestyminen perustuu pitkälti erinomaiseen toimitusketjun hallintaan. Erityisesti japanilainen autoteollisuus on ollut sen edelläkävijä. 1990-luvulla Nokian nopean kasvun merkittävä tekijä oli uudenlainen tapa hyödyntää alihankintaa ja ulkopuolista toimitusketjua. Samoin laajasti tunnettu IKEA on yritys, jonka liiketoimintamallin hankinta- ja logistiikkakeskeisyys on ollut avaintekijä menestykseen. (Iloranta ym. 2008, 118–119.)

Chen, Roundy, Zhang ja Janakiraman (2005) ovat tutkimuksessaan todenneet, että jokainen toimittaja voi motivoitua tehostamaan operationaalista toimintaansa ja siten alentamaan kustannuksia. Edellytyksenä tällöin on, että toimittajalla on tilaustoimitusketjussa mahdollisuus vaikuttaa, ei vain tuotanto-, vaan myös kuljetuskustannuksiin. (Chen, Roundy, Zhang & Janakiraman, 2005, 480, [WWW-dokumentti].)

Gattorna esittää 13 strategista seikkaa, jotka todennäköisesti vaikuttavat tulevaisuuden toimitusketjussa. Nämä ovat vakaus, öljyn hinnan kustannusvaikutus, ulkoistaminen, palveluorganisaatioiden kyky omaksua toimitusketjuajattelu, toimitusketjun haavoittuvuus/joustavuus, aidon yhteistyön lisääntyminen toimitusketjussa, osaamisen ja sen hyödyntämisen lisääminen, ketjumaisten organisaatiomallien luomisen ja johtamisen hallitseminen, toimitusketjuverkostojen maantieteellinen laajeneminen, kokonaisvaltaisen ajattelutavan omaksuminen toimitusketjun hallinnassa, yhteistyö kilpailijoiden kanssa, innovaatiot, tuotekehitys ja tuotteen elinkaari sekä toimitusketjulle luonteenomaisen monimutkaisuuden hallinta. (Mangan, Lalwani & Butcher, 2008, 284.)

3.5 Hankinta arvon tuottajana

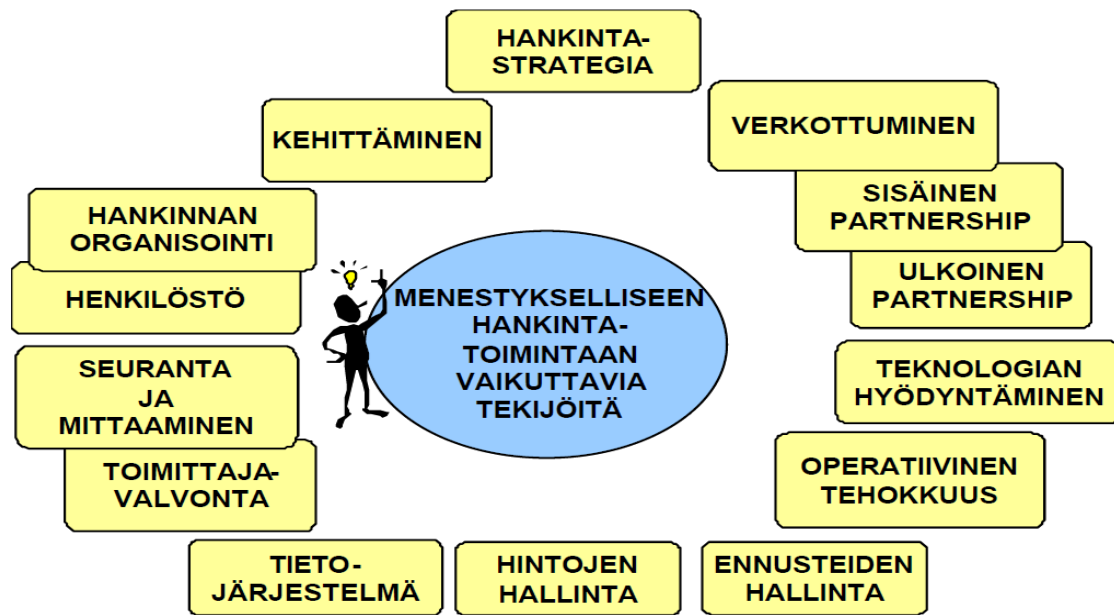
Hankinnan tärkein tehtävä on tuottaa arvoa yritykselle ja sen asiakkaille. Ostajan ja myyjän välisessä tapahtumassa ostosuhteella on huomattava vaikutus. Ostosuhteet voidaan jakaa neljään luokkaan: kertakauppa,

projektihankinnat, sopimuskauppa ja pitkäaikainen alihankintayhteistyö. Kertakauppaa käytetään kertaluonteisiin hankintoihin ja toimittajien kokeiluihin ja niihin liittyä yleensä ostettavien tuotteiden tai palveluiden yksinkertaisuus ja standardimaisuus. Projektihankinnat ovat myös kertaluonteisia hankintoja, mutta niissä käytetään usein pitkäaikaisia sopimuskumppaneita, sillä ne ovat yleensä aikataulullisesti muita hankintoja vaativampia. Pitkäaikaisessa sopimusyhteistyössä tärkeitä seikkoja ovat ostajan ja myyjän välinen suhde, maine sekä tieto kaupan jatkuvuudesta, sillä yhteistyö perustuu luottamukseen. Myös oston lopputuloksen kannalta eri ostosuhdeluokilla on merkittäviä eroja. Esimerkiksi hankintojen tekeminen kertakauppoina aiheuttaa aina paljon enemmän työtä ja siten myös kustannuksia. (Ritvanen ym. 2007, 107–108.)

Hankintojen osuus yritysten liikevaihdosta on Suomessa noin 70–75 prosenttia, ja osuus on kasvamassa. Tuote- ja palveluhankintojen osuus yritysten kokonaiskustannuksista taas on 40–80 prosenttia. Näiden lukujen perusteella voidaan sanoa, että hankinnoilla on yrityksille suuri merkitys. Sen vuoksi yritykset pyrkivät saavuttamaan lisää tuottavuutta ja voittoa myös hankintatointa tehostamalla. On voitu havaita, että pienilläkin hankintakustannusten vähennyksillä on ollut helpompaa parantaa tulosta kuin esimerkiksi myyntiä lisäämällä. (Ritvanen ym. 2007, 120–121.) Kustannustehokkaissa yrityksissä on tyypillisesti paljon tilausrivejä, ostoa automatisoitu, hankinnoista suuri osa hoidetaan kotiinkutsuilla ja niin toimittajia kuin nimikkeitä on vähän (Aminoff, Hyppönen & Pajunen-Muhonen 2002A, 13, [WWW-dokumentti]).

Hankinta pyrkii saamaan yritykselle kilpailuetua toisaalta lisäämällä organisaationsa neuvotteluvoimaa ja toisaalta kehittämällä toimittajia. Kun hankinnalla on aktiivinen ote toimittajamarkkinoihin, se kykenee kilpailijoitaan paremmin hyödyntämään niitä ja parantamaan kilpailuasemaansa. Lisäksi hankinnan roolissa arvon tuottajana korostuu sen nivoutuminen osaksi yrityksen strategiaa, laaja prosessinäkökulma kattaen kaikki toimenpiteet haluttujen tuotteiden ja palveluiden saamiseksi sekä keskitetty, tietyille henkilölle annettu vastuu. (Iloranta ym. 2008, 64–65.)

Tulevaisuuden kilpailukykyinen hankintatoimi perustuu strategisesti johdettuun toimintaverkoston, jossa tehokkaan yhteistoiminnan mahdollistajana toimii keskittäminen. Myös ostoyhteistyön merkitys kasvaa. Hankintaa ei enää koeta vain kustannuksena, vaan hankinta voi tuottaa asiakkaalle myös lisäarvoa. Avainmuuttujana nähdään entistä enemmän kokonaisarvo hinnan ja kustannusten sijaan. (Aminoff ym. 2002A, 31, [WWW-dokumentti].)



KUVIO 2 Menestykselliseen hankintatoimintaan vaikuttavat tekijät (Aminoff, Hyppönen, Pajunen-Muhonen 2002A, 18, [WWW-dokumentti].)

3.6 Porterin arvoketju

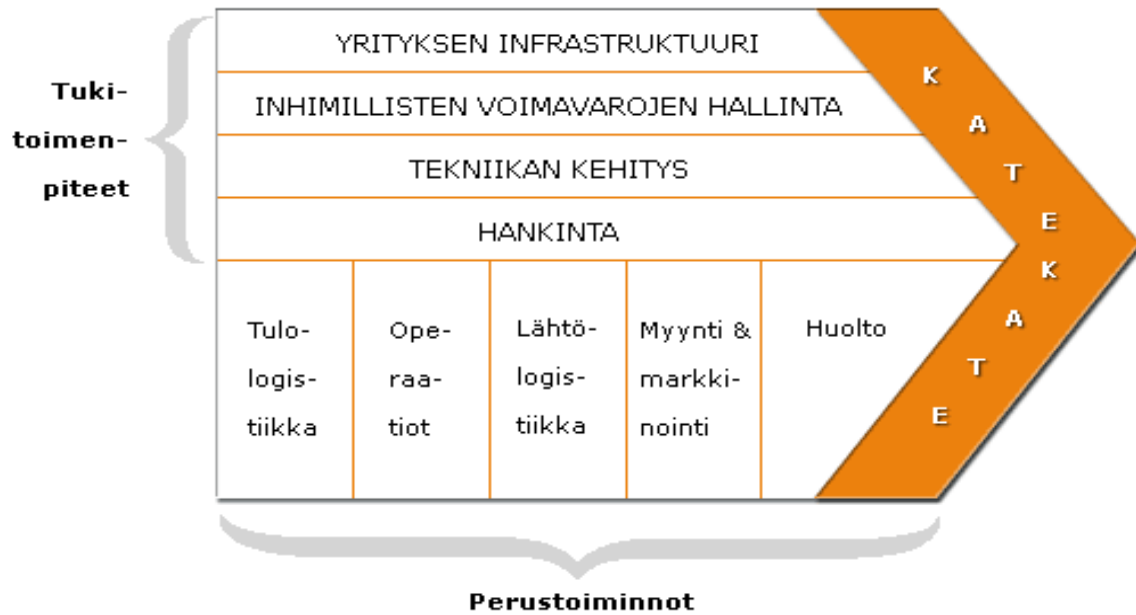
Yrityksen liiketoiminta koostuu useiden yksittäisten toimintojen muodostamasta ketjusta, esimerkiksi teollisuudessa ostosta, valmistuksesta ja myynnistä. Liiketoiminta edellyttää, että näitä perustoiminnoista koostuvia toimintoketjuja kyetään toistamaan luotettavasti. Pidemmälle viedyt toimintamallit eivät ole mahdollisia ellei perustehtävistä selvitä toistuvasti ja laadukkaasti. Toiminnan kehittämisen kannalta on hyödyllistä käsitellä liiketoimintaa eri toiminnoista muodostuvana prosessimaisena kokonaisuutena, jolloin voidaan analysoida toisiinsa kytkettyjä toimintoja. (Sakki 2001, 18.)

Porter esitteli 1980-luvulla yrityksen kilpailuetuun liittyvän käsitteen arvoketju, joka perustui hänen omiin tutkimuksiinsa ja kokemuksiinsa. Hänen mukaansa yritykselle on keskeistä valita kilpailutilanteessa perusstrategia, joka on kyettävä yhdistämään operatiiviseen toimintaan. Hän esittää keskeisenä käsitteenä yrityksen kilpailuedun, joka pohjautuu asiakkaille tuotettavaan arvoon, jonka pitää olla suurempi kuin sen aikaansaamiseksi tarvittavat kustannukset. Arvo on se määrä, jonka asiakkaat ovat valmiita maksamaan tuotteesta tai palvelusta. Kilpailuetua on olemassa kahta perustyyppiä: kustannusjohtajuus ja differointi, jotka puolestaan pohjautuvat toimialan rakenteeseen. Kun kilpailuedun perustyyppit yhdistetään siihen toimintakenttään, jolla yritys tavoittelee kilpailuedun hyödyntämistä, saadaan kolme perusstrategiaa, joilla voidaan saavuttaa keskimääräistä parempi menestys. Strategiat ovat kustannusjohtajuus, differointi ja keskittyminen.

Kustannusjohtajuuden strategiassa yritys pyrkii olemaan alansa ainoa alhaisin kustannuksin tuottava yritys, jonka kustannusedun lähteet voivat olla moninaisia ja riippuvat toimialan rakenteesta. Differointistrategiaa noudattava yritys pyrkii olemaan alallaan ainutlaatuinen joissakin asiakkaiden yleisesti arvostamissa suhteissa. Valitsemansa ominaisuutensa ainutlaatuisuuden ansiosta se voi nostaa hintoja. Keskittyminen poikkeaa muista perustrategioista siten, että siinä valitaan toimialan sisältä jokin kapea segmentti, johon yritys keskittyy saavuttaakseen kilpailuedun. (Porter 1991, 15; 24-29.)

Yritys koostuu joukosta toimintoja, joita siellä tehdään tuotteen suunnittelemiseksi, valmistamiseksi, markkinoimiseksi, toimittamiseksi ja tukemiseksi. Yrityksen kilpailuetu perustuu näihin eri toimintoihin. Kukin toiminnoista voi vaikuttaa yrityksen suhteelliseen kustannusasemaan ja luoda pohjaa differoinnille. Jotta kilpailuedun lähteitä voitaisiin analysoida, pitää kaikkia yrityksen toimintoja ja niiden keskinäistä vuorovaikutusta tutkia systemaattisesti. Arvoketju on väline tähän arviointiin. Se jakaa yrityksen sen strategisesti tärkeisiin toimintoihin ja samalla kuvaa niitä. Yritys saavuttaa kilpailuedun suorittamalla nämä toiminnot pienemmällä kustannuksella tai paremmin kuin kilpailijat. Arvoketju kertoo yrityksen strategiasta, tavasta toteuttaa strategiaa ja toimintojen taloudellisista lainalaisuuksista. Se kuvaa myös kokonaisarvoa, joka koostuu arvotoiminnoista ja katteesta. Arvotoiminnot ovat fyysisesti ja teknisesti erillisiä toimintoja, joita yritys suorittaa. Kate puolestaan on kokonaisarvon ja arvoa tuottavien toimintojen välinen erotus. Arvotoiminnot jaetaan kahteen ryhmään: perustoiminnot ja tukitoiminnot. Perustoiminnot liittyvät tuotteen fyysiseen valmistamiseen ja myyntiin sekä kuljettamiseen asiakkaalle ja huoltoon. Tukitoiminnot nimensä mukaisesti tukevat perustoimintoja ja toisiaan luovuttamalla hankittuja tuotantopanoksia, inhimillisiä voimavaroja ja useita koko yritystä koskevia palveluja. Vertailu kilpailijoiden arvoketjuihin tuo esille erot, jotka määräävät kilpailuedun. (Porter 1991, 51-57.)

Kaikilla toimialoilla voidaan erottaa viisi perustoimintojen luokkaa, jotka voidaan edelleen jakaa erillisiin toimintoihin toimialasta ja strategiasta riippuen. Nämä perustoiminnot ovat tulologistiikka, operaatiot, lähtölogistiikka, myynti ja markkinointi sekä huolto. Kukin näistä voi olla yrityksen kilpailuedun kannalta elintärkeä. Tukitoiminnot voidaan puolestaan jakaa neljään pääluokkaan, jotka ovat hankinta, tekniikan kehittäminen, inhimillisten voimavarojen hallinta sekä yrityksen infrastruktuuri. Hankintatoimen kustannuksilla on usein merkittävä vaikutus yrityksen kustannusasemaan ja differointiin. Mikäli hankintatoiminnot ovat hajaantuneina läpi yrityksen, ei niiden kokonaisvolyymia kyetä näkemään ja seurauksena on myös se, ettei hankintoihin kiinnitetä riittävästi huomiota. (Porter 1991, 57-57.)



KUVIO 3 Porterin arvoketjumalli (Porter 1991, 55.)

Kilpailuedun tutkimiseksi on ensin määritettävä, millainen yrityksen arvoketju on sen toimialalla. Yrityksen arvotoiminnot voidaan määrittää perusketjun pohjalta. Kukin perusluokka voidaan jakaa erillisiin toimintoihin, mikä edellyttää, että teknisesti ja taloudellisesti erilaiset toiminnot voidaan erottaa toisistaan. Jaottelun tarkkuus riippuu toimintojen taloudellisesta käyttäytymisestä ja siitä, mihin tarkoitukseen arvoketjua analysoidaan. Kaikki yrityksen tekeminen tulee sisällyttää perustoimintoihin ja tukitoimintoihin. (Porter 1991, 63–66.)

Tavaroita ja palveluita voidaan tarkastella arvoketjuna aina ensimmäisestä tuotantoimpulssista hyödykkeen viimeiseen käyttöhetkeen asti. Yksikään ketjun yrityksistä ei voi toimia tehottomasti ilman, että se vaikuttaisi koko ketjun kilpailukykyyn. Sen vuoksi tehoton arvoketjun osa saatetaan korvata tehokkaammalla. Olennaista on koko ketjun suorituskyky, ei yksittäisen yrityksen tehokkuus. Yritysten verkostoituminen ja yhteistyö korostuvat tulevaisuudessa. Kilpailu paikasta arvoketjussa ja ketjujen välillä kovenee. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2003, 102–103.) Globalisaation myötä liiketoiminnan hallinta on monimutkaistunut, minkä seurauksena logistiikasta on tullut olennainen osa maailmanlaajuisia arvoketjua (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009, 33).

Arvoketjuajattelu voidaan liittää myös toimialan ympäristökysymyksiin, jolloin tarkasteltavaksi materiaalivirraksi valitaan yksittäisen tuotteen sijasta koko toimialan arvoketju. Nykyisin ratkaisevaa on, kuinka tehokkaasti yritys käyttää resurssejaan. Resurssitehokkuus yhdistää ympäristönsuojelun ja kilpailukykyyn. Se saavutetaan tuottamalla kilpailukykyisesti hinnoiteltuja tuotteita ja palveluja, jotka tyydyttävät ihmisten tarpeita, ja vähentämällä samanaikaisesti ekologisia haittoja. Arvoketjuajattelun avulla yritys voi hahmottaa oman toimialansa ympäristökysymykset mahdollisimman

kokonaisvaltaisesti ja kehittää omaa liiketoimintaansa osana koko tuotteen elinkaarta. Ympäristöosaamisen edellytyksenä onkin tuotteen koko elinkaaren aikaisten ympäristökuormitusten huomioon ottaminen. Ympäristöosaamista vaaditaan niin tuotekehityksessä, hankinnassa, tuotannossa, jakelussa, jätehuollossa kuin kierrätysjärjestelmissä. Kilpailuetua syntyy, kun koko arvonmuodostusjärjestelmä saadaan toimimaan tehokkaasti ja myös asiakkaat otetaan mukaan arvonmuodostusprosessiin. (Sakki 2001, 171–172.)

3.7 Strateginen hankinta

Hankintatoimen strateginen merkitys on viime vuosina kasvanut. Tähän on merkittävästi vaikuttanut toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, joista tärkeimpiä ovat tietojärjestelmien kehittyminen sekä ulkoistamisen ja yhteistyön huomattava lisääntyminen. (Aminoff, Hyppönen & Pajunen-Muhonen 2002B, 21, [WWW-dokumentti].)

Hankintatoimella ja toimittajamarkkinoiden johtamisella voidaan vaikuttaa organisaation kannattavuuden elementteihin, kuten liikevoittoon, katteisiin, kiertonopeuksiin, kustannuksiin ja sitoutuneeseen pääomaan. Tavoiteltaessa hyvää toimitusketjuun sitoutuneen pääoman hallintaa edellytetään myös hankinnan keinojen osaavaa käyttämistä. Hankinnan vaikutus organisaation tulokseen ja kannattavuuteen on keskeinen varsinkin silloin, kun ulkopuolelta ostettujen materiaalien ja palveluiden osuus liikevaihdosta on suuri. Hankinnan suorituksen arvioinnilla tarkoitetaan tietyllä aikavälillä tehtävää määrälliseen ja laadulliseen seuranta-aineistoon pohjautuvaa arviointia siitä, miten hyvin hankinta on pystynyt auttamaan yritystä sen strategisten ja operatiivisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisessa. Hankinnan suorituksen arviointi sisältää sekä suoritustasoon, taloudellisuuteen että tehokkuuteen liittyviä näkökulmia. Käytetyt hankinnan suorituskyvyn arviointimenetelmät ovat kuitenkin hyvin hajanaisia, keskenään erilaisia ja eritasoisia. Monissa yrityksissä niitä ei seurata lainkaan ja sama koskee toimittajien suorituskykyä ja palvelutason seurantaa. Tärkeimmät käytössä olevat hankinnan suorituskyvyn mittarit ovat hinta, laatu ja kustannustehokkuus. (Iloranta ym. 2008, 91; 105–107; 434.) Mittaamisen pääperiaatteena voidaan pitää: ”Mitä mittaat, sitä saat.”, joten oikeiden mittareiden ja niissä käytettävien lukujen valinta on kriittistä (Aminoff ym. 2002B, 15, [WWW-dokumentti]). Pajarin (2009) tutkimuksen mukaan hyviä perustyökaluja hankintaprosessin suorituskyvyn mittaamiselle ovat vika- ja vaikutusanalyysit sekä läpimenoajat. Analyysivalinta pitää kuitenkin olla perusteltu ja muokattu kyseiseen tilanteeseen sopivaksi. (Pajari 2009, 89.)

Baily, Farmer, Jessop ja Jones (1998) ovat todenneet hyväksi periaatteeksi hankintatoimintaa kehitettäessä sen, että mitä ei voi mitata, sitä ei voi ohjata ja mitä ei voi ohjata, sitä ei voi johtaa. Heidän mukaan hankintatoiminnan perinteiset mittarit ovat olleet karkeita ja negatiivisia keskittyen mittaamaan

hankintojen epäonnistumisia. Mittaamisen vähyys ja mittareiden karkeus on arvioitu olevan jopa eräinä syinä ostotoiminnan aliarvostukseen. (Aminoff ym. 2002B, 15, [WWW-dokumentti].)

Van Weele (2010) jakaa hankinnan suorituskyvyn ulkoiseen ja sisäiseen tehokkuuteen. Hankinnan ulkoinen tehokkuus mittaa sitä, miten hankinnalle asetetut tavoitteet ja päämäärät on saavutettu, ja liittyy siten suunnitellun ja toteutuneen suoritteiden väliseen suhteeseen tietyssä toiminnassa. Se voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: hankintakustannukset ja -hinnat, tuote ja laatu sekä hankintalogistiikka. Hankinnan sisäinen tehokkuus puolestaan mittaa hankintaorganisaatioon liittyviä tekijöitä, kuten henkilöstöä ja sen johtoa, menettelytapoja ja käytäntöjä sekä informaatiojärjestelmiä. Sisäinen tehokkuus voidaan määritellä suunniteltujen ja toteutuneiden panostusten suhteeksi. Sillä tarkoitetaan siten niitä resursseja, joita tarvitaan asetettujen tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisessa. Yrityksen toimitusketju toimii kilpailijoita paremmin, jos kaikissa hankinnan tehokkuuteen vaikuttavissa toimituksissa kyetään niitä parempiin suorituksiin. (Van Weele 2010, 305–306.)

Strategian tehtävänä yleisesti on integroida yrityksen tai muun organisaation tärkeimmät tavoitteet, toimintatavat ja toiminta organisaatiota koossapitäväksi voimaksi. Strategia on organisaation johtava ajatus pitkäjänteisestä tavasta saavuttaa asetetut päämäärät. Siinä korostuvat päämäärän asettelu, yleiset linjavallinnat ja keinot, sekä konkreettiset toimintaohjelmat päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. (Neilimo ym. 2007, 334.)

Strategiseen hankintaan liittyy kokonaisvaltainen laatuajattelu, joka tarkoittaa kaiken arvoa tuottamattoman poistamista. Hankintahenkilöstön strategisia tehtäviä, joihin suurimman osan työajasta tulisi kulua, ovat muun muassa toiminnan suunnittelu ja ohjaus, henkilöstöjohtaminen, kehitystyö, raportointi sekä yrityksen johtamiseen osallistuminen. Hankintastrategiassa pohditaan monia asioita, kuten tehdäänkö tuote tai palvelu itse, hankitaanko se ulkopuolelta (make or buy -päätös) vai vuokrataanko. Hankintojen strategisuutta arvioitaessa tarkastellaan hankintatoimen arvostusta yleensä yrityksessä, toimittajamarkkinoiden tuntemusta, hankintatoimen suorituskyvyn arvioinnin toteutumista sekä yrityksen riskinotto- ja riskinkantokykyä ja resursseja. Hankintastrategian on oltava linjassa koko organisaation tavoitteiden ja kilpailustrategian kanssa. Sen kehittäminen entistä strategisemmaksi voidaan aloittaa ostoprosessien yksinkertaistamisesta ja tehtävien automatisoinnista. Operatiivinen osto tulee automatisoida mahdollisimman pitkälle ja strategisia tehtäviä ja toimittajien hallintaan liittyviä tehtäviä tulee korostaa. (Ritvanen ym. 2007, 139–141.)

Julkishallinnon organisaatiossa ei tavoitella suoranaista taloudellista hyötyä. Kuitenkin myös siellä samoin kuin yleensä yritystoiminnassa, omistaja tai sen edustajat asettavat tavoitteet ja johto suunnittelee, miten ne saavutetaan. Organisaation strategiatyössä on järjestelmällisesti pohdittava hankinta- ja toimitusketjunäkökulmaa, jotta voidaan löytää oikeantasoinen strateginen ote hankintoihin ja toimittajamarkkinoihin. Se merkitsee ennen kaikkea sitä, että

ymmärretään hankittavien tuote- ja palveluryhmien erot ja erilaiset vaikutukset asiakkaiden tarpeiden tyydyttämisessä ja kokonaistavoitteiden saavuttamisessa. (Iloranta ym. 2008, 114–117.)

3.8 Kustannusjohtaminen

Porterin mukaan kilpailun perusstrategiat ovat tuotteiden differointi, keskittyminen ja kustannusjohtajuus. Ne ovat lähestymistapoja, joita sovelletaan kilpailijoiden voittamiseksi. Niiden tehokas toteuttaminen edellyttää kuitenkin täydellistä sitoutumista. Differoinnissa luodaan jotain ainutlaatuista koko toimialalla, jolloin se voi perustua esimerkiksi tuotesuunnitteluun, teknologiaan tai jälleenmyyntiin. Keskittymisessä toimenpiteet kohdistetaan tiettyyn asiakasryhmään, tuotelinjan segmenttiin tai tietylle maantieteelliselle alueelle siten, että tiettyä kohdetta palvellaan mahdollisimman hyvin. Kustannusjohtajuudessa tavoitellaan alhaista kustannustasoa kilpailijoihin verrattuna. Se edellyttää, että kaikessa toiminnassa pyritään kaikin keinoin saavuttamaan kustannusjohtajuus soveltamalla aikaisempaa kokemusta, seuraamalla tarkasti kustannuskehitystä, välttämällä marginaalisia asiakastilejä ja minimoimalla kustannuksia. Alhainen kustannustaso suojelee yritystä viittä kilpailuvoimaa vastaan. Se ensinäkin luo yritykselle lisäpuolustuskeinon kilpailijoita vastaan, sillä tuottoa voidaan saada senkin jälkeen, kun kilpailijat ovat menettäneet voittonsa kilpailun kustannuksiin. Toiseksi alhainen kustannustaso puolustaa yritystä voimakkaita hankintatoimen ostajia vastaan, sillä ostajat voivat käyttää vaikutusvaltaansa hintojen laskemiseksi vain tasolle, jota seuraavaksi tehokkain kilpailija noudattaa. Alhaisella kustannustasolla saavutetaan myös suurempaa joustavuutta hankintamenojen nousun suhteen, jolla on merkitystä erityisesti toimittaessa voimakkaiden tavarantoimittajien kanssa. Lisäksi sellaiset tekijät, jotka ovat edellytyksenä alhaisen kustannustason saavuttamiseksi, asettavat myös tavallisesti merkittävät alallepääsyn esteet mittakaava- tai hintaetuina. Viides kilpailuvoima, alhainen kustannustaso, antaa yleensä yritykselle edullisen aseman suhteessa substituuttituotteisiin sekä suhteessa alan kilpailijoihin. Alhaisen kustannustason saavuttaminen edellyttää usein suhteellisesti korkeaa markkinaosuutta sekä muita etulyöntiasemia, kuten raaka-aineiden helpon saatavuuden. (Porter 1993, 57–62.)

Horngren, Bhimani, Foster ja Datar (1999) määrittelevät strategisen kustannusjohtamisen siten, että se on yrityksen kokonaisvaltaiseen kustannustietoisuuteen ohjaamista niin, että kaikilla organisaation tasoilla pyritään asiakaslähtöiseen jatkuvaan kehittymiseen. Kustannusjohtaminen merkitsee kustannustiedon aktiivista hallintaa ja hyödyntämistä liiketoiminnan ohjaamisessa, seurannassa ja päätöksenteossa. Strategisella kustannusjohtamisella tavoitellaan pitkällä tähtäimellä systemaattista kustannusten alentamista ja organisaation strategisen aseman vahvistumista.

Kustannustason järjestelmällinen alentaminen merkitsee esimerkiksi tehottomien toimintojen virtaviivaistamista ja tukitoimintojen aiheuttamien kulujen karsimista. Strateginen kustannusten hallinta on jatkuvaa pitkän aikavälin toimintaa, joka on myös osa kilpailustrategiaa. (Järvenpää ym. 2003, 61–62.) Kustannusten hallinta ja johtaminen (cost management) on yrityksen koko arvoketjun kustannusten hallintaa, ja se koskettaa laajasti eri toiminnoista ja niiden kustannuksista vastaavia henkilöitä. Johtamalla kustannusten aiheuttajia organisaatioissa tavoitellaan kustannustehokkuuden lisääntymistä ja kannattavuuden paranemista. (Neilimo ym. 2007, 163.)

Kustannusjohtamisella voidaan nähdä yhteys transaktiokustannusteoriaan (transaction cost theory), jolla kuvataan yritysten välisiä suhteita teoriatasolla. Transaktioteoria perustuu yrityksen määritelmään, jonka mukaan yrityksen olemassaolo perustuu hintamekanismiin liittyvien kustannusten minimointiin (Coase 1937, 392; 396–397, [WWW-dokumentti]). Perusoletuksena on, että yritysten välisillä transaktioilla on aina jokin kustannus, ja tämä kustannus on markkinavoima, joka ohjaa päätöksentekoa hankintaa suunniteltaessa. Kun yrityksen ja asiakkaan välillä tapahtuu transaktio, silloin muodostuu myös kustannus. Teorian mukaan yritysten olemassaolon takaa transaktiokustannusten välttäminen. (Williamson 1985.)

Strategisella kustannusjohtamisella on suuri merkitys erityisesti niille yrityksille, jotka kilpailevat suurten, kustannustehokkaiden kansainvälisten kilpailijoiden kanssa tai yleensä alenevien hintojen markkinoilla. Strateginen kustannusjohtaminen edellyttää strategista kustannusanalyysiä, jonka osat alueet ovat arvoketjuanalyysi, strateginen asemointi ja kustannusajurianalyysi. Arvoketjuanalyysi perustuu Porterin arvoketjumalliin. Aluksi määritellään yrityksen arvoketju, sen jälkeen selvitetään todelliset kustannusasemaan vaikuttavat ominaisuudet eli kustannusajurit. Näiden perusteella pyritään määrittämään yrityksen kilpailuetu. Jokaisella arvoa tuottavalla toiminnolla on joukko kustannustekijöitä (ajureita), jotka on tunnistettava ja jotka selittävät eri yritysten prosessien kustannuseroja. Arvoketjun ja sen kustannusten tunnistaminen mahdollistaa toimintoja ohjaamalla ketjun muokkaamisen ja kilpailuedun saavuttamisen. Strategisen kustannusanalyysin toteuttamisen keskeinen väline on toimintolaskenta eli ABC (activity-based costing), jossa toimintanalyysin avulla määriteltyjen toimintojen kustannukset toimivat perustana kustannusten kohdistamiselle muille kustannuslaskennan kohteille, kuten tuotteille ja palveluille. (Järvenpää ym. 2003, 63–66; 85.)

Kustannusjohtajuuteen liittyy tiettyjä riskitekijöitä. Näitä ovat muun muassa teknologinen muutos, joka mitätöi entisten sijoitusten ja opitun vaikutuksen, uudet tulokkaat, jotka jäljittelemällä tai ajanmukaisiin laitteisiin investoimalla tulevat markkinoille, kyvyttömyys nähdä muutoksia tuotevaatimuksissa tai markkinoilla sekä kustannusinflaatio, joka kaventaa yrityksen hintaeroa kilpailijoihin nähden. (Porter 1993, 69.)

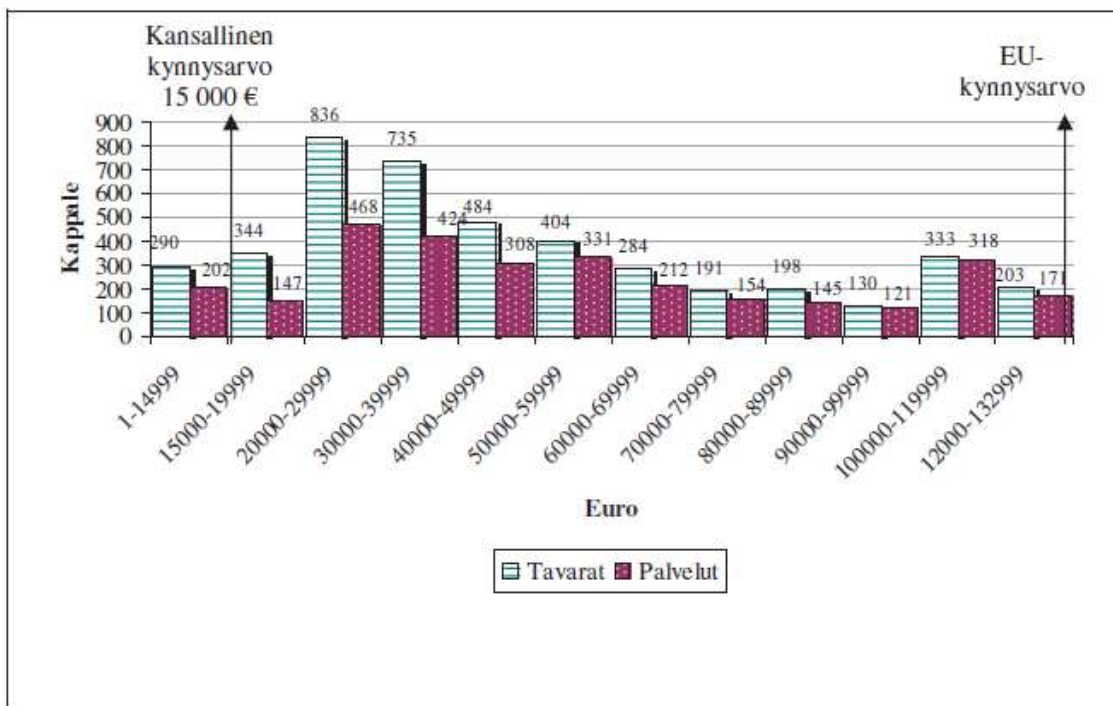
Kilpailun kohtaamisen strategiassa on Cooperin (1995) mukaan tärkeitä ns. selviytymiskolmion johtaminen, jossa komponentteina ovat markkinoitavien tuotteiden ja palveluiden hinta, laatu ja ominaisuudet.

Markkinoilla esiintyy jatkuvasti hinnanalennuspaineita esimerkiksi kilpailijoiden tai korvaavien tuotteiden tai palveluiden kehittämisen vuoksi. Tästä aiheutuu yrityksen kustannusjohtamiselle ja -tasolle jatkuva haaste. Strategiset vaihtoehdot ovat joko panostaminen laatuun ja ominaisuuksiin tai panostaminen halpaan hintaan, jolloin tuotteen ominaisuuksista voidaan tinkiä. Se mitä asiakkaat arvostavat eniten, vaikuttaa siihen mitä yritys valitsee korostettaviksi tekijöiksi. (Järvenpää ym. 2003, 41-42.)

4 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTTAMINEN

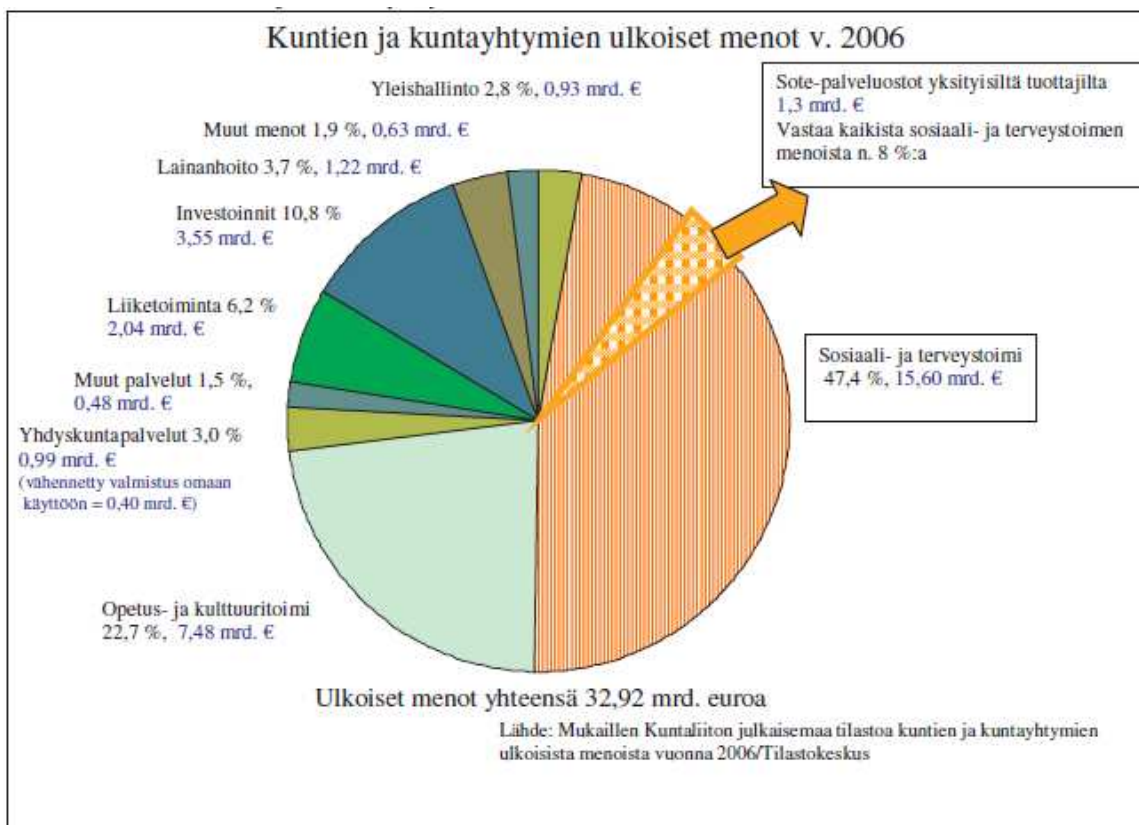
Julkisten hankintojen kokonaisarvo oli vuonna 2004 Suomessa noin 22,5 miljardia euroa. EU:n kynnsarvot alittavien eli kansallisten hankintasäännösten piiriin kuuluvien hankintojen osuus oli tästä noin 13,6 miljardia euroa (61 %), josta kuntien ja kuntayhtymien osuus oli noin 10,4 miljardia euroa (76 %) ja valtion hankintayksiköiden osuus noin 3,2 miljardia euroa (24 %). EU:n kynnsarvot ylittävien hankintojen arvo oli koko maassa puolestaan 3,6 miljardia euroa (27 %). Lukumääräisesti samana vuonna noin 1600 hankintaa luokiteltiin EU:n kynnsarvot ylittäviksi. Näistä oli kuntien hankintoja noin 1200 kappaletta ja valtion hankintoja noin 400 kappaletta. Kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintoja oli puolestaan noin 40 000 kappaletta ja niiden yhteisarvo noin 9 miljardia euroa. Pieniä eli kynnsarvot alittavia hankintoja oli vuonna 2004 noin 1,3 miljoonaa kappaletta ja niiden yhteenlaskettu arvo noin 1,36 miljardia euroa. Jättämällä lainsäädännössä pienhankinnat hankintamenettelyn ulkopuolelle tavoiteltiin kustannussäästöjä. (Kalima ym. 2007, 6.)

Kuntasektorilla hankintatoimi on hyvin hajautunutta johtuen kuntien ja kuntayhtymien suuresta määrästä. Käytännössä hankintoja tekevät kymmenet tuhannet henkilöt, joista noin 80 % tekee hankintoja alle 10 000 euron arvosta vuosittain. Julkisten hankintojen toimittaminen on Suomessa ollut myös hyvin keskittynyttä. Ennen nykyisen hankintalain voimaan tuloa alle puoli prosenttia toimittajista myi noin puolet kuntasektorin hankintojen arvosta ja noin neljä prosenttia heistä myi jopa noin 80 % näistä toimituksista. Vuotuisten ostojen keskiarvo toimittajaa kohden kuntasektorilla oli vain noin 6000 euroa. Esimerkiksi Jyväskylässä vuonna 2004 mediaanilasku oli niinkin alhainen kuin 152 euroa ja toimittajaa kohti maksettiin vuodessa 14 laskua. Kaupungin kaikkien hankintojen kokonaismäärä oli 175 miljoonaa euroa, mutta vain vähän yli puolet niistä, 95 miljoonaa euroa, kuului hankintalain soveltamisen piiriin. (Kalima ym., 2007, 6-7.)



KUVIO 4 Kansalliset tavara- ja palveluhankinnat 1.6.2007-31.5.2008. (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp, 23.)

Julkisella sektorilla sekä tavara- ja palveluhankintojen että rakennusurakoiden arvo on jatkuvasti noussut ja suurinta kasvu on ollut palveluhankintojen määrässä. Julkiset hankinnat ovat lisääntyneet myös perinteisellä kuntien omalla toimialalla sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 22.) Vuonna 2006 kuntien ja kuntayhtymien menoista sosiaali- ja terveystoimi oli ylivoimaisesti suurin toimiala kattaen lähes puolet menoista (kuvio 5). Seuraavaksi suurimpana oli opetus- ja kulttuuritoimi, jonka menot olivat kuitenkin vain noin puolet sosiaali- ja terveystoimesta. Muiden ryhmien osuudet jäivät puolestaan alle puoleen opetus- ja kulttuuritoimen menoista.



KUVIO 5 Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2006. (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp, 31.)

Hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan hankintalain mukaista menettelyä, jossa hankintayksikkö ilmoittaa julkisesti tulevasta tavarasta, palvelusta tai urasta hankinnasta. Ilmoituksessa ja yksityiskohtaisemmassa tarjouspyynnössä selvitetään, mitä ollaan hankkimassa ja millä perusteella tarjous valitaan. Hankinnassa on mahdollista käyttää vaihtoehtoisia menettelyjä, joista valittaessa otetaan myös huomioon hankinnan arvo, luonne ja hankinnan kohde. Hankintayksikön on ilmoitettava etukäteen tarjoajalle asetettavat vaatimukset tarjouskilpailuun hyväksymiseksi sekä näiden tekemien tarjousten valintaperusteet. Valittaessa parasta tarjousta on käytettävä kriteereinä ainoastaan ennakoitua ilmoitettuja valintaperusteita. Mikäli hankintamenettelyssä on tehty virhe, tarjoajalla on oikeus tehdä menettelystä valitus markkinaoikeuteen. (Pekkala 2008, 23–24.)

Hankintalaki käsittää ainoastaan osan koko hankintaprosessista koskien vain itse kilpailuttamista eli hankintalaki on käytännössä menettelytapasäännöstö. Hankintayksiköillä on siten oikeus päättää omasta organisaatiostaan ja siitä, tuottavatko ne palvelut itse vai ostavatko ne ulkopuolisilta toimittajilta tai palveluntuottajilta. Laissa ei myöskään oteta kantaa hankinnan sisältöön tai ehtoihin, joten hankintayksikkö voi vapaasti määrittellä omat hankintatarpeensa. Se ei kuitenkaan saa tuotteelle tai palvelulle asettamallaan vaatimuksilla suosia ketään tarjoajaa. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta toteuttaa hankintaa pelkästään edullisimman hinnan perusteella,

vaan se voi hankinnan sisällöstä päättäessään ottaa huomioon myös haluamansa laadun, asiakasnäkökulman ja muut vastaavat asiat. Hankintalakiin ei sisälly hankintasopimuksen toteuttamiseen ja valvontaan liittyviä seikkoja. (Pekkala 2008, 24–25.)

4.1 Hankintasäntelyn tausta ja tavoitteet

Hankintalain taustalla ovat Euroopan yhteisön perustamissopimukseen pohjaavat oikeudelliset peruseriaatteet ja direktiivit sekä Maailman Kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen GPA-sopimus. Kaupan esteiden poistaminen jäsenvaltioiden välillä sekä toimivien sisämarkkinoiden luominen ovat olleet keskeisiä tavoitteita Euroopan yhteisössä, jonka lainsäädännöllä pyritään edistämään tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työntekijöiden vapaata liikkumista. Tämä merkitsee yrityksille esimerkiksi mahdollisuutta hankintojen tarjoamiseen julkisille toimijoille. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 21.)

Euroopan Unionin jäsenmaista on haluttu luoda alue, jossa avoimen kilpailun periaatteiden mukaisesti tavaroita tuotettaisiin siellä, missä se olisi edullisinta ja jossa kilpailtaisiin hinta-laatusuhteella. Jäsenmaille ei sen vuoksi ole sallittua väaristää kilpailua esimerkiksi julkisilla tuilla, ohjaamalla julkisia hankintoja oman maansa yrityksille, markkinoita väaristävällä kilpailupolitiikalla tai muilla epätervettä kilpailua suosivilla keinoilla. (Pekkala 2008, 29.)

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu seuraaviin EU:n direktiiveihin: *hankintadirektiivi* eli julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) sekä *oikeusturvadirektiivi* tai *1. valvontadirektiivi* eli julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi (655/989/ETY). Erityisaloja säätelevät *erityisalojen hankintadirektiivi* eli vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY) sekä *oikeusturvadirektiivi* tai *2. valvontadirektiivi*, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivi (92/13/ETY). Direktiivit ovat sisällöltään hyvin yksityiskohtaisia, jotta pystytään estämään kaikki keinot, joilla kilpailuttamista vältettäisiin tai säännöksiä vesitettäisiin. (Pekkala 2008, 28–31.)

Aiempaan lainsäädäntöön verrattuna hankintalain ja -asetuksen sisältö pysyi pääosin ennallaan. Keskeisimmät muutokset liittyivät

yhteishankintayksikön asemaan, uusiin kilpailuttamismenetelmiin, joita ovat puitejärjestely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja sähköiset menettelyt, sekä tarjousten vertailuperusteiden ilmoittamisvelvollisuuteen. Lisäksi merkittäviä muutoksia olivat kansallisten kynnyksarvojen asettaminen, ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen koskemaan kaikkia kansallisia hankintoja sekä tarjouspyynnön sisällön sääntely. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 17–18.)

Suomessa oli vielä 1990-luvulla joillain kunnilla käytössä hankintasääntöjä, joiden mukaisesti hankinnoissa oli annettava etusija oman kunnan yrityksille tai ne saattoivat saada olla jopa hieman kalliimpia. Perusteluina tällaiselle menettelylle olivat oman kunnan työllisyyden ja yritystoiminnan tukeminen sekä verotulojen saanti omaan kuntaan. Valtakunnan tasolla oli myös tavoitteena suomalaisuuden suosiminen: hankinta oli tehtävä Suomesta aina kun mahdollista. Voimassa olevissa direktiiveissä ei suoraan kielletä oman kunnan tai maan suosimista. Niiden sisältö on kuitenkin se, ettei oman alueen yritystä saa asettaa hankinnoissa etusijalle muualta tulevaan jäsenmaahan tai edes oman maan muulta alueelta tulevaan nähden. (Pekkala 2008, 32–33.)

Hankintalain 1. §:n mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn tavoitteita ovat myös terveen ja tehokkaan taloudellisen kilpailun edistäminen, palvelujen tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkumisen esteiden poistaminen, Euroopan unionin yhteismarkkinoiden integraatiokehityksen tukeminen sekä julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle koko Euroopan yhteisön alueella. Toisaalta sääntelyn tavoitteina on myös poistaa julkisen sektorin toiminnan rakenteellista tehottomuutta ja estää hankintamenettelyihin sisältyvää korrupitiota. (Kaarresalo 2007, 2.)

Euroopassa tehdyissä selvityksissä on arvioitu, että julkisten hankintojen kilpailuttamisella voidaan saavuttaa keskimäärin 5-10 prosentin säästö. Kuntien talousarvioissa hankintojen määrä vaihtelee yleensä 10 ja 20 prosentin välillä riippuen talousarvioiden loppusumasta ja kunnan taloudellisesta tilanteesta. Esimerkiksi Tanskassa arvioitiin kuntien kilpailuttamisen EU:n alueelle tuovan noin 10 prosentin säästön. Myös Suomessa on saavutettu merkittäviä säästöjä esimerkiksi joukkoliikenteen sekä sairaalatarvike- ja oppikirjahankintojen kilpailuttamisella. Voidaan arvioida, että julkisen sektorin kilpailuttamisella Suomessa saavutetaan säästö, joka saattaa merkitä noin yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta. Kyseessä on koko kansantaloudelle merkittävästä summasta, joka realisoituu tehokkaalla kilpailuttamisella. Lisäksi kilpailuttamisella pyritään vaikuttamaan hankittujen hyödykkeiden laatuun. Se edellyttää, että hankintamenettelyssä laatua arviointikriteerinä painotetaan. (Kalima ym., 2007, 18–19.) Laadulla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun kykyä täyttää käyttäjän eli asiakkaan tarpeet ja odotukset. (Neilimo ym. 2007, 323).

4.2 Hankintalain periaatteet

Hankintalain 2. §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Laissa noudatetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen yleisiä oikeusperiaatteita, jotka ovat syrjimättömyys-, avoimuus-, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate.

Syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu merkitsee, että hankintamenettelyn jokaisessa vaiheessa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta sellaisista tekijöistä, kuten kansallisuus tai sijoittuminen jollekin alueella tai johonkin jäsenvaltioon, jotka eivät liity hankintaan. Eri paikkakunnilta tulevia ehdokkaita tai tarjoajia on kohdeltava samoin kuin omalla alueella olevia. Myöskään hankinnalle asetetut tekniset tai muut vaatimukset eivät saa olla paikallisia, muita alueita syrjiviä tai suosivia. Laki sinänsä sallii hankintayksikön omistaman yhteisön tai laitoksen tai toisen hankintayksikön, esimerkiksi toisen kunnan liikelaitoksen, osallistumisen tarjouskilpailuun. Edellytyksenä on kuitenkin, että tarjoavaa hankintayksikköä kohdellaan samalla tavoin kuin muitakin tarjoajia. Syrjimättömyysperiaate ei kuitenkaan edellytä kilpailuttamaan sellaisia hankintoja, jotka hankintayksikkö voi tehdä omana työnään. Sellaisessa tapauksessa on päätös tehtävä jo ennen hankintamenettelyn aloittamista. Hankintamenettelyn alettua sitä ei voida keskeyttää, vaikka oman hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos siihen osallistuisi. (Pekkala 2008, 35–36.)

Avoimuusperiaate merkitsee laajaa ilmoittamisvelvollisuutta hankintamenettelyssä. Kaikki kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat on ilmoitettava julkisesti, eikä enää voida toimia niin, että hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnöt suoraan vain haluamilleen toimittajille. Hankintalain avoimuusperiaatetta tukee myös hallinnon avoimuuden säädökset esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Avoimuusperiaate tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnoista ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailun ratkaisusta tiedotetaan osallistuneille ja että hankintaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia. (Pekkala 2008, 36–37.)

Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että hankintamenettelyssä asetettavat vaatimukset ovat oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtoja määritettäessä otetaan huomioon hankinnan luonne ja arvo. Samoin tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvät vaatimukset olisi suhteutettava hankinnan laatuun. Suhteellisuusperiaatteen voidaankin katsoa tarkoittavan kohtuullisuuden huomioon ottamista. (Pekkala 2008, 38.)

Hankintalainsäädännön oikeusperiaatteita tulee soveltaa hankinnan kaikissa vaiheissa. Jos hankintayksikkö sisäistää ja soveltaa niitä hankintaprosessissaan, oleellisen menettelyvirheen mahdollisuus vähenee

huomattavasti. Tällöin esimerkiksi tarjoajan aikaisempi yhteistyö hankintayksikön kanssa ei saa vaikuttaa hankintapäätökseen. (Hyvönen ym. 2007, 20–23.)

Hankintalaki koskee kaikkia hankintayksikköjä riippumatta rahan lähteestä. Tämä tarkoittaa, että hankintalakia on noudatettava käytettäessä hankintoihin varoja valtion, kunnan tai seurakunnan budjetista, EU:n rakennerahastoista, maksullisen toiminnan tuloista tai testamentista, lahjoituksesta tai muusta vastaavasta lähteestä. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tietyt hankinnat. Näitä ovat alle kansallisen kynnyksarvon olevat hankinnat, salassa pidettävät valtion turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvät hankinnat, kiinteän omaisuuden, kuten maan hankintaan tai vuokraukseen liittyvät hankinnat, keskuspankkipalvelut, välimies- ja sovittelupalvelut sekä omana työnä tehtävät tavarat, palvelut ja rakennusurakat. Päätös olla soveltamatta johonkin hankintaan hankintalakia on tehtävä aina ennen hankinnan käynnistämistä, ja se on perusteltava. (Hytönen ym., 2007, 30–33.)

TAULUKKO 1 HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistut hankintailmoitukset hankintayksikkötyypeittäin 1.1.2008–31.12.2008. (HILMA-ilmoituskanava, tilastot 2008, [WWW-dokumentti].)

Hankintayksiköt	Määrä (kpl)	Arvo (€)
Valtion viranomaiset ja liikelaitokset	3 978	4 119 122 958
Kunnat, kuntayhtymät ja muut aluetason viranomaiset	11 362	5 129 207 210
Muut hankintayksiköt	4 373	4 719 219 940

Hankinnat jaetaan nykyisin mukaan kolmeen ryhmään ennakoitun euromääräisen arvonlisäverottoman arvon mukaan: EU:n kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin, kansalliset kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin ja kansalliset kynnyksarvot alittaviin hankintoihin. Kahdella ensin mainitulla ryhmällä on omat hankintamenettelyä ja suorahankintaa koskevat säännöksensä, jotka eroavat toisistaan lähinnä ilmoitusmenettelyn sekä neuvottelumenettelyn ja suorahankinnan käyttöperusteiden osalta. (Hytönen ym., 2007, 30–34.)


Kun hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton arvo on suurempi kuin EU-kynnyksarvo, hankintalakia on sovellettava. Euroopan komissio tarkistaa EU-kynnyksarvot kahden vuoden välein ja komission asetuksen 1422/2007 mukaan ne ovat olleet 1.1.2008–31.12.2009 välisenä aikana:

- 133 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavara- ja palveluhankinnoissa,
- 206 000 euroa muiden hankintayksiköiden tavara- ja palveluhankinnoissa; sekä
- 5 150 000 euroa rakennus- ja käyttöoikeusurakoissa.

Palvelut jaetaan EU-hankinnoissa ensisijaisiin ja toissijaisiin. Toissijaiset palvelut eivät edellytä EU-laajuisen kilpailutuksen toteuttamista, vaan hankinnan arvosta riippumatta niihin sovelletaan kansallisia hankintoja koskevia määräyksiä sekä noudatetaan niiden mukaisesti teknisten eritelmien laatimista ja jälki-ilmoitusta koskevia vaatimuksia. Ensisijaisia palveluja ovat esimerkiksi huolto- ja korjauspalvelut, maa- ja ilmaliikenteen kuljetuspalvelut, rahoituspalvelut, liikkeenjohdon konsulttipalvelut, arkkitehtipalvelut sekä rakennusten puhtaanapito- sekä isännöinti- ja kiinteistöhoitopalvelut. Toissijaisia palveluja ovat puolestaan esimerkiksi hotelli- ja ravintolapalvelut, rautatie- ja vesikuljetuspalvelut, koulutuspalvelut, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut sekä virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut. (Hytönen ym., 2007, 37.)

Hankintalain 15. §:n mukaan lakia on sovellettava ylitettäessä kansalliset kynnysarvot, jotka sen mukaan 1.6.2007–31.5.2010 välisenä ajanjaksona olivat:

- tavara- ja palveluhankintojen, suunnittelukilpailujen ja palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten ennakoitu arvonlisäveroton arvo vähintään 15 000 euroa;
- sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä julkisten työvoimapalvelujen ennakoitu arvonlisäveroton arvo vähintään 50 000 euroa; sekä
- rakennusurakoiden ja käyttöoikeusurakoiden ennakoitu arvonlisäveroton arvo vähintään 100 000 euroa.

<p>EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat 2008-2009 206 000 € / tavarat ja palvelut 133 000 € (keskushallintoviranomaiset) 5,15 milj. € rakennusurakat</p>		<p>Direktiivien mukaiset kilpailuttamismenettelyt EU-laajuinen ilmoitusvelvoite Valitusoikeus markkinaoikeuteen</p>
<p>Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat 15 000 € tavarat ja palvelut 50 000 € SOTE- ja eräät koulutuspalvelut 100 000 € rakennusurakat</p>		<p>Kilpailuttamisvelvoite, mutta menettelyt kevyempiä kuin EU-hankinnoissa Kansallinen ilmoitusvelvoite Valitusoikeus markkinaoikeuteen</p>
<p>Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat (alle 15 000/50 000/100 000)</p>		<p>Hankintalain soveltamisalan ulkopuolella Hankintayksiköiden omat säännöt Ei valitusoikeutta markkinaoikeuteen Kunnallinen oikaisuvaatimus mahdollinen</p>

KUVIO 6 Hankintalain kolmiportaisuus. (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp, 6, [WWW-dokumentti].)

Hankinnan ennakoitun arvon laskemisella pyritään selvittämään hankinnan suurin kokonaisarvo, ja se ratkaisee sovellettavan menettelytavan. Arvoa määritettäessä otetaan huomioon mahdolliset optio- ja muut sopimuksen

pidennysehdot sekä eri vaihtoehtojen ennakoitujen arvot. Arvon on pädettävä silloin, kun hankintayksikkö jättää hankintailmoituksen julkaistavaksi tai muuten aloittaa hankintamenettelyn. Mikäli myöhemmin tapahtuu esimerkiksi hyödykkeiden hinnoissa ennakoimattomia muutoksia, hankintamenettelyä ei tarvitse muuttaa vastaamaan ennakoitujen arvon muutosta. Laskettaessa yhteishankinnan arvoa, joka perustuu työvoimapalvelusta annettuun lakiin, otetaan huomioon myös työvoimaviranomaisen rahoittama osuus hankinnasta. (Eskola ym. 2007, 85; Hytönen ym. 2007, 34–35.)

Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea hankinnan arvoa poikkeuksellisin menetelmin säännösten kiertämiseksi. Hankinnan pilkkomisesta eli eriin jakamisesta on kyse silloin, kun esimerkiksi luonteva hankintakokonaisuus kilpailutetaan tai suoraan hankitaan useissa erissä ja hankinnat ajoittuvat siten, että hankintaerät olisi voitu kilpailuttaa kokonaisuuksina. Pilkkomiskielto koskee kaikkia hankintoja. Mikäli hankinta halutaan jakaa osiin, tulee sen perustua taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksikön on tarvittaessa kyettävä osoittamaan. Laajan hankinnan jakaminen osiin voidaan esimerkiksi perustella riskin jaolla tai kilpailuolosuhteilla. Toisaalta myös hankintojen keinotekoinen yhdistely on kiellettyä esimerkiksi siten, että hankinta yhdistetään lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävään hankintaan pyrkimyksenä kilpailuttamisen välttämisen. (Eskola ym. 2007, 89; Hytönen ym. 2007, 35–36.)

TAULUKKO 2 Kansallisilla ja EU-hankintailmoituksilla julkaistut hankinnat 1.6.2007-31.5.2008. (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp, 11, [WWW-dokumentti].)

Hankinnat hankintalajeittain	Määrä (kpl)	Arvo (€)	Hintatieto ilmoitettu
Tavarat			
kansallinen hankintailmoitus	5 113	348 100 649	99,77 %
EU-hankintailmoitus ¹	1 159	910 047 682	38,40 %
Palvelut			
kansallinen hankintailmoitus	4 372	1 542 554 658	99,62 %
EU-hankintailmoitus ¹	1 148	1 131 126 826	40,59 %
Rakennusurakat			
kansallinen hankintailmoitus	2 949	2 443 201 792	99,36 %
EU-hankintailmoitus ¹	244	898 720 000	45,08 %
Muut hankinnat			
kansallinen hankintailmoitus	236	37 382 058	97,44 %

¹ sisältää myös erityisalajat

4.3 Hankintaprosessi

Hankintaprosessin hahmottaminen on ensiarvoisen tärkeää sekä ostajan että myyjän kannalta. Yksi keskeinen ero julkisen ja yksityisen sektorin toimintatavoissa on se, että julkisella sektorilla ei voi yhdistää prosessin vaiheita tai jättää niitä pois, vaan kaikki vaiheet on tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kokonaisuus muodostuu toisiinsa linkittyvistä prosessin vaiheista, joista kaikista on pääsääntöisesti laadittava kirjalliset asiakirjat. Olennaista on hahmottaa myös prosessin jatkuvuus: useat hankinnat tulevat uudelleen kilpailutukseen viimeistään muutaman vuoden kuluttua. Kun sopimuksen päätyminen lähestyy, hankintayksikön on ryhdyttävä jälleen valmistelevaan hankintamenettelyä, josta mahdollisesti seuraa toimittajan vaihtuminen. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 121.)

Baily, Farmer, Jessop ja Jones (2005) jakavat hankintaprosessin seuraaviin vaiheisiin: tarpeen määrittäminen, spesifikaatiot, make or buy -päätös, hankintalähteen identifiointi, hankintalähteen valinta, sopimuksen teko, sopimuksen hallinta, tilauksen vastaanottaminen ja tarkastus, maksaminen ja tarpeen täytyminen (Pajari 2009, 9). Van Weele (2010) puolestaan määrittelee hankintaprosessin päävaiheiksi spesifikaatioiden määrittämisen, toimittajan valinnan, sopimuksen teon, tilauksen, toimituksen ja arvioinnin sekä seurannan ja arvioinnin. Hankintaprosessin alkupäätä hallitsee sisäinen asiakas, kun taas loppupäässä keskeisessä asemassa on toimittaja. (Van Weele 2010, 29.)

Julkisen hankinnan prosessissa on viitisentoista vaihetta, joiden määrään ja keston vaikuttavat hankinnan arvo, monimutkaisuus, valittu menettely ja hankintayksikön valmiudet reagoida prosessin aikana mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin. Prosessin käynnistyessä hankintayksikön pitäisi olla jo tietoinen monista prosessin loppuvaiheen seikoista. Mikäli niitä ei kyetä ennakoimaan ja hankintayksikkö on valmistautumaton prosessin käynnistyessä, on erittäin todennäköistä, että aikataulu tulee viivästymään, lopputulos ei vastaa tavoitteita tai prosessi jopa joudutaan keskeyttämään. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 121.)

Tavallisesti julkisen hankinnan prosessissa esiintyy seuraavat vaiheet:

1. Hankintayksikön hankintastrategia ja hankintaohjeet. Ne sisältävät etukäteen sovitut hankintatoimen yleiset periaatteet ja ostotavat.
2. Hankintatarpeen kartoitus ja hankinnan suunnittelu. Hankintayksikkö selvittää, mitä tarvitaan, markkinoilla tarjolla olevat vaihtoehdot ja mitä tarjoajilta edellytetään.
3. Hankintamenettelyn valinta. Tavanomaisten tuotteiden kohdalla voidaan valita ns. avoin tai rajoitettu menettely. Avoimeen menettelyyn voivat osallistua kaikki halukkaat tarjoajat ja rajoitetussa menettelyssä ensin valitaan tarjoajat, joille tarjouspyyntö lähetetään.
4. Tarjouspyynnön laatiminen. Siinä yksilöidään tarkasti, millainen tuote, palvelu tai rakennushanke halutaan ostaa, millaisia vaatimuksia sille

asetetaan ja miten niitä painotetaan valinnassa. Tarjouspyynnön vähimmäisvaatimus on laissa säädetty. Lisäksi tarjoajien kelpoisuudelle on yleensä asetettu vaatimuksia koskien esimerkiksi yleistä luotettavuutta, luottokelpoisuutta, teknisiä edellytyksiä tai resursseihin liittyviä seikkoja. Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, joten se on laadittava erittäin huolellisesti. Tarjousmenettelyihin liittyvistä ongelmista suuri osa koskee epäselvästi tai tulkinnanvaraiseksi laadittua tarjouspyyntöä.

5. Hankintailmoituksen julkaisu. Ilmoitus tulevasta hankinnasta julkaistaan joko ennakkoilmoituksena budjettikauden alussa tai ennen aiottua hankintaa HILMA-ilmoituskanavassa. Siinä kerrotaan hankintaan liittyvät olennaiset asiat.
6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen. Riippuen valitusta menettelytavasta asiakirjat lähetetään joko kaikille niitä pyytäneille tarjoajille (avoin menettely) tai vain hankintayksikön valitsemille tarjoajille (rajoitettu menettely).
7. Tarjousten tekeminen. Tarjoajien tulee ottaa huomioon kaikki tarjouspyynnössä mainitut asiat ja siinä vaadittavat asiakirjat sekä palauttaa tarjous määräajassa. Tarjouspyynnöstä poikkeavaa hakemusta ei hankintayksikkö saa hyväksyä.
8. Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen. Tarjoukset avataan yhtä aikaa määräajan umpeuduttua. Niitä ei voi enää tässä vaiheessa täydentää tai muuttaa.
9. Tarjoajien kelpoisuuden varmistaminen. Avoimessa menettelyssä, johon kaikki halukkaat voivat osallistua, tarkistetaan ensin, että kaikki tarjoajat täyttävät heille asetetut vähimmäisvaatimukset eli kelpoisuusehdot. Tässä hylättävien tarjoajien tarjouksia ei saa ottaa edes vertailuun. Rajoitetussa menettelyssä tarjoajien kelpoisuus on tarkistettu jo aiemmin.
10. Tarjousten vertailu. Tarkistetaan, että kaikki tarjouksille asetetut ehdot täyttyvät ja vaadittavat asiakirjat ovat liitteinä. Valittavan tarjouksen on oltava joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin sen mukaisesti, mitä aiemmin on määritelty. Kokonaistaloudellisesti edullisemman kriteerit ja painotukset päättää hankintayksikkö.
11. Hankintapäätöksen tekeminen. Hankintayksikkö tekee hankinnasta päätöksen, ja sen on esitettävä perustelut valinnalleen kirjallisesti.
12. Tarjoajien tiedottaminen. Tarjouskilpailuun osallistuneille on ilmoitettava kirjallisesti perusteluineen tehdystä hankintapäätöksestä. Myös niille tarjoajille, jotka rajoitetussa menettelyssä oli tarjoajia arvioitaessa jo karsittu, on viimeistään tässä vaiheessa ilmoitettava hylkäämisestä.
13. Hankintasopimuksen tekeminen. Sopimus on tehtävä kirjallisesti.
14. Jälki-ilmoituksen julkaisu. Tämä koskee EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja ja on tehtävä 48 päivän kuluessa hankintasopimuksesta.
15. Sopimuksen täytäntöönpano. (Pekkala 2008, 25–27.)

Varsinaiseen hankintamenettelyyn ei sisälly hankintasopimuksen laatiminen. Laajasti ymmärrettynä hankintamenettelyn voidaan tulkita päättyvän hankintasopimuksen allekirjoitukseen ja täytäntöönpanoon. Sopimusta rajaa hankintamenettely ja sen perusteella tehty päätös, joten sitä ei voi tehdä muusta kuin mitä hankintamenettelyssä on kilpailutettu. Hankintakokonaisuutta ja sen olennaisia ehtoja ei siten voi muuttaa hankintamenettelyssä pyydetystä ja tarjotusta. (Aarto ym. 2009, 17.)

Hankintalakiin sisältyy vain vähän hankintasopimuksen sisältöä, rakennetta ja soveltamista koskevaa ohjeistusta. Sopimuksen tekemistä sääntelevätkin yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet ja sopimuslainsäädäntö. Lisäksi hankintasopimuksissa käytetään paljon yleisiä sopimusehtoja, kuten julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja vuodelta 1994 (JYSE 1994). Informaatio- ja tietoliikenne- eli ICT-alalle on laadittu omat yleiset sopimusehdot vuonna 2007 (JIT 2007). (Aarto ym. 2009, 20–21.)

4.3.1 Hankinnan valmistelu

Onnistuneen hankintasopimuksen edellytyksenä on koko hankintamenettelyn huolellinen valmistelu ennen menettelyn aloittamista. Ennakoinnin tulee ulottua aina hankintasopimukseen asti. (Aarto ym., 2009, 14.)

Julkisten varojen käytön suunnitelmallisuus, julkisen organisaation strategiset tavoitteet ja hankintatarpeiden määrittely kohtaavat parhaiten hankintasuunnitelmassa. Hankintayksiköittäin on suurta vaihtelua siinä, onko suunnitelma hyvinkin yksityiskohtainen vai jääkö se yleiselle tasolle. Suunnitelman yhtenä merkittävänä tarkoituksena on varata budjettiin riittävät varat sekä toteuttamiselle resurssit. Parhaassa tapauksessa hankintayksiköllä on standardoitu prosessi, jolla hankinnat käynnistetään. Käytännössä yksittäisen hankinnan kohdalla selvitetään ensin, että se on hankintasuunnitelmassa sekä myös budjettisuunnitelmassa. Jokaiselle hankinnalle on järkevää laatia selkeä hankintasuunnitelma, johon sisältyy myös toteutusaikataulu. Tulossa olevista EU-hankinnoista on mahdollista tehdä ennakoilmoitus, jolloin hankintayksikkö pystyy vaikuttamaan merkittävästi aikatauluun. Mikäli se on riittävän yksityiskohtainen, hankintayksikkö voi noudattaa lyhennettyjä määräaikoja varsinaisessa tarjousmenettelyssä. (Kuusniemi- Laine ym. 2007, 71; 81.)

Hankinnalle on yleensä olemassa useampi toteutusvaihtoehto, joista tehtävän valinnan ratkaisevat pääosin strategiset ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät seikat. Karkeasti valintavaihtoehtoina ovat palvelun tai tavarankäytön tekeminen omana työnä tai ostaminen markkinoilta. Hankintayksiköllä on oikeus päättää, missä määrin se itse tuottaa palveluja ja tavaroita ja missä määrin se ostaa näitä ulkopuolelta. Vaihtoehtoja ovat oma tuotanto, keskitetyn tason kilpailutus tai oma kilpailutus. Oma tuotanto merkitsee, että hankintayksikkö tuottaa palvelut, tavarat tai rakennusurakat omana sisäisenä tuotantonaan tai että ne ostetaan in-house- eli sidosyksiköltä. Keskitetyn tason

kilpailutuksessa hankinta toteutetaan yhteishankintayksikön tai hankintarenkaan kilpailuttamalla sopimuksella. Oma kilpailutus voidaan toteuttaa kertahankintoja, pitkäkestoisia sopimuksia tai puitesopimuksia kilpailuttamalla. Se voidaan toteuttaa myös konsessiomallilla, jossa lopputuloksen käyttäjät maksavat kohteen käytön tai palvelusta aiheutuvat kustannukset joko osin tai kokonaan suoraan toimittajalle. (Kuusniemi- Laine ym. 2007, 72–73.)

Hankintalain mukaan hankinnalle on määriteltävä ennakoitu arvo, jonka on ilmentävä hankintailmoituksesta. Ennakoitu arvo, joka ilmoitetaan arvonlisäverottomana, täytyy sen vuoksi pystyä arvioimaan jo valmisteluvaiheessa. Mikäli valmistelu pitkittyy, joudutaan arvokin päivittämään. Määriteltyihin kynnysarvoihin tehtävä vertailu ratkaisee sen, sovelletaanko hankintamenettelyyn säännöksiä EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta, kansallisen kynnysarvon ylittävästä hankinnasta vai onko kyseessä pienhankinta, johon hankintamenettelyä ei tarvitse soveltaa. (Aarto ym., 2009, 17.)

Perinteisten markkinoiden kartoituksen, kuten messu- ja yritysvierailuiden, lisäksi hankintayksikkö voi myös lähettää alustavan kyselyn tai tietopyynnön kaikille tuntemilleen alan toimijoille. Tietopyynnön tarkoituksena on kartoittaa soveltuvia yrityksiä, heidän tarjontaansa, yleistä hintatasoa ja mahdollista halukkuutta osallistua hankintaan. Tietopyynnön lähettäminen ei edellytä hankintailmoituksen laatimista, mutta hankintailmoituksella voidaan haluttaessa myös ilmoittaa tietopyynnöstä. Tulevien tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tietopyyntö tulisi lähettää mahdollisimman monelle potentiaaliselle tarjoajalle. Se ei kuitenkaan saa olla tarjouspyynnön kaltainen tai kohdennettu vain harvoille yrityksille. Annetut vastaukset eivät sido toimittajia eikä hankintayksikkö voi käyttää tietoja itse tarjouskilpailun vertailuissa ellei tarjouksissa ole samoja tietoja. Tietopyyntö ei myöskään velvoita osallistumaan varsinaiseen tarjouskilpailuun. Uuden lainsäädännön nojalla hankintayksikkö voi lisäksi käydä ns. teknistä vuoropuhelua toimittajien kanssa ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Käytännössä se voi olla esimerkiksi tarjouspyyntöluonnoksen lähettämistä mahdollisimman monelle potentiaaliselle tarjoajalle, jotka antavat kommentteja pyynnön täydentämiseksi. (Hytönen ym. 2007, 42.)

Potentiaalisten toimittajien haun internetin avulla voidaan olettaa jo olevan arkipäivää suurimmassa osaa yrityksissä. Sähköisen tiedonhaun nopeuden ja käytettävyyden kanssa kilpailee vain ostajan aiempi kokemus ja tietämys toimittajista. Koska sähköinen toimittajahaku on ostajan kannalta hyvin yksinkertaista, ei vaihtoehtoisten menetelmien käyttö ole yleensä edes tarpeellista. Varjopuolena saattaa kuitenkin on toimittajien niin suuri määrä, että kaikkien vertailu omatoimisesti ei ole mahdollista. Toimittajahaun tehostuminen sähköisten menetelmien kehittymisen ansiosta hyödyttää ensisijaisesti ostavaa osapuolta. Myyjien näkökulmasta lisääntyvä kilpailu puolestaan pakottaa niitä tinkimään omista marginaaleistaan tilauksia saadakseen. Uusien teknologioiden omaksuminen eli sähköisillä markkinoilla

mukanaolo saattaa kuitenkin olla edellytyksenä sille, että tilauksia ylipäättään saadaan (Bakos 1997, 1684). Internetiin pohjautuva toimittajahaku vähentää erityisesti saavutettavuuden maantieteellisiä rajoitteita, jolloin toimittajakandidaattien etsintä mahdollistuu globaalisti. (Muilu 2008, 51–54.)

Hankinnan valmisteluun on syytä etenkin laajoissa hankinnoissa sisällyttää myös hankinnan tekemiseen ja tuotantoon liittyvien riskien kartoitus. Hankintaan liittyviä riskejä ovat tehtävän määrittelyn puutteellisuus, kyvykkäiden tarjoajien vähyys, kilpailun toimimattomuus, tilaajan hinta-arvion virheellisyys, kilpailutus- tai toimitusaikataulun viivästyminen, ennakoimattomat tehtävät toteutusvaiheessa ja henkilövaihdokset. Riskeistä tehdään analyysi ottaen huomioon niiden todennäköisyydet ja seurausten vakavuusaste tehtävän kannalta. Analyysin pohjalta määritetään, miten riskit huomioidaan hankinnan eri vaiheissa. Palvelun tuottamiseen liittyviä epäselvyyksiä voi minimoida laatimalla yksityiskohtainen tehtävä- ja vastuunjakotaulukko. (Hytönen ym. 2007, 40.)

Varsin tavanomaista on, että hankintayksiköille tulee äkillinen tarve hankkia jotain, kun jokin asia ei enää toimikaan. Kiireellisinä tehdyt hankinnat epäonnistuvat kuitenkin kaikkein useimmin. Hankintalainsäädäntö ei pääsääntöisesti salli pikaisia hankintaprosesseja, sillä suorahankinta on mahdollista vain erityisin perustein. Tavanomaista tällaisissa tilanteissa on, että kauppahinta on kilpailutettua hintaa korkeampi ja että hankinnan kohde ei lopulta vastaa ostajan tarpeita puutteellisen suunnittelun vuoksi. Syntyvistä ongelmista on näin ollen seurauksena lisätöitä ja -kustannuksia. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 78.)

4.3.2 Hankintamenettelyt

Hankintalaissa on oleellisena osana määritelty hankintamenettelyt, joille kullekin on asetettu omat käyttöedellytykset ja menettelytavat. Menettelyt voidaan jakaa yksivaiheisiin ja kaksivaiheisiin menettelyihin. Yksivaiheiseksi menettelyksi voidaan luokitella avoin menettely ja kaksivaiheisia ovat puolestaan rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely. (Hyvönen ym. 2007, 97.)

Useilla hankintamenettelyvaihtoehdoilla on haluttu luoda pohja mahdollisimman avoimelle ja laajalle kilpailutukselle. Järjestelmässä on mahdollista myös hankintamenettelyn vaihtaminen prosessin aikana silloin, kun sille on riittävä oikeudellinen peruste. Ensisijaisella hankintamenettelyllä tarkoitetaan sellaisia hankintamenettelyjä, jotka hankintayksikkö voi valita ensimmäiseksi menettelyksi. Toissijaiseen menettelyyn voidaan puolestaan ryhtyä silloin, kun ensisijaisella menettelyllä ei ole syystä tai toisesta kyetty saamaan hankintaprosessia loppuun. Toissijaisen menettelyn käyttö on rajoitettua, sillä siinä taloudellinen kilpailu yleensä kaventuu. Sen vuoksi menettely on aina dokumentoitava ja perusteltava. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttavina tärkeimpinä kriteereinä ovat hankinnan laajuus ja laatu. (Kalima ym. 2007, 124–125.) Lisäksi menettelyn valintaan vaikuttavat

hankinnan arvo, kohde, luonne, monimutkaisuus, valintaperusteet, käytettävissä oleva aika, neuvottelutarve, markkinoilla olevien toimittajien lukumäärä sekä viime kädessä hankintayksikön ammattitaito ja asiantuntemus (Hytönen ym., 46).

Hankintalain 24. ja 65. §:ien mukaan avoin ja rajoitettu hankintamenettely ovat sekä kansalliset että EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa pääsääntöisiä menettelyjä, joita hankintayksikön on aina oikeus käyttää. Ne ovat molemmissa tapauksissa sisällöllisesti samanlaisia (Pekkala 2008, 435). Neuvottelumenettelyn ja suorahankinnan käyttöala on sen sijaan laajempi kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa kuin EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa (Hyvönen ym. 2007, 113). Kansallisen kynnysarvon ylittävissä tavarahankinnoissa käytetään yleensä avointa hankintamenettelyä, palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa puolestaan käytetään ensi sijassa rajoitettua hankintamenettelyä tai neuvottelumenettelyä (Kalima ym. 2007, 129).

Hankintaprosessin yhteydessä käytetään käsitteitä toimittaja, ehdokas ja tarjoaja, jotka hankintalain 5. §:n mukaan määritellään siten, että toimittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä tai julkista tahoa, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita. Ehdokas tarkoittaa toimittajaa, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Tarjoaja on puolestaan toimittaja, joka on tehnyt tarjouksen.

Avoin hankintamenettely tarkoittaa sitä, että kaikki halukkaat toimittajat saavat tehdä tarjouksen. Menettelyssä hankintayksikön on julkaistava hankintailmoitus ja hankintapäätös on tehtävä pelkästään tarjousten perusteella ilman neuvotteluita tarjoajien kanssa. Hankintailmoitus kynnysrajan ylittävistä hankinnasta on julkaistava HILMA-ilmoituskanavalla ja hankintayksikön oman hankinnan mukaan mahdollisesti myös muissa julkaisuissa. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan ja josta yritykset vastaavasti saavat reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista (www.hankintailmoitukset.fi/fi/). Hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen hankintayksikkö voi myös lähettää suoraan tarjouspyyntöjä sopiviksi katsomilleen toimittajille. Avoin menettely soveltuu parhaiten tavaroiden hankintaan tai sellaiseen hankintaan, johon on vaikea löytää tarjoajia. Yksinkertaisissa hankinnoissa toimittajat voivat vastata suoraan tarjouksella tai pyytää hankintayksiköltä tarjousasiakirjoja, jotka ovat pääsääntöisesti lähetettävä kuuden päivän kuluessa pyynnöstä. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tarjousaika on 52 päivää. Mikäli hankinnasta on tehty ennakkoilmoitus, aika lyhenee 22 päivään. Ajat lasketaan sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi. Kansallisten kynnysarvojen ylittyessä hankinnan tarjousajan tulee olla kohtuullinen ottaen huomioon hankinnan laatu ja laajuus. Koska avoimessa menettelyssä tarjoajien määrää ei ole rajoitettu ja koska näiden tarjouspyynnön mukaisen kelpoisuuden tarkistaminen tapahtuu samassa

vaiheessa itse tarjouksien vertailun kanssa, on erityisen tärkeää osata erottaa nämä toisistaan tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. (Kalima ym. 2007, 126–127.)

Rajoitettu hankintamenettely on kaksivaiheinen menettely, jossa hankintayksikkö julkaisee ensin hankintailmoituksen, jonka perusteella toimittajat jättävät osallistumishakemuksen tarjouskilpailuun. Hakemusten perusteella hankintayksikkö valitsee toimittajat, joille lähetetään tarjousasiakirjat tarjoustensa saamiseksi. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöön liittyvissä asiakirjoissa valittavien ehdokkaiden valintakriteerit ja niiden painotukset. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa osallistumishakemuksen jättämisen määräaika on lähtökohtaisesti 37 päivää ja tarjousajan on oltava vähintään 40 päivää, joka lasketaan tarjouspyynnön lähettämispäivästä. Jos määräaikojen noudattaminen on kiireen vuoksi mahdotonta, voidaan käyttää nopeutettua menettelyä, jossa määräaika osallistumishakemuksen jättämiselle on vähintään 15 päivää ja tarjousaika vähintään 10 päivää. (Kalima ym. 2007, 127–128.)

Rajoitetussa hankintamenettelyssä EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa varsinaiseen tarjouskilpailuun on valittava vähintään viisi ehdokasta. Mikäli soveltuvia ehdokkaita ei ole saatavilla, määrä voi olla tätä pienempi. Ehdokkaiden enimmäismäärää ei laissa ole määritelty. Hankintailmoituksesta tulee ilmetä niin kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäis- kuin myös mahdollinen enimmäismäärä. Hankintayksikön on suhteutettava ehdokkaiden määrä hankinnan kokoon ja laatuun sekä toisaalta kilpailuttamisesta aiheutuvaan työmäärään. EU:n kynnysarvot alittavissa hankinnoissa laki ei määrittele tarjoajien vähimmäis- tai enimmäismäärää, mutta oikeuskäytännön mukaan myös niissä pitää olla hankinnan luonteeseen ja laatuun nähden riittävästi tarjoajia. Rajoitettu menettely soveltuu hankintoihin, joissa hankintayksiköllä on entuudestaan tiedossa riittävä määrä tarjoajia kilpailutuksen toteuttamiseksi. Sen etuna on tarjousvertailun aiheuttaman työmäärän todennäköinen vähentyminen. (Hyvönen ym. 2007, 99; Pekkala 2008, 179.)

Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan hankintalain 5. §:n mukaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja johon kaikki halukkaat toimittajat voivat jättää osallistumishakemuksen. Niiden perusteella hankintayksikkö valitsee ne tarjoajat, joiden kanssa se neuvottelee sopimusehdoista. *Kilpailullinen neuvottelumenettely* vastaa muutoin neuvottelumenettelyä, mutta siinä hankintayksikkö ehdokkaat valittuaan ensin neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa eri ratkaisuvaihtoehdoista ja sen jälkeen laatii tarjouspyynnön. Kilpailullinen hankintamenettely on hankintalakiuudistuksessa uutena tullut menettely, jolla pyritään helpottamaan monimutkaisten hankintojen tekemistä. Molemmissa neuvottelumenettelyissä kutsuttavien toimittajien määrää voidaan rajata. Ehdokkaita on kuitenkin molemmissa tapauksissa oltava hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä määrä, vähintään kolme, sillä edellytyksellä, että

soveltuvia ehdokkaita on niin monta. Näin halutaan taata todellinen kilpailu. Osallistumishakemuksen määräaika on molemmissa menettelyissä vähintään 37 päivää. Tarjous- tai neuvotteluaikaa ei sen sijaan ole määritelty. Neuvottelumenettelyssä voidaan käyttää nopeutettua menettelyä, jolloin määräaika osallistumishakemuksen jättämiselle on vähintään 15 päivää. (Kalima ym. 2007, 130–131; 134.)

EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnassa neuvottelumenettely on lähtökohtaisesti toissijainen hankintamenettely, jota käytetään siinä tapauksessa, jos avoimella, rajoitetulla tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä ei ole saatu tarjouksia, tarjoukset eivät ole vastanneet tarjouspyyntöä tai tarjouksia ei voida hyväksyä hankintalain 47., 48., 50. tai 52.–60. §:ien nojalla (Kalima ym. 2007, 131). Neuvottelumenettelyn käyttö ensisijaisena hankintamenettelynä on perusteltua silloin, kun hankintaa ei sen luonteen tai siihen sisältyvien riskien vuoksi ole järkevää määritellä etukäteen. Syynä voi olla esimerkiksi markkinoilla olevat vaihtoehtoiset tavat hankinnan toteuttamiselle. Koska neuvottelumenettely on mahdollinen vain laissa esitettyjen edellytysten ollessa voimassa, hankintayksikön täytyy perustella niiden täytyminen. Neuvottelumenettelyyn siirryttäessä hankintayksikön on pääsääntöisesti julkaistava uusi hankintailmoitus. Näin ei kuitenkaan tarvitse tehdä, mikäli kaikki hankintalain 52.–60. §:n vähimmäisedellytykset täyttyvät ja kaikki tarjousmenettelyn muotovaatimukset täyttäneet tarjoajat kutsutaan neuvotteluihin. (Hyvönen ym. 2007, 99–100.)

Kansallisissa hankinnoissa neuvottelumenettelyä voi käyttää laajemmin kuin EU:n kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa. Hankintalain 66. §:n mukaan hankintayksikkö voi käyttää neuvottelumenettelyä esimerkiksi seuraavissa tapauksissa:

- tavara- ja palveluhankinnoissa, joiden ennakoitu kokonaisarvo on alle 50 000 euroa;
- rakennusurakoissa, joiden ennakoitu kokonaisarvo on alle 500 000 euroa;
- hankinnassa, jonka luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avoimella tai rajoitetulla menettelyllä;
- hankinnassa, jonka luonne tai johon liittyvät riskit eivät mahdollista etukäteistä kokonaishinnoittelua;
- tutkimus-, selvitys-, suunnittelu-, arviointi- ja koulutushankinnassa, joka edellyttää palvelun tarjoamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksen erityistä arvioimista;
- valtakunnallisesti tai alueellisesti keskitettävässä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnassa; sekä
- poikkeuksellisen kiireellisessä hankinnassa, johon hankintayksikkö ei ole voinut varautua.

Hankintalain 66. §:n mukaan hankintayksikön on ennen neuvottelumenettelyä laadittava kuvaus hankinnan tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä. Menettely voidaan toteuttaa vaiheittain vähentämällä ehdokkaiden tai tarjoajien määrää, mistä on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttöedellytykset eivät ole yhtä tiukat kuin neuvottelumenettelyyn. Edellytykset ja menettelyt ovat samoja niin kansallisen kuin EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn kulku voidaan jakaa neljään vaiheeseen: varsinaiset neuvottelut tarjoajien kanssa, tarjoajien asteittainen karsiminen, lopullisten tarjousten saaminen eri ratkaisuvaihtoehdoista ja tarjoajan valinta kokonaistaloudellisesti edullisimpien vertailuperusteiden mukaan. (Pekkala 2008, 194–202; 436). Hankintalain 30. §:n mukaan kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikön on määriteltävä hankintailmoituksessa hankintaa koskevat tarpeensa ja vaatimuksensa. Lisäksi hankintayksikkö voi määritellä hankintaa tarkentavan hankekuvauksen. Hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa on myös mainittava neuvottelun vaihteellaisuudesta ja tarjousten vertailussa käytettävät perusteet. Hankintayksikkö aloittaa valittujen ehdokkaiden kanssa neuvottelut ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseksi. Neuvottelut voidaan toteuttaa vaiheittain siten, että ratkaisujen määrää rajataan neuvottelujen edetessä tarjousten vertailuperusteiden mukaisesti. Kun hankintayksikkö on valinnut ratkaisuvaihtoehdot hankinnan toteuttamiselle, se katkaisee neuvottelut ja ilmoittaa siitä osallistujille sekä pyytää neuvotteluissa määritettyihin ratkaisuihin lopulliset tarjoukset menettelyn tässä vaiheessa mukana olevilta. Tarjousten on oltava tarjouspyynnön vaatimusten mukaisia. Tarjousaikaa ei ole erikseen säädetty, mutta sen on oltava riittävä hankkeen kokoon ja monimutkaisuuteen nähden (Pekkala 2008, 204). Hankintayksikön pyynnöstä voidaan tarjouksia vielä täsmentää, jos se ei aiheuta olennaisten tekijöiden muuttumista syrjiviksi tai kilpailua vääristäviksi.

Julkisella sektorilla hankintamenettelyn toteuttaminen neuvottelumenettelyillä poikkeaa merkittävästi yksityisestä sektorista siinä, että hinnasta neuvottelu on kiellettyä tarjousten tekemisen jälkeen. Tämä koskee sekä tarjoajia että hankintayksiköitä. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on hinnasta tinkiminen katsottu kielletyksi. Lisäksi tarjoajien tulee huomioida, että neuvottelumenettelyssä annettu tarjous on sitova ja lopullinen eikä oikeutta tarjouksen muuttamiseen enää tämän jälkeen välttämättä tule. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 96–97.)

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintalain 5. §:n mukaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdoista. Suorahankintaa voidaan pitää avoimen hankintamenettelyn vastakohtana, ja sitä saa käyttää vain jonkun laissa määritellyn käyttöedellytyksen täytyessä. Suorahankinnan käyttö on aina perusteltava, ja perusteiden on oltava asialliset, objektiiviset ja todenmukaiset,

jottei hankintaa pidettäisi kilpailun laiminlyönnin vuoksi lainvastaisena. (Kalima ym. 2007, 138.)

Suorahankinnan käyttöedellytykset ja menettelyt ovat pääosin samoja niin kansalliset kuin EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintalain 67. §:n mukaan suorahankintaa voidaan käyttää myös yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi asiakkaan kannalta ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa suorahankinnan käytön edellytykset on tarkoin säädelty hankintalain 27. ja 28. §:ssä. Niiden mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos:

- järjestetyssä avoimessa tai rajoitetussa hankintamenettelyssä ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai osallistumishakemuksia;
- ei ole saatu sopivia tarjouksia eli saadut tarjoukset ovat olleet täysin tarjouspyyntöä vastaamattomia. Molemmissa edellä mainituissa tilanteissa suorahankintaan siirryttäessä alkuperäisiä tarjousehtoja ei saa olennaisesti muuttaa.;
- teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja kykenee toteuttamaan hankkeen;
- sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
- hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten, eikä kyseessä ole massatuotanto;
- hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tuotteita;
- tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä akordin, maksukyvyttömyysmenettelyn tai vastaavan menettelyn seurauksena; tai
- kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka sen sääntöjen perusteella on tehtävä kilpailun voittajan kanssa.

Suorahankintamenettelyä voidaan lisäksi käyttää tietyin edellytyksin sellaisessa EU:n kynnysarvon ylittävässä hankinnassa, jossa alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan myös siinä tapauksessa, että kyseessä on alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällyttämätön lisäpalvelu tai -urakka, joka hankitaan alkuperäiseltä toimittajalta ja joka on

ennalta arvaamattomista syistä osoittautunut välttämättömäksi alkuperäisen palvelun tai urakan toteuttamiseksi. Edellytyksenä on, että lisäpalvelua tai -urakkaa ei voida teknisesti tai taloudellisesti erottaa pääsopimuksesta aiheuttamatta hankintayksikölle huomattavaa haittaa tai että lisäpalvelu tai -urakka on ehdottoman välttämätön alkuperäisen sopimuksen loppuunsaattamiseksi. Lisäksi se saa olla kokonaisarvoltaan enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta.

Hankintalain 5. § mukaan *puitejärjestelyllä* tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Aiemmassa hankintalaissa ei puitejärjestelyä ollut mainittu, vaikka menettelyä sinällään käytettiin tuolloinkin. Nimensä mukaisesti puitejärjestely on ennen kaikkea tapa luoda edellytykset varsinaisen hankinnan toteuttamiselle. Puitejärjestelyn tavoitteena on luoda kilpailutuksen perusteella tilanne, jossa voittaneet tarjoajat valitaan puitejärjestelyn piiriin tavaroiden tai palvelujen toimittajiksi. Tämän jälkeen näiltä voidaan tilata tuotteita sovittujen ehtojen mukaisesti. Tilaukset voidaan tällöin toteuttaa sovittujen ehtojen laajuudesta riippuen joko kilpailuttamatta tai järjestämällä pienimuotoinen kilpailu puitejärjestelyn sisällä. Kun yleisesti ottaen julkisten hankintojen sopimuksiin liittyy tiettyä jäykkyyttä, puitejärjestelyllä haetaan sopimukseen joustavuutta. Tämä ilmenee siten, että ensinäkin voidaan valita useita toimittajia sekä siten, että järjestelyn sisällä voidaan tehdä jonkin verran muutoksia tai niitä voidaan täydentää lukuun ottamatta keskeisiä ehtoja. Puitejärjestely voi kestää hankintalain mukaan enintään neljä vuotta, kuitenkin niin, että tästä voidaan poiketa, kun hankinnan kohde sitä välttämättä edellyttää. (Aarto ym. 2009, 63–66.)

Puitejärjestelyn käyttöedellytykset ja menettelyt ovat samoja niin kansallisen kuin EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Myös puitejärjestely edellyttää hankintailmoituksen julkaisemista. Hankintalain 31. §:n mukaan toimittajien valinta puitejärjestelyyn tehdään pääsääntöisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä ja tiettyjen edellytysten vallitessa neuvottelumenettelyllä tai suorahankintana. Hankintayksikkö voi päättää siitä, kuinka monta toimittajaa valitaan järjestelyn piiriin. Usean toimittajan kanssa tehtävään puitejärjestelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, jollei kelpoisuusehdot täyttäviä toimittajia ole vähemmän. Hankintasopimusta ei voi tehdä kuin puitejärjestelyn alkuperäisten osapuolten kesken, eikä sen ehtoihin saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana. Hankintalain 32 §:n mukaan useamman toimittajan kanssa tehtyyn puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat on tehtävä kokonaan järjestelyssä vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Mikäli kaikkia ehtoja ei ole vahvistettu, kilpailutetaan puitejärjestelyyn otetut toimittajat avoimeksi jääneen ehdon osalta vielä uudelleen. Tällaista täydennyskilpailua kutsutaan hankintaoikeudessa ”minikilpailuksi”, eikä sitä tarvitse ilmoittaa uudelleen (Kalima ym. 2007, 148).

Suunnittelukilpailulla tarkoitetaan hankintalain 5. §:n mukaan menettelyä, jolla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoitukseen,

kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn suunnitelman, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla.

Hankintalakiin sisältyy uusina, *sähköisinä hankintamenettelyinä* dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa, jotka määrittellään hankintalain 5. §:ssä. *Dynaamisella hankintajärjestelmällä* tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Menettely on avoin rajoitetun keston ajan kaikille kelpoisuusehdot täyttävälle tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä koko menettely hoidetaan siten täysin sähköisesti erillisessä järjestelmässä, joten esimerkiksi asiakirjojen lähettämistä sähköpostilla tai julkaisua internetissä ei voida tässä kontekstissa pitää sähköisinä hankintamenettelyinä (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 118). *Sähköisellä huutokaupalla* tarkoitetaan toistuvaa menettelyä, jonka kuluessa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältöä koskevia uusia arvoja esitetään sähköisesti ja joka toteutetaan sen jälkeen, kun tarjousten arviointi on saatu ensimmäisen kerran päätökseen. Sähköinen huutokauppa mahdollistaa tarjousten luokittelun automaattisen arviointimenetelmän pohjalta. Sitä ei voida käyttää rakennusurakoiden ja henkisiä suorituksia sisältävissä palveluhankinnoissa.

Sähköisiä hankintamenettelyjä säädellään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella julkisista hankinnoista 24.5.2007/614 eli hankinta-asetuksella. Sen 19. §:n mukaan kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa käytettävien sähköisten välineiden ja niiden teknisten vaatimusten on oltava syrjimättömiä, yleisesti saatavilla ja yhteensopivia yleisesti käytössä olevan tieto- ja viestintäteknologian kanssa. Hankintayksikkö voi edellyttää, että esimerkiksi tarjousten ja osallistumishakemusten sähköisten allekirjoitusten tulee olla sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (14/2003) mukaisia. Kyseinen laki on sittemmin kumottu, ja se on korvattu lailla vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009). EU-kynnysarvot ylittäviä tavarahankintoja, rakennusurakoita ja käyttöoikeusurakoita sekä hankintalain liitteen A mukaisia palveluhankintoja koskevassa hankintamenettelyssä tehtävät osallistumishakemukset sekä tarjoukset voidaan vastaanottaa sähköisesti, jos vastaanottaminen täyttää hankinta-asetuksessa määritellyt tekniset ja muut vaatimukset. Sähköisessä hankintamenettelyssä asetuksen mukaan pyritään turvaamaan se, ettei tarjousten, osallistumishakemusten tai suunnitelmien sisältö paljastu ennen tarjousajan, osallistumishakemusten tai suunnitelmien esittämiseen varatun määräajan päättymistä.

4.3.3 Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintayksikkö on velvollinen ilmoittamaan julkisesti tehtävistä hankinnoista hankintailmoituksella. Hankintailmoituksen tarkoituksena on tiedottaa avoimesti tarjouskilpailusta, varmistaa todellisen kilpailun toteutuminen sekä mahdollistaa kaikille yrityksille osallistuminen julkisen sektorin

tarjouskilpailuihin. Ilmoitusvelvollisuus on ehdoton. Sen laiminlyönti johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen ja velvoitteeseen kilpailuttaa hankinta uudelleen. (Pekkala 2008, 246.) Hankintailmoitusten julkinen ilmoittaminen HILMA-julkaisukanavalla luo julkisen sektorin yhteisen markkinapaikan, josta kaikki asianosaiset saavat tietoa tarjouspyynnöistä, ja jolle on ominaista sekä tarjoajien että myyjien suuri lukumäärä (Muilu 2008, 39).

Hankintalaki edellyttää hankintailmoituksen tekemistä sekä kansallisissa että EU-hankinnoissa silloin kun käytetään avointa, rajoitettua, neuvottelu- ja kilpailullista neuvottelumenettelyä sekä suunnittelukilpailua. Suorahankinnat eivät sen sijaan edellytä hankintailmoituksen tekemistä. Myöskään hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja, kuten kansallisten kynnysarvojen alapuolelle jääviä pienhankintoja, ilmoitusvelvollisuus ei koske. Lisäksi EU-hankinnoissa hankintayksikön tulisi kalenterivuoden alussa tiedottaa ennakoilmoituksella tulevasta hankinnoistaan, jolloin se voi käyttää hankintamenettelyissä lyhyempiä määräaikoja. Ennakoilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan ole pakollista. EU-hankinnoissa hankintayksikön tulee 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen solmimisesta tiedottaa hankintaa koskevat tiedot jälki-ilmoituksella sekä saattaa hankintapäätös tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille. (Hytönen ym. 2007, 57–58.) Jälki-ilmoituksessa kerrotaan kilpailun voittajan tai voittajien nimet sekä minkä osan hankinnasta tämä on saanut toimitettavakseen. Mikäli hankintaa ei toteuteta, hankintayksikön on silti laadittava jälki-ilmoitus hankinnan keskeyttämisestä sekä ilmoitettava perustelut keskeytykselle. Sen sijaan kansallisena hankkeena aloitetusta hankinnasta ei tarvitse julkaista jälki-ilmoitusta, jos vasta tarjouksien perusteella hanke osoittautuu EU-kynnysarvot ylittäväksi. (Pekkala 2008, 250–251.)

Hankinnan ennakoidun arvon jäädessä niukasti alle kynnysarvon, hankintayksikön kannattaa kilpailuttaa hankinta kynnysarvon ylittymisen mukaisesti. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että ilmoitusvelvoitteen laiminlyönnistä on seurauksena hankintamenettelyn keskeyttäminen. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä on kyse silloin, kun hankinta on ylittänyt kynnysarvon ja hankintayksikön toiminta on ollut moitittavaa tai hankintayksikkö ei ole menetellyt riittävän huolellisesti ja sen olisi pitänyt ymmärtää kynnysarvo ylittyvän. (Eskola ym. 2007, 86–87.)

Hankintailmoituksen sisältö on määritelty valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (614/2007). Ilmoituksen sisältöön vaikuttaa se, onko kyseessä kansallinen vai EU-hankinta. Asetuksen 5. §:n mukaan kansallisissa hankinnoissa on ilmoitettava mm. hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton arvo tai tieto siitä ylittykö kynnysarvo, hankintalaji, hankintamenettely ja tarjouksen valintaperuste. Valintaperusteena voi olla asetuksen mukaan halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus, jolloin hankintayksikön on ilmoitettava vertailuperusteet tärkeysjärjestyksessä tai niiden painotus. Hankintojen sisällön määrittelyssä on käytettävä yhteisestä hankintasanastosta (CPV) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2195/2002 vahvistettua viitenimikkeistöä. Hankintailmoituksessa tulee olla

esitettyinä tarjoajien tai ehdokkaiden arvioimiseksi asetetut soveltuvuusvaatimukset sekä tullaanko ehdokkaiden määrää rajoittamaan. Lisäksi ilmoituksessa on kerrottava, hyväksytäänkö osatarjoukset tai vaihtoehtoiset tarjoukset.

EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintayksikön on julkisia hankintoja koskevan asetuksen 7. §:n mukaan tehtävä ilmoitukset julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien ilmoitusten julkaisemista varten annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1564/2005 vahvistettuja vakiolomakkeita käyttäen. Hankintojen määrittelyssä on käytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2195/2002 vahvistettua viitenimikkeistöä.

Hankintayksikkö voi tehdä EU-laajuisen hankintailmoituksen myös sellaisesta hankinnasta, joka ylittää kansallisen kynnyksen. Lain edellyttämää laajempi kilpailuttaminen on lain hengen mukaista ja suositeltavaa. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 126.)

Hankintailmoitus on syytä laatia huolellisesti, ja hankintayksikön on tarkasti harkittava kunkin lomakkeen kohdan sisältö. Se on sovellusjärjestyksessä ensisijalla suhteessa tarjouspyyntöön, mikä merkitsee sitä, että tarjouspyynnössä ei voida muuttaa hankintailmoituksen tietoja. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 126.) Se myös edeltää aina tarjouspyyntöä. Koska hankintailmoitukset laaditaan vakiolomakkeilla, joiden tila on rajattu, tarjouspyyntö sisältää yksityiskohtaisempia tietoja hankinnan ehdoista ja menettelytavoista. (Hyvönen ym. 2007, 141.)

Sekä kansalliset että EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen hankintailmoitukset on toimitettava julkisia hankintoja koskevan asetuksen 4. ja 8. §:n mukaan julkaistavaksi Internet-osoitteessa www.hankintailmoitukset.fi eli HILMA-ilmoituskanavalla. Se on ainoa ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen hyväksytty ilmoituskanava ja sieltä löytyy myös malli hankintailmoituksen sisällöstä sekä yksityiskohtaiset täyttöohjeet. EU-hankinnoissa HILMA-ilmoituskanavalla on lisäksi julkaistava ennakoilmoitus ja jälki-ilmoitus. Muut EU-hankintoja koskevat ilmoitukset tehdään EU:n ylläpitämässä verkkopalvelussa www.sinap.europa.eu. Hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoituksia myös omilla internet-sivuillaan tai sanoma- ja aikakauslehdissä sen jälkeen, kun ilmoitus on julkaistu HILMA-ilmoituskanavalla. Nämä eivät kuitenkaan korvaa pakollista ilmoitusvelvollisuutta. (Hytönen ym. 2007, 62.)

Hankintalaissa ei ole määritelty kansallisissa hankinnoissa tarkkoja määräaikoja osallistumishakemuksen tekemiseen tai tarjousten jättämiseen. Laissa ainoastaan edellytetään, että hankintailmoituksen on oltava nähtävillä kohtuullisen ajan sekä että tarjousajan on oltava riittävä hankinnan kokoon nähden. EU-hankintoja koskevat sen sijaan ehdottomat määräajat, jotka lasketaan sitä seuraavasta päivästä, jolloin hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi. Rajoitetussa menettelyssä tarjousaika puolestaan lasketaan tarjouspyynnön lähettämispäivästä. Neuvottelumenettelyssä ei ole säädettyä tarjousaikaa. (Hytönen ym. 2007, 58.)

TAULUKKO 3 HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistut hankintailmoitukset ilmoitustyypeittäin 1.1.2008-31.12.2008. (HILMA-ilmoituskanava, tilastot 2008, [WWW-dokumentti].)

Hankinnat ilmoitustyypeittäin	Määrä (kpl)	Arvo (€)	Hintatieto ilmoitettu
Kansallinen hankintailmoitus	13 988	6 034 640 654	99,79 %
- josta pienhankintoja	1 065	82 987 908	99,81 %
EU-hankintailmoitus	2 589	2 911 771 213	43,07 %
EU-hankintailmoitus, erityisalat	259	628 152 000	33,98 %
EU-ennakkoilmoitus	489	912 450 710	43,15 %
EU-jälki-ilmoitus	2 134	3 044 972 118	52,25 %
EU-jälki-ilmoitus, erityisalat	254	435 563 413	39,76 %
Julkaistujen ilmoitusten kokonaismäärä	19 713	13 967 550 108	84,15 %

4.3.4 Tarjouspyyntö

Hankintalaissa on uutena asiana määritelty tarjouspyynnön keskeinen sisältö. Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen kuvaaminen niin selkeästi ja yksiselitteisesti, että hankintayksikkö saa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnön tulee olla kirjallinen. Siinä esitettyjen hankintaehtojen tulee aina liittyä hankinnan kohteeseen ja niiden tulee olla suhteellisia, syrjimättömiä ja objektiivisia. Hankinnan sisältöä koskevat ehdot eli vertailuperusteet tulee yksilöidä niin tarkasti, että ne eivät salli hankintayksikön tehdä mielivaltaista tarjousvertailua. Tämä koskee erityisesti laadun yksilöintiä. Vertailuperusteina ei voi olla sellaiset avoimet ja yksilöimättömät ilmaisut kuten "muut perusteet" tai "yleiset vaatimukset" tai "muut tarjouspyynnössä ja sen liitteissä esitetyt seikat". Tarjouspyyntöön voi kuulua useita asiakirjoja, jotka koskevat hankintaa, tarjousmenettelyä sekä hankintasopimusta, kuten hankekuvaus ja siihen liittyviä teknisiä asiakirjoja sekä sopimusluonnos. (Pekkala 2008, 345-349; 364; 370.)

Lähtökohtana tarjouspyynnön laatimiselle on, että sen tulee sisältää kaikki olennaiset hankinnan kohteen ehdot ja vaatimukset. Tarjouspyynnön sisältö vaihtelee jonkin verran riippuen valittavasta hankintamenettelystä. Kansallisen kynnysarvon ylittävän hankinnan tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset esitettävälle tiedolle on määritetty hankintalain 69. §:ssä ja EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan vastaavasti hankintalain 41. §:ssä. Ne kuitenkin pääosin noudattavat samoja sääntöjä. Molemmissa tapauksissa tarjouspyynnön tulee sisältää ainakin seuraavat tiedot:

- hankinnan kohteen määrittely;
- määräaika tarjousten tekemiselle;
- osoite, johon tarjoukset on toimitettava;

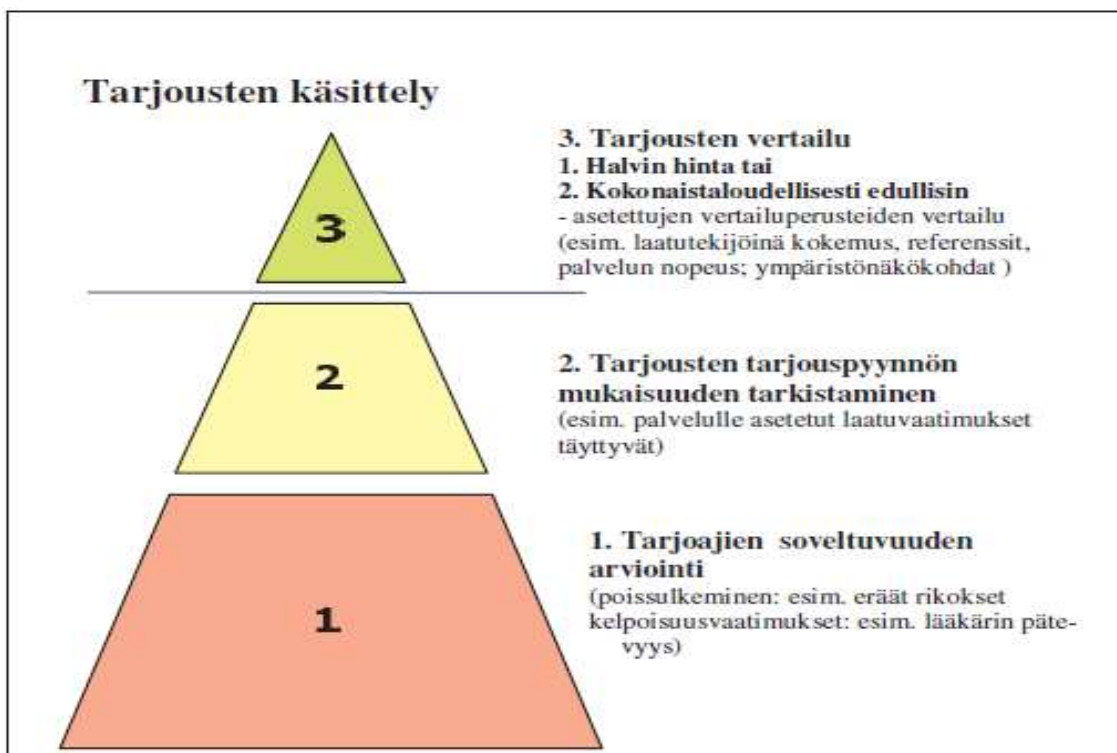
- ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä kelpoisuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat ja muut vaatimukset;
- tarjouksen valintaperuste, sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta tarjouksen vertailuperusteet suhteellisine painotuksineen;
- tarjouksen voimassaoloaika; sekä
- muut tarjousmenettelyssä olennaiset tiedot. (Hyvönen ym. 2007, 165–168; 199–200.)

Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tarjouspyynnössä tulee olla viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen sekä tieto siitä, millä kielellä tai kielillä tarjous on laadittava (Hyvönen ym. 2007, 167).

Tietyissä tilanteissa hankintayksikkö voi muuttaa tai täydentää tarjouspyyntöään. Sen seurauksena ei kuitenkaan saa olla hankinnan muuttaminen toiseksi. Näin tehdessään hankintayksikön on tiukasti noudatettava yhdenmukaisen menettelyn vaatimusta, joka tarkoittaa kaikkien tarjoajien kohtelemista samalla tavoin. Tarjouspyynnön täydentämiseen tulee olla hyväksyttävä peruste. (Kalima ym. 2007, 232.)

4.3.5 Tarjouskäsitely

Hankintamenettelyn ytimen muodostavat toimenpiteet tarjousten vastaanottamisesta hankintapäätöksen tekemiseen (Hyvönen ym. 2007, 215). Hankintalainsäädännössä korostuu hankintamenettelyn vaihteellisuus, joka tulee esille erityisesti hankintayksikön saatua tarjoukset ja aloittaessa niiden käsittelyn (kuvio 7) (Eskola ym. 2007, 262). Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen, arviointi sekä mahdollinen sulkeminen tarjouskilpailusta on tehtävä ennen itse tarjousten tarkastamista ja vertailua. Hankintayksikön tulee perehtyä huolellisesti tarjouksessa esitettyihin todistuksiin, selvityksiin ja asiakirjoihin sekä verrata niitä hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä esitettyihin vaatimuksiin. Mikäli tarjoaja ei täytä asetettuja ehtoja, tämä on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle. Asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävät tarjoajat otetaan prosessin seuraavaan vaiheeseen eli tarjousten tarkastukseen. Jos tarjous todetaan hankintailoituksen ja tarjouspyynnön mukaiseksi, se hyväksytään mukaan vertailuun. Muussa tapauksessa se on hylättävä hankintailoituksen tai tarjouspyynnön vastaisena. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 153.)



KUVIO 7 Tarjousten käsittelyn vaiheet (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008 vp, 33, [WWW-dokumentti].)

Eräs hankintalain keskeisiä sääntöjä on tinkimiskielto, joka merkitsee sitä, ettei ehdokas tai tarjoaja voi muuttaa tarjoustaan sille asetetun määräajan umpeuduttua. Sen tavoitteena on välttää monenkertainen hankintamenettely, jossa tarjouksia muutettaisiin kerta kerran jälkeen. Poikkeuksena tähän voidaan pitää kilpailullista neuvottelumenettelyä ja dynaamista hankintamenettelyä, joissa voidaan alentaa kerran annettuja tarjouksia. (Kalima ym. 2007, 232.)

Hankintalainsäädäntöön ei sisälly määräyksiä tarjousten vastaanottamisesta ja niiden avaamisesta. Sovellettavaksi tuleekin hankintalain esitetty tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate. Sen takaamiseksi tarjouksia on käsiteltävä huolellisesti ja laadittava pöytäkirja tai muistio tarjousten avaustilaisuudesta, jossa on syytä olla paikalla useampia henkilöitä. Pöytäkirjassa olisi mainittava ainakin avaustilaisuuden aika ja paikka, tilaisuudessa paikalla olevien nimet, saapuneiden tarjousten lukumäärä sekä lueteltava saapuneet tarjoukset. Tarjousten saapumisajat on oltava kirjattuna ylös ja sama pätee sähköisessä muodossa toimitettuihin tarjousasiakirjoihin, jotka saatetaan sulkea kirjekuoreen heti saapumisen jälkeen (Hyvönen ym. 2007, 217–219). Kaikki tarjoukset avataan samassa tilaisuudessa tarjousajan päätyttyä. Pöytäkirjaan tulee merkitä normaalista poikkeavat seikat, kuten myöhästyneenä tulleet tarjoukset, jotka tulee hylätä. (Eskola ym. 2007, 263.) Nämä toimenpiteet omalta osaltaan takaavat avoimuusperiaatteen toteutumisen. Hankintalainsäädäntöön sisältyvien periaatteiden ja viranomaisia koskevien salassapitomääräysten täyttämiseksi on hankintatoimessa kehittynyt menettelytapoja, joilla pyritään varmistamaan tarjousten asianmukainen

käsittely ja toimenpiteiden dokumentointi. Niillä on tärkeä merkitys myös haluttaessa myöhemmin luotettavasti selvittää tarjousten vastaanottoon ja avaamiseen liittyvät yksityiskohtaiset toimenpiteet ja arvioida niitä objektiivisesti. Oikeilla menettelytavoilla varmistetaan sekä tarjoajien että hankintayksikön oikeusturvaa. (Hyvönen ym. 2007, 215–217).

4.3.6 Tarjoajien arviointi

Tarjoajien kelpoisuuden ja soveltuvuuden arviointi erotetaan tarjousten sisällön tarkistamisesta ja varsinaisesta tarjousvertailusta, ja se on suoritettava niitä ennen. Tällä pyritään lisäämään hankintamenettelyn puolueettomuutta, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä parantamaan tarjoajien oikeusturvaa. Tarjoajan kelpoisuutta ja soveltuvuutta koskevien edellytysten on yleensä täytyttävä tarjoushetkellä. Poikkeuksena on kalusto- tai organisaatioresurssit, joiden osalta riittää, että tarjoaja sitoutuu tarjouksessaan ne hankkimaan hankinnan toteuttamiseksi. Tarjoajien kelpoisuutta ja soveltuvuutta koskevat vaatimukset voidaan hankintalain perusteella jakaa pakollisiin poissulkemisperusteisiin, muihin poissulkemisperusteisiin sekä muihin soveltuvuutta koskeviin vaatimuksiin. (Eskola ym. 2007, 263–265.)

Pakolliset poissulkemisperusteet on esitetty hankintalain 53. §:ssä, jonka mukaan EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle, mikäli hankintayksiköllä on tiedossa, että tämä on tuomittu rikoslain nojalla erikseen laissa määrätyistä vakavista rikoksista. Laissa mainitut rikokset ovat:

- osallistuminen järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan,
- lahjuksen antaminen ja lahjominen elinkeinotoiminnassa,
- veropetos, avustuspetos ja avustuksen väärinkäyttö,
- rahanpesu sekä
- kiskonnantapainen syrjintä.

Myös Euroopan yhteisön jäsenmaissa annetun tuomion seurauksena vastaavan tyyppisistä rikoksista on ehdokkaan tai tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Muut poissulkemisperusteet, joiden perusteella hankintayksikkö voi harkinnanvaraisesti päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, ovat hankintalain 54. §:n mukaan:

- konkurssi tai konkurssi on vireillä,
- velkajärjestely- tai velkasaneerausohjelma
- tuomio lainvastaisesta ammatinharjoittamisesta,
- ehdokas tai tarjoaja on ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen,
- verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksuvelvollisuuden laiminlyönti tai

- syyllistyminen olennaisesti väärin tietojen antamiseen hankintayksikölle tai vaadittavien tietojen antamisen laiminlyönti.

Hankintayksikkö voi lain mukaan poissulkemista harkitessaan ottaa huomioon muun muassa rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuden, yhteyden hankinnan kohteeseen, kuluneen ajan ja muut mahdolliset seuraamukset. Hankintayksikkö voi pyytää näiden osalta selvitystä tarjoajilta tai ehdokkailta, tai hankkia niitä itse viranomaisilta. Poissuljenta näillä perusteilla on vapaaehtoista.

Muut soveltuvuusvaatimukset on esitetty hankintalain 56. §:ssä, jonka mukaan hankintayksikkö voi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa itse esittää ehdokkaiden tai tarjoajien rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia edellytyksiä sekä vaatia ehdokkaita ja tarjoajia esittämään niihin liittyviä selvityksiä. Vaatimusten ja selvitysten tulee liittyä ehdokkaan tai tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta, ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Vaatimuksista ja selvityksistä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Ne ehdokkaat ja tarjoajat, jotka eivät täytä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia, on suljettava tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi pyytää ehdokkaita tai tarjoajia täydentämään tai täsmentämään selvityksiä ja muita asiakirjoja. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa ns. tinkimiskierrokseen, jossa itse asiassa muutetaan jo ensimmäisellä kierroksella annettuja tarjouksia (Kalima ym. 2007,172).

Kansalliset kynnysarvot ylittävien alle EU-kynnysarvojen jäävien hankintojen osalta hankintalaki ei sisällä yhtä yksityiskohtaista säännöstöä tarjoajien kelpoisuuden arvioinnista kuin EU-hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa noudatetaan kuitenkin samoja pääperiaatteita kuin EU-hankinnoissa. (Eskola ym. 2007, 263–265.) Hankintalain 71. §:n mukaan kansallisissa hankinnoissa tarjouskilpailusta tulee sulkea ehdokas tai tarjoaja, jolla ei ole teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarjoajat on valittava sekä kaikissa tarjousmenettelyissä ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus arvioitava ennalta ilmoitettujen, tarjoajien taloudelliseen tilanteeseen, tekniseen suorituskykyyn tai ammatilliseen pätevyyteen liittyvien perusteiden mukaisesti.

Tarjoajien syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu edellyttää, että myös poissulkemisperusteita sovelletaan kaikkiin tarjoajiin samalla tavoin. Ei ole esimerkiksi sallittua sulkea yhtä tarjoajaa maksamattomien verojen vuoksi, jos myös toista maksujen laiminlyöjää ei suljeta tarjouskilpailusta. Poissulkemisperusteita sovellettaessa on huomioitava myös suhteellisuusperiaate, jolloin on otettava huomioon esimerkiksi laiminlyönnin tai virheen vakavuusaste, laatu, laajuus, liityntä hankinnan kohteeseen sekä laiminlyönnistä tai virheestä kulunut aika. (Eskola ym. 2007, 268.)

4.3.7 Tarjousten arviointi

Hankintalaissa lähtökohtana on, että sekä tarjoajat että hankintayksiköt pitävät annettuja tarjouksia lopullisina. Tämän sekä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteiden mukaisesti tarjouksia arvioidaan sellaisina kuin ne hankintayksikölle määräaikaan mennessä toimitettuina ovat. (Eskola ym. 2007, 281.) Tarjousten vertailtavuus asetettuja vertailuperusteita soveltaen, ja se, miten hankintayksikkö on vertailuperusteiden valinnassa onnistunut, nousee esille viimeistään tässä vaiheessa. (Hyvönen ym. 2007, 243.)

Tarjousten kelpoisuuden tarkistaminen on oma itsenäinen hankintamenettelyn vaihe, joka tulee tehdä ennen tarjousten vertailua. Oikeuskäytännön mukaan hankintayksiköllä ei ole ainoastaan oikeus vaan nimenomainen velvollisuus hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset. Tarjouspyynnön vastaisten tarjouksien hyväksyminen vertailuun vaarantaisi tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Erityisesti tarjouksien jättämiselle asetettujen määräaikojen noudattamisessa on syytä olla tarkka, sillä hankintayksikön on yksiselitteisesti kiellettyä ottaa liian myöhään saapunutta tarjoutta mukaan tarjousvertailuun. Käytännössä myöhästynyt tarjous on kirjattava tarjousten avaustilaisuuden pöytäkirjaan, ja se on syytä jättää avaamatta. On muistettava, että tarjoaja vastaa tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuudesta ja toimittamisesta perille tarjousajan puitteissa. Tarjouksen epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta on tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteen vaatimuksesta tulkittava tarjouksen laatijan vahingoksi. Hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta pyytää tarjoajalta lisäselvitystä tai täsmennystä tarjoukseen edes silloin, jos epäselvyys johtuu tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuudesta. (Eskola ym. 2007, 282–284.)

Julkiset hankinnat on pääsäännön mukaan tehtävä mahdollisimman edullisesti. Lainsäädännössä sillä tarkoitetaan kahta asiaa: voidaan valita joko hinnaltaan halvin tarjous tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Ratkaisevaa on se, kumpaa valintaperustetta on käytetty hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä. Hankintalaissa kokonaistaloudellinen edullisuus on keskeisenä valintaperusteena, vaikkakaan sitä ei ole laissa tarkemmin määritetty. Käytännössä suurin osa hankinnoista päätetään tällä perusteella. Jokaisessa hankinnassa määrittely suoritetaan erikseen hyödykekohtaisesti asetettujen vertailu- eli arviointiperusteiden mukaisesti. Mikäli valintaperusteeksi on määritetty halvin hinta, ei hankintayksikkö saa asettaa laadullisia vertailuperusteita, vaan tarjouskilpailu on ratkaistava ainoastaan hinnan perusteella. Jos tarjouspyyntöön ei lainkaan sisälly mainintaa valintaperusteesta, hankintayksikkö on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan velvollinen hankkimaan hinnaltaan halvimman hyödykkeen. (Kalima ym. 2007, 203.)

Halvin tarjous tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on valintaperusteena niin EU- kuin kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Vertailuperusteita koskevat vaatimukset ovat molemmissa tapauksissa myös samat eli vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan

kohteeseen, niiden on oltava objektiivisia ja taloudellisesti merkityksellisiä. Käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta ovat arvioinnissa käytettävät vertailuperusteet ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tulee ilmoittaa vertailuperusteiden suhteelliset painoarvot, jotka usein ilmoitetaan prosentteina. Kansallisissa hankinnoissa riittää, kun vertailuperusteet ilmoitetaan tärkeysjärjestyksessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei kansallisten hankintojen tarjousvertailussa arviointiperusteita tarvitse välttämättä pisteyttää (Kalima ym. 2007, 205). Käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteena tulee hankinnasta aiheutuville kustannuksille antaa riittävä painoarvo, toisin sanoen valintaperusteilla tulee olla pääsääntöisesti taloudellista merkitystä. Kansallisessa oikeuskäytännössä on joissain tapauksissa katsottu hyvin alhainen hinnan painoarvo, kuten 10 %, riittämättömäksi. Mikäli vertailuperusteet täyttävät niille laissa asetetut vaatimukset, ne jäävät pitkälti hankintayksikön omaan harkintavaltaan, johon voidaan puuttua vain siinä tapauksessa, että valintaperusteiden asettamisessa on syyllistytty syrjintään. (Hyvönen ym. 2007, 241–246.) Tavanomaisessa hankinnassa, jossa maksimipistemäärä on 100, hinta- ja laatuasteet jakaantuvat siten että hintapisteiden maksimimäärä on 70 ja laatuasteiden 30 (Kalima ym. 2007, 207).

Hankintalain 72. §:n mukaan EU-kynnysarvon alittavissa, mutta kansalliset kynnysarvot ylittävissä palveluhankinnoissa tai rakennusurakoissa, joissa töistä vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys, vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa. Tällaisissa tapauksissa arviointiperusteiden suhteellinen painotus saattaa olla päinvastainen kuin tavanomaisissa hankinnoissa 100 maksimipisteen jakaantuessa 70 laatuasteeseen ja 30 hintapisteeseen. Hintapisteiden osuutta ei kuitenkaan pääsääntöisesti saa asettaa alle 50:n, ellei hankinta ole teknisesti tai muutoin poikkeuksellisen vaativa. (Kalima ym. 2007, 207.)

EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa voidaan hankintalain 62. §:n mukaan kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa käyttää vertailuperusteina esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä asioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. Näitä vertailuperusteille asetettuja vaatimuksia voidaan soveltuvin osin käyttää myös EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Hankintalain 63. § antaa hankintayksikölle mahdollisuuden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkäämiseen. Sen tulee kuitenkin perustua siihen, ettei tarjouksessa esitetyllä hinnalla tai muulla ehdolla ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Tarjouksen hylkäämisellä hankintayksikkö voi rajata ja välttää todennäköisesti aiheutuvia

taloudellisia riskejä. Sen on kuitenkin pyydettävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista, jotka selvitetään erillisessä menettelyssä tarjousten avaamisen jälkeen. Uusien tietojen perusteella hankintayksikön tulee arvioida hankinnan toteuttamismahdollisuudet riskeineen. Mikäli tarjoaja pystyy osoittamaan luotettavasti mahdollisuutensa toteuttaa hankinta, ei tarjouksen hylkäämiselle liian alhaisen hinnan vuoksi ole perusteita. (Hyvönen ym. 2007, 257–258.)

Hankinnasta päätettäessä koetaan usein hankalaksi se, ettei hinnaltaan edullisinta tarjousta voida syystä tai toisesta hyväksyä. On havaittu, että hankinnoissa on ollut tapana ostaa hankintahinnaltaan halvin hyödyke silloinkin, kun se ei ole kokonaistaloudellisesti edullisinta. Vallalla näyttää olevan käsitys, että hankintayksikön on hyväksyttävä halvin tarjous, tarjottujen tuotteiden ominaisuuksista riippumatta. Hinnan alentaminen kannattavuusrajalta kuitenkin usein heikentää hyödykkeen laatua, mikä tarjouksia käsiteltäessä tulisi ottaa huomioon. Hankintahinnaltaan halvin hyödyke kun vain harvoin on kokonaistaloudellisesti edullisin. Käytännössä ei pääsääntöisesti ole oikeudellista estettä hyväksyä tarjousta, jossa otetaan huomioon tuotteen elinkaari ja muut ominaisuudet ja joka näiden perusteella voidaan arvioida kokonaistaloudellisesti edullisemmaksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että kokonaistaloudellisuus on ilmoitettu arviointiperusteeksi. Niin palvelu kuin tavarahankinnoissa onkin lähes aina tarkoituksenmukaista ilmoittaa valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus, sillä hyödykkeen elinkaarikustannuksia ajatellen hankintahinta on vain yksi kustannuserä. Käytettäessä pelkkää hintaa valintaperusteena sivuutetaan täysin laatuominaisuudet, joilla saattaa olla olennainen vaikutus tuotteen käyttöikäen, puhumattakaan palvelun laadusta. (Kalima ym. 2007, 203; 221–222.)

Hankintayksikkö on velvollinen vertailemaan tarjouksia ennen hankintapäätöstä, joka voidaan kumota puutteellisen tarjousvertailun perusteella (Kalima ym. 218). Vertailuperusteita tulee käyttää niin, että tarjouksia verrataan niitä jokaista käyttäen. Perusteiden soveltaminen on oltava esitetty vertailun jälkeen laaditussa kirjallisessa hankintapäätöksessä. Siitä on myös selvittävä, mistä piste-erot johtuvat. Hankintayksikkö saa vertailussa ottaa huomioon vain tarjouksessa esitetyt tiedot. Se ei saa kelpoisuusvaatimuksilla, arviointiperusteilla tai tarjousten pisteytyksellä suosia aikaisempaa tai paikallista toimittajaa. Hankintayksikkö saa kuitenkin ottaa huomioon tarjousten laatuarvioinnin osalta myös sen omat aiemmat kokemukset toimitusten huonosta laadusta, mikäli ne ovat perusteltuja ja objektiivisesti hyväksyttäviä. (Hyvönen ym. 2007, 247–251.)

Yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan tarjoajalla on mahdollisuus peruuttaa tarjouksensa ennen tarjousten avauskokousta, sillä annettu tarjous ei vielä siinä vaiheessa sido tekijäänsä. Tarjoaja voi lisäksi vetäytyä tarjouksestaan silloin, kun hankintayksikkö heti tarjouksen luettuaan havaitsee siinä selkeän ilmaisuvirhe. Tarjous ei siten sido tarjoajaa. Hankintayksikkö voi myös tarjousten avaamisen jälkeen päättää, että tarjoaja saa vetäytyä tarjouksestaan, jos tämä ilmoittaa haluavansa vetäytyä kilpailusta.

Tämä perustuu oikeustoimilain tahdonvaltaisuuteen, kun taas hankintalaki on pakottavaa lainsäädäntöä, minkä vuoksi esimerkiksi tarjoajan tai tarjouksen hylkääminen ei voi perustua hankintayksikön harkintaan. Hankintalakiin ei sisälly säännöksiä siitä, milloin tarjoaja voi peruuttaa jo antamansa tarjouksen. Jos ilmaisuvirhe on täysin ilmeinen, voitaneen sen korjaaminen tietyissä tilanteissa sallia oikeudenmukaisuuden noudattamiseksi. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 204–205.)

4.3.8 Hankintapäätös

Hankintayksikön on hankintalain 73. §:n mukaan tehtävä kaikista hankintamenettelyssä tekemistään ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä itse tarjousvalinnasta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Tämän mukaisesti varsinaisen hankintapäätöksen lisäksi tulee hankintayksikön tehdä perustellut päätökset ehdokkaiden ja tarjoajien poissulkemisesta ja näiden soveltavuuteen liittyvistä ratkaisuksista sekä tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkäämispäätökset sekä päätös lopettaa hankintamenettely hankintaa toteuttamatta (Eskola ym. 2007, 313). Erillisessä päätöksessä tulee olla esitettyinä ne tarjouskilpailun kannalta olennaiset tiedot sekä siihen vaikuttaneet keskeiset seikat, joiden perusteella asianosaiset voivat arvioida menettelyn tasapuolisuutta. Näitä tietoja ovat voittaneen tarjoajan nimi, tarjouksen kokonaishinta, hyväksytyn tai hylätyn ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen valintaperusteet ja niiden soveltamistapa perusteluineen. Lisäksi päätöksestä on käytävä selville perustelut neuvottelumenettelyyn, kilpailullisen neuvottelumenettelyyn, puitejärjestelyn tai suorahankinnan käytölle. Myös hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen hylkääminen on perusteltava hankintapäätöksessä. Laajemmissa, useita osakokonaisuuksia koskevissa hankinnoissa päätös voi koostua useista erillisistä päätöksistä. Tämä on tarkoituksenmukaista muun muassa mahdollisen oikeuskäsittelyn kannalta, jolloin ei jouduta keskeyttämään koko hankintaa, vain hakemuksen kohteena oleva osa. Päätös perusteluineen on annettava kirjallisesti tiedoksi niille, joita asia koskee, toisin sanoen kaikille hylätyille tarjoajille. Päätökseen on liitettävä mukaan hallintolainkäyttölaissa määritellyn valitusosoituksen mukainen hakemusosoitus markkinaoikeudelle. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että erityisesti päätösten perusteluissa on ilmennyt puutteita. (Pekkala 2008, 458–459.)

Hankintayksikölle ei lainsäädännössä ole asetettu erityistä määräaika päätöksestä tiedottamiselle. Hankintapäätöksen toimeenpanon ja hankintasopimuksen solmimisen kannalta tiedoksi antamisen ajankohdalla on kuitenkin merkitystä. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 21 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi. (Hyvönen ym. 2007, 272.) Kansallisissa hankinnoissa ei odotusaikaa ole asetettu. Ilmoitus tarjouksen hyväksymisestä tarjouskilpailun voittaneelle yritykselle ei vielä merkitse sopimuksen syntymistä, vaan se tehdään erikseen

kirjallisesti. Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on tehtävä jälki-ilmoitus 48 päivän kuluessa siitä, kun hankinnasta on tehty sopimus. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 214–215.)

Hankintayksikkö voi myös tehdä päätöksen olla toteuttamatta hankintaa. Sen on tehtävä hankinnan keskeyttämisestä perusteltu, kirjallinen päätös, josta voi valittaa samalla tavoin kuin muistakin hankintamenettelyistä. Keskeyttämistä arvioidaan erityisesti ehdokkaiden tai tarjoajien syrjinnän näkökulmasta. Hankintayksikkö ei saa keskeyttää hankintamenettelyä esimerkiksi sen vuoksi, että se haluaa tarkistaa jo olemassa olevan sopimuksen hintatason tai toteuttaakseen saman hankinnan omana työnään ulkopuolisen toimijan sijaan. Hyväksyttäviä keskeyttämisperusteita ovat esimerkiksi tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuus tai virheellisyys tai se, että tarjouspyynnössä ei ole osattu ottaa huomioon kaikkia olennaisia seikkoja. Tällöin kaikkien etu on hankintamenettelyn keskeyttäminen ja uuden menettelyn aloittaminen. Muita keskeyttämisperusteita voivat olla esimerkiksi se, ettei mikään saaduista tarjouksista vastaa tarjouspyyntöä, ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai on saatu vain yksi tarjous. Mikään ei kuitenkaan estä hankintayksikköä hyväksymästä ainoata tarjousta. Lisäksi hankintayksikön tulee keskeyttää hankintamenettely silloin kun tarjouspyyntöön sisältyy lainvastainen vertailuperuste, eikä asiaa voida enää muutoin oikaista. Virheen havaittuaan hankintayksikön on pyrittävä korjaamaan se välittömästi, mikäli se on mahdollista tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankinnan keskeyttämisspätös perusteluineen ja hakemusosoituksineen on annettava tiedoksi ehdokkaille ja tarjoajille. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa myös keskeyttämisestä perusteluineen on tehtävä jälki-ilmoitus. (Pekkala 2008, 463–465).

4.3.9 Hankintasopimuksen syntyminen

Suomessa oikeustoimilaki säätelee sopimuksen syntymistä. Sen mukaan sopimus syntyy tarjouksella ja siihen annetulla hyväksyvällä vastauksella, jonka muodolle ei ole määritetty erityisiä vaatimuksia. Se voidaan siten tehdä suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Hankintalain mukaan sopimuksen pitää kuitenkin täyttää kirjallisen muodon ja päätöksen täytäntöönpanon vaatimukset. Hankintasopimus voi myös syntyä hankintapäätöksen jälkeen tehdyllä kirjallisella tilauksella. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön hankintapäätöksen jälkeen tekemä tilaus ei kuitenkaan täytä hankintalaissa määritellyn kirjallisen sopimuksen vaatimusta. Sen antamien ratkaisujen valossa hankintasopimuksen syntyminen on hankintapäätöksestä erillinen tapahtuma, jolle on lainsäädännön asettamat erityiset muotovaatimukset. (Saarinen 2008, 54–55.)

Hankintasopimuksen syntyä on toimivaltaisissa tuomioistuimissa tulkittu siten, että sopimus ei synny hankintapäätöksen tiedoksiannolla eli tarjouksen hyväksymisellä, mikäli tarjouspyynnössä tai hankintapäätöksessä on ilmoitettu, että hankintasopimus syntyy vasta myöhemmin allekirjoitettavalla

sopimuksella. Hankintalain mukaan hankintayksikkö on velvollinen tekemään kirjallisen hankintapäätöksen ja antamaan sen tiedoksi kirjallisesti asianosaisille. Hankintapäätöksen tiedoksianto ei kuitenkaan lähtökohtaisesti omaa sopimusoikeudellista vastuuta synnyttäviä vaikutuksia. Hankintayksiköiden kannalta hankintasopimuksen syntyä koskeva epäselvyys on ongelmallista, sillä hankintalaki ei pysty estämään hankintasopimuksen syntymistä päätöksen tiedoksiannolla, mikäli hankintayksikkö ei ole esittänyt varaumaa myöhemmästä sopimusajankohdasta. Tiedoksianto hankintapäätöksestä on myös saatettu tulkita muutoksenhakuoikeuden myötä synnyttävän vain ehdollisen sopimuksen, mikä ikään kuin siirtää sopimuksen solmimista. Voidaankin sanoa, että viime kädessä hankintayksikkö kantaa riskin sopimuksen synnyn tulkinnasta. (Saarinen 2008, 60–63.)

4.4 Oikeusturvakeinot ja muutoksenhaku hankintapäätökseen

Hankintalain mukaan markkinaoikeudelle tehtävä hakemus on ensisijainen oikeusturvakeino, mikäli hankintalainsäädäntöä on rikottu. Markkinaoikeudelle voidaan tehdä hakemus kaikissa hankintalain tai erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa. (Eskola ym. 2007, 333.)

Koska markkinaoikeuden toimivalta rajoittuu käsittelemään vain hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankinta-asioita, tuomioistuimena se ei voi ottaa kantaa esimerkiksi vahingonkorvausvaatimuksiin tai kuntalain esteellisyyssäännösten vastaiseen toimintaan. Sillä ei myöskään ole toimivaltaa kynnsarvot alittavissa hankinnoissa. (Eskola ym. 2007, 334–336.)

Markkinaoikeuden tekemään päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vahingonkorvausta voi puolestaan hakea yleisistä tuomioistuimista, alimpana käräjäoikeudelta. Mikäli hankintayksikkö noudattaa toiminnassaan kuntalakea, voi kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen tehdä siinä esitetyle ylemmälle toimielimelle. Hankinta-asioissa voidaan muutosta hakea myös hallintovalituksella hallinto-oikeuksista. (Saarinen 2008, 21.)

Hankintalain valmistelun yhteydessä ongelmana pidettiin markkinaoikeuden ruuhkautumista, jonka oletettiin lausuntojen mukaan johtuvan liian löyhästä valitusmahdollisuudesta. Sen vuoksi haluttiin rajata hankintoja koskevaa ilmoitusvelvollisuutta sekä korottaa kansallista kynnsarvoa, jotta turhilta valituksilta vältyttäisiin. Toisaalta esimerkiksi oikeusministeriön hankintalaista antamissa lausunnoissa oikeusturvan kaventamista pidettiin kyseenalaisena. Aiheettomia valituksia kuitenkin rajoittanee hankintalain 80. §, jonka mukaan hakija voidaan määrätä maksamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikulut myös siinä tapauksessa, että hakemus ei ole ollut ilmeisen perusteeton. (Pekkala 2008, 476–477.)

4.4.1 Markkinaoikeuden käsittely

Hankintalain 78. § määrittelee tahot, jotka voivat saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Sen mukaan asianosaisia ovat ne, joita asia koskee, työ- ja elinkeinoministeriö yhteisön valvontamenettelyä koskevassa asiassa sekä tietyin edellytyksin sellainen valtion tai kunnan viranomainen, joka on myöntänyt hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen. Asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on intressi saada virheellinen hankintamenettely muutettua. Hakemuksen voi tehdä kilpailutukseen osallistuneet ehdokkaat ja tarjoajat, mutta myös ne yritykset, jotka olisivat voineet osallistua tarjouskilpailuun, jos hankinnasta olisi ilmoitettu lain edellyttämällä tavalla. Mikäli hankintayksikkö on tehnyt kielletyn suorahankinnan, hakemuksen voi tehdä hankinnan kohteena olevan toimialan yritys. Hakijana voi olla myös yritys, jonka hankintayksikkö on muutoin lainvastaisesti jättänyt tarjousmenettelyn ulkopuolelle. Hakijana ei sen sijaan voi olla kunnan asukas tai kunnanvaltuutettu, ellei hän toimi alan yrittäjänä. Yleensä hakijana on tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai ehdokas, jonka tarjous ei ole tullut valituksi tai joka on suljettu pois tarjouskilpailusta. (Hyvönen ym. 2007, 303; Pekkala 2008, 483; Saarinen 2008, 22–25).

Hankintayksikön toimittaman kirjallisen päätöksen perusteluineen ja muutoksenhakuosoituksineen asianosaisille katsotaan tapahtuneen seitsemän päivän kuluttua päätöksen lähettämisestä, ellei muuta näytetä. Tiedoksianto tehdään yleensä postin välityksellä. Kirjallinen hakemus markkinaoikeuteen on tehtävä 14 päivän kuluessa perustellun hankintapäätöksen tiedoksisaannista. Mikäli päätös on lähetetty postitse, hakemus tulee laatia siten 21 päivän kuluessa päätöksen antamisesta postin toimitettavaksi. Hakemuksen tekemiselle asetettu määräaika kuluu vain siinä tapauksessa, että hankintapäätös on annettu tiedoksi asianmukaisella tavalla ja että hankintapäätökseen on liitetty ratkaisun perustelut sekä muutoksenhakuosoitus. Mikäli toimittajan valinta perustellaan ns. vertailutaulukon ja pisteytyksen avulla, tulee vertailu- ja pisteytystaulukko olla hankintapäätöksen liitteenä. Markkinaoikeus voi käsitellä hakemuksen, vaikka hankintasopimus olisi jo solmittu. (Saarinen 2008, 21–22.)

EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa voidaan hankintasopimus tehdä tai päätös panna täytäntöön aikaisintaan 21 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut hankintapäätöksen muutoksenhakuosoituksineen tiedoksi. Mikäli tiedoksisaanti on toimitettu postin välityksellä, hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 28 päivän kuluessa hankintapäätöksen ja muutoksenhakuosoituksen antamisesta postin toimitettavaksi. Hankintalaissa ei kuitenkaan ole säädetty seuraamuksia 21 päivän odotusajan rikkomisesta, joten markkinaoikeudella ei ole keinoja puuttua näin lain säädöksen vastaisesti tehtyyn hankintasopimukseen. (Saarinen 2008, 23; 30–31.)

Markkinaoikeudelta voi hankintalain perusteella hakea muutosta myös jo hankintamenettelyn aikana hankintayksikössä tehtyihin päätöksiin.

Hakemuksen voi tehdä päätöksestä sulkea tarjoaja tai ehdokas tarjouskilpailusta, hankinnan keskeyttämistä koskevasta päätöksestä tai lopullisesta hankintapäätöksestä. (Hyvönen ym. 2007, 303.) Tyypillisiä hakemuksen perusteita ovat:

- tarjoajan valintakriteerit ovat olleet syrjiviä tai ne ovat poikenneet ilmoitetuista;
- hankintayksikön tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hyväksyminen;
- epäselvän tarjouspyynnön aiheuttamat vertailukelvottomat tarjoukset; ja
- hankinnan muu olennainen menettelyvirhe. (Kuusniemi-Laine ym. 2007, 218.)

Hankintalaki ei sisällä hakemuksen sisältöä koskevia säädöksiä, joten sisällön määrittelee hallintolainkäyttölain 23. §. Vaikka sen mukaan valitusta kutsutaan valituskirjelmäksi, hankinta-asioissa tehdään hakemus markkinaoikeuteen. Hakemuksessa on ilmoitettava päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi, sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. (Saarinen 2008, 23.)

Vakiintuneena tapana on, että markkinaoikeus vaatii heti asian tultua vireille hankintayksiköltä sitoumuksen siitä, ettei se pane hankintapäätöstä täytäntöön tai allekirjoita sitä sinä aikana, jolloin asiaa käsitellään oikeudessa. Näin välttyään tilanteelta, jossa hankintapäätöksestä on valitettu ja asian käsittely on markkinaoikeudessa kesken, mutta hankintapäätös voidaan panna täytäntöön ja sopimus allekirjoittaa hakemuksen ollessa vailla lainsuojaa. (Kalima ym. 2007, 247–248.) Mikäli hankintasopimus on valitun tarjoajan kanssa jo tehty, hankintayksikkö ei voi antaa sitoumusta hankinnan täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Sitoumusmenettely ei perustu lakiin, vaan se on siirtynyt markkinaoikeuteen sen edeltäjän kilpailuneuvoston käytäntönä. Se on hankintayksikön tekemä vapaaehtoinen lupaus olla laittamatta hankintaa täytäntöön, ja se voidaan peruuttaa. Sitoumusmenettely vähentää väliaikaista täytäntöönpanokieltoa koskevia istuntoja markkinaoikeudessa ja antaa sille mahdollisuuden käyttää lainsäädännön ensisijaisia reaali-keinoja asian ratkaisussa. Oikeuden pitkät käsittelyajat ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että hankintayksiköt entistä useammin kieltäytyvät antamasta sitoumusta ja peruuttavat jo antamiaan sitoumuksia. (Saarinen 2008, 27–30.)

Markkinaoikeus soveltaa hakemuksien käsittelyyn hallintolainkäyttölakia, mikäli hankintalaista ei muuta ilmene. Se käsittelee hakemukset pääasiassa kirjallisella menettelyllä, suullinen käsittely järjestetään vain harvoin. Hankintayksikölle ja muille asianosaisille tulee antaa tilaisuus tulla kuulluksi asian käsittelyssä. Sen vuoksi markkinaoikeus pyytää hankintayksiköltä ja kilpailun voittaneelta tarjoajalta kirjallisen lausuman. Tarvittaessa markkinaoikeus voi velvoittaa asianosaiset saapumaan istuntoon ja esittämään asiaa tarkentavia asiakirjoja, mitä vaatimustaan se voi tehostaa uhkasakolla.

Hankintalakiin tai markkinaoikeuslakiin ei sisälly määräyksiä markkinaoikeuden käsittelyajoista. (Hyvönen ym. 2007, 304.)

Käsitellessään hakemusta markkinaoikeus yleensä selvittää tapausta hakemuksessa esitettyjen perustelujen pohjalta. Markkinaoikeus voi kuitenkin viran puolesta huomioida hankintamenettelyn virheellisyydet, kuten ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnit, vaikka niitä ei hakemuksessa ole esitetty. Oman toimivaltansa ulkopuolisiin seikkoihin se ei voi ottaa kantaa, esimerkiksi hankintapäätöksen tekemiseen toimivaltasäännösten vastaisesti. Oikeuskäytännössä on hankinnan jatkaminen sallittu, vaikka hankintayksikkö olisi syyllistynyt hankinnan luonne ja laajuus huomioon ottaen vähäiseen muotovirheeseen. Tällöin keskeisenä kriteerinä on pidetty virheen tosiasiallista vaikutusta hankintamenettelyn lopputulokseen. Hankinnan jatkaminen on sallittu myös sellaisissa tapauksissa, joissa hankintayksikkö on kyennyt osoittamaan, että menettelyn keskeyttäminen aiheuttaisi sille kohtuutonta haittaa. (Pekkala 2008, 490–491.)

Hankintalain 76. §:n mukaan markkinaoikeus voi todetessaan hakemuksen perusteella hankintalainsäädäntöä rikotun hankintamenettelyssä käyttää seuraavia reaalikeinoja:

1. kumota hankintayksikön päätöksen osittain tai kokonaan,
2. kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä;
3. velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelyn tai
4. määrätä hankintayksikkö maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla on ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Reaalikeinoista ensisijaisia ovat kohdat 1-3 hyvitysmaksuun verrattuna, joka on toissijainen seuraamus. Hyvitysmaksua käytetään vain silloin, kun päätöksen kumoaminen ja virheen oikaiseminen eivät ole mahdollisia, toisin sanoen hankintasopimus on ehditty solmia ennen markkinaoikeuden päätöstä. Lisäksi hyvitysmaksua voidaan käyttää silloin, kun päätöksen kumoaminen saattaisi aiheuttaa hankintayksikölle, muiden tahojen oikeuksille tai yleisen edun kannalta suurempaa haittaa kuin päätöksen kumoamisen edut olisivat. (Kalima ym. 2007, 249.)

Hyvitysmaksun määrä ei ole laissa määritelty. Hankintalain 76. §:n mukaan hyvitysmaksua määrättäessä otetaan huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu, hankinnan kokonaisarvo ja hakijalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko. Virheen tai laiminlyönnin laatua arvioitaessa pyritään selvittämään, onko kyseessä hankintayksikön tietoinen hankintasäännösten soveltamisen välttäminen. (Kalima ym. 2007, 256.) Hankinnan kokonaisarvolla on suuri merkitys hyvitysmaksun määrään: mitä suurempi hankinta, sitä pienempi prosentuaalinen korvaus. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden antamissa ratkaisuisa hyvitysmaksu on ollut 0,2–22,5 prosenttia hankinnan kokonaisarvosta. Yli 800000 euron hankinnoissa

hyvitysmaksu on ollut keskimäärin 2,0 prosenttia ja alle 20000 euron hankinnoissa vastaavasti keskimäärin 11,8 prosenttia. Kaikkiaan hyvitysmaksut ovat olleet keskimäärin 7,6 prosenttia hankinnan kokonaisarvosta. Hyvitysmaksun määrittäminen perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Markkinaoikeustuomari Jussi Karttusen mukaan (ks. Saarinen 2008, 92) hankinnan kokonaisarvo on kuitenkin käytännössä tärkein tekijä hyvitysmaksun suuruusluokkaa määrittäessä. Määrää harkittaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa saamatta jäänyt voitto ja turhat tarjouksen laadintakustannukset. Ylärajan vahingonkorvaukselle muodostaa hakijan kärsimä todellinen vahinko. (Saarinen 2008, 87; 92.)

Hyvitysmaksun määräämisen kannalta ongelmallinen tilanne on kilpailuttamisen täydellinen laiminlyönti. Tällöin hakijan on vaikea osoittaa, että sillä olisi ollut todellinen mahdollisuus tarjouskilpailun voittamiseen. Hallituksen esityksessä 50/2006 olikin esitetty, että hyvitysmaksu pitäisi voida tuomita myös silloin, kun hankintalainsäädännön vastaisesti tarjouskilpailua ei ole järjestetty tai hakijaa ei ole hyväksytty tarjoajien joukkoon. (Kalima ym. 2007, 254; HE 50/2006 vp, 119.)

Markkinaoikeus voi kieltäessään hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä asettaa hankintalain 81. §:n perusteella tehosteeksi uhkasakon samoin kuin velvoittaessaan hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelyn. Uhkasakko voidaan määrätä myös tehostamaan hankintayksikölle määrättyä hankintapäätöksen väliaikaista kieltä tai keskeyttämistä.

Markkinaoikeudella ei lain mukaan ole toimivaltaa puuttua olemassa oleviin sopimuksiin. Jos hankintasopimus on jo solmittu ennen markkinaoikeuden käsittelyä, oikeusprosessi ei enää vaikuta tarjouskilpailun voittaneen yrityksen asemaan eikä hankintasopimuksen sisältöön. Tällaisessa tilanteessa markkinaoikeudelle jää ainoastaan ratkaistavaksi hankintayksikölle mahdollisesti tuomittava hyvitysmaksun maksaminen hakijalle. Markkinaoikeus ei voi myöskään määrätä hankintayksikköä valitsemaan tiettyä tarjoajaa valitun sijaan. (Kuusniemi-Laine 2007, 223–226.)

Markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien hakemusten oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan hallintolainkäyttölain 74. §:ää, jonka perusteella asianosainen on velvollinen korvaamaan toiselle asianosaiselle oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain, mikäli ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että kulut jäisivät omaksi vahingoksi.

Hankintalain 84. § mukaan ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle hankintalainsäädännön vastaisella menettelyllä aiheutettu vahinko on korvattava vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti yleisessä alioikeudessa. Laissa ei edellytetä, että hakijan olisi tehtävä hakemus myös markkinaoikeudelle, mutta ilman markkinaoikeuden päätöstä hankintalain rikkomuksesta vahinkoa voi olla vaikeata osoittaa. Myöskään hyvitysmaksun määrääminen ei estä hakemasta vahingonkorvausta alioikeudelta, mutta tämä ottaa korvauksen suuruutta arvioidessaan huomioon markkinaoikeuden

mahdollisesti määrämän hyvitysmaksun. Tarjouksen laadinnasta aiheutuvat kulut puolestaan ovat normaaleja tarjousmenettelystä aiheutuvia kuluja, joita ei käsitellä markkinaoikeudessa. (Pekkala 2008, 514.)

4.4.2 Oikaisuvaatimus

Kuntien ja kuntayhtymien hankintapäätöksiin sovelletaan hankintalain oikeusturvakeinojen rinnalla myös kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta. Sen voi tehdä hankinta-asioissa asianosaisen lisäksi myös kunnan jäsen. Oikaisuvaatimuksen perusteena voi olla joko hankintalain vastainen hankintamenettely tai hankintapäätös. Oikaisuvaatimus tehdään kirjallisesti 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista sille kunnan tai kaupungin toimielimelle, joka on tehnyt kyseisen hankintapäätöksen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voi vaatimuksen tekijä puolestaan yleensä hakea muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen. Hankintalain mukainen valituskielto kuitenkin estää kunnallisvalituksen tekemisen sillä perusteella, että päätös on syntynyt hankintalain vastaisesti. Sen sijaan muun kuin hankintalain nojalla voidaan hankintapäätöksestä esitetystä oikaisuvaatimuksesta annetun päätöksen perusteella tehdä kunnallisvalitus. Tällöin voi kyseessä olla esimerkiksi päätöksentekoon osallistuneen luottamusmiehen esteellisyys tai toimielimen toimivallan ylitys. (Eskola 2007, 353.)

Sekä hankintalain mukainen 14 päivän määräaika hakemuksen teolle että kuntalain mukainen yhtä pitkä määräaika oikaisuvaatimukselle kuluvat yleensä yhtä aikaa, sillä kyse on erillisistä oikeusturvakeinoista ja määräajoista. Onkin syytä muistaa, että ajoissa tehty oikaisuvaatimus ei lykkää markkinaoikeudelle tehtävän hakemuksen määräaikaa, eikä päinvastoin. Jos ensin on tehty oikaisuvaatimus kunnan toimielimelle ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetun päätöksen jälkeen on tehty hakemus markkinaoikeudelle, hakemus jätetään myöhässä tulleena tutkimatta, ellei alkuperäistä hankintapäätöstä ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu. Vain tässä tapauksessa alkaa oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä kulua uusi 14 päivän määräaika hakemuksen tekemiseen markkinaoikeuteen. (Eskola 2007, 354.)

4.5 Hankintalain muutos ja tulevaisuuden haasteet

Hankintalain muutos (321/2010) sekä erityisalojen hankintalain muutos (322/2010), jotka astuivat voimaan 1.6.2010, tehostavat kunnallisten hankintojen kilpailutusta ja myös vahvistavat markkinaoikeuden asemaa. Muutokset koskevat eniten kuntia ja kuntayhtymiä, sillä niiden osuus markkinaoikeuteen tehdyistä hakemuksista on ollut 70 prosenttia. Uudistusten vuoksi näiden onkin

jatkossa oltava tarkempia hankinnoissaan, sillä aiemmin lakia rikottiin surutta nimellisten sanktioiden vuoksi. Nyt markkinaoikeus saa hampaat, sillä jatkossa se voi jopa purkaa väärin perustein tehdyn sopimuksen tai määrätä hyvityssakon lain rikkojalle. Markkinaoikeuden ruuhkiin laki ei välttämättä tuo helpotusta, saattaa käydä jopa niin, että kunnallisten valitusten määrä kasvaa. Tällä hetkellä markkinaoikeuden käsittelyaika on noin kahdeksan kuukautta, kun tavoitteena on viisi kuukautta. (Kauppalehti 26.5.2010, 3.)

Lakimuutosta edeltäneen hallituksen esityksen HE 190/2009 mukaan tavoitteena on ollut julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/66/EY eli oikeussuojadirektiivin toimeenpano sekä muutoinkin oikeussuojajärjestelmän tehostaminen. Lainmuutoksen myötä markkinaoikeudelle jätetään hakemuksen sijaan valitus. Keskeisimmät muutokset koskevat kuitenkin seuraamusjärjestelmää. Aiempien seuraamusten lisäksi käyttöön tulevat hankintasopimuksen tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu sekä sopimuskauden lyhentäminen. Tehottomuusseuraamus koskee ainoastaan vielä täyttämättä olevaa sopimusvelvoitetta. Uudet seuraamukset koskevat vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Hankintalain 96. §:n mukaan niitä sovelletaan, jos kyseessä on perusteeton suorahankinta, hankintasopimus on tehty noudattamatta odotusaikaa tai valituksen vireille tulosta alkavaa täytäntöönpanokieltoa. Lisäksi hyvitysmaksun enimmäismäärää täsmennetään 95. §:n mukaan enimmillään kymmeneen prosenttiin hankintasopimuksen arvosta. Oikaisuvaatimusmenettelyn tilalle tulee hankintaoikaisu, joka on hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen kevyempi korjaustapa ja jota kaikki hankintayksiköt voivat käyttää, myös oma-aloitteisesti. Hankintamenettelyjen nopeuttamiseksi hankintapäätökset voidaan antaa tiedoksi sähköisesti. (HE 190/2009, 1.)

Hankintalain muutoksen myötä 15. §:ssä esitetyt uudet kansalliset kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 euroa, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä julkisissa työvoimapalveluissa yhteishankintana työnantajan kanssa toteutettavissa koulutuspalveluissa 100 000 euroa sekä rakennusurakoissa 150 000 euroa. Varsinainen hankintamenettely muuttuu ainoastaan suorahankintojen osalta, joiden kohdalla hankintayksikkö voi 35. §:n mukaan jatkossa tehdä ennen sopimuksen solmimista vapaaehtoisen suorahankintailmoituksen HILMA-järjestelmään ja näin välttyä mahdolliselta tehottomuusseuraamukselta ja seuraamusmaksulta.

Vaikka hankintalakia noudattaisi erittäin huolellisesti, mutta hankinnan todellista tarvetta ei ole mietitty ja kuvattu riittävän huolellisesti tai haluttuja palvelutasovaatimuksia ei ole osattu määritellä riittävän tarkasti, seurauksena on vääjäämättä hankintaprosessin epäonnistuminen. Onnistuakseen hankinta on huolellisesti valmisteltava ja suunniteltava hyvissä ajoin ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Kun näin toimitaan, ei ole syytä pelätä huonoa toimittajaa, prosessiviiveitä eikä markkinaoikeutta. Pelkästään lakien tuntemus ei riitä, vaan menestyvä hankinta edellyttää myös strategista otetta ja vahvaa

kaupallista ja taloudellista osaamista. Julkisella sektorilla hankinnan koulutuksen ja kehittämisen tarve näyttääkin olevan suurempi kuin yksityisellä taholla. (Iloranta ym. 2008, 54.) Tutkimuksen mukaan operatiiviset ostajat kokivat työssään suurimmaksi ongelmaksi kiireen. Muita esiin nousseita ongelmia olivat toiminnan suunnittelemattomuus, organisaation sisäisen tiedon kulun puute ja hitaus sekä ennusteiden puute ja laatu. Lisäksi tietojärjestelmä koettiin hankalakäyttöiseksi ostotyössä. (Aminoff ym. 2002A, 30–31, [WWW-dokumentti].)

Suuri osa hankinta-asioihin liittyvistä ongelmista johtuu hankintalainsäädännön huonosta tuntemuksesta hankintayksiköissä ja tarjouskilpailuihin osallistuvissa yrityksissä, sekä hankintayksikön halusta tehdä suoria hankintoja niin sanotuilta hovihankkijoilta. On syytä muistaa, että kilpailuttamisvelvollisuuden taustalla on pitkällä tähtäimellä tavoiteltavat kustannussäästöt, jotka ovat perusteltavissa verovarojen kustannustehokkaalla käytöllä. Hankintalaki asettaa pelisäännöt hankintayksiköille, ja mikäli hankintaan osallistunut yritys kärsii hankintayksikön virheellisen menettelyn vuoksi vahinkoa, hankintayksikkö on korvausvelvollinen hankintalaissa säädetyllä tavalla. (Saarinen 2008, 14.) Ohjeistusta hankintayksiköille on kuitenkin runsaasti saatavilla, siitä pitävät huolen ensinnäkin julkisista hankinnoista tehdyt monet kirjat, joita myös tässä tutkimuksessa on käytetty lähdeveksinä. Työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen kuntaliitto pitävät yllä julkisten hankintojen neuvontayksikköä, joka tarjoaa maksutonta neuvontapalvelua lainsäädäntöä koskevissa asioissa edistääkseen osaamista hankintaprosesseissa (www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;120419). Lisäksi on käytettävissä sähköisiä sivustoja opastamassa hankintayksiköitä. Näistä tärkeimpiä ovat hankinnat.fi sekä hankintailmoitukset.fi -sivustot.

Tuoreimpien kansainvälisten ja suomalaisten selvitysten ja tutkimusten mukaan hankinnan keskeisiä kehittämissuuntauksia ovat:

- hankinnan integroiminen yritysstrategiaan (proaktiivinen ote),
- hankinnan organisointi ja poikkiorganisatorisen yhteistyön lisääminen,
- uusien hankintalähteiden ja uuden lisäarvon etsiminen,
- alhaisen kustannustason hankintalähteiden ja maantieteellisten erojen hyödyntäminen,
- kilpailukykyisen toimittajaketjun rakentaminen,
- tuotekehityksen integroiminen toimitusketjussa,
- yritysten välisen yhteistoiminnan lisääminen ja tiivistäminen sekä
- hankintaorganisaation kyvykkyyksien vahvistaminen (Iloranta ym. 2008, 94–95.)

Nopeasti muuttuvassa ympäristössä edellytetään sopeutumiskykyä. Kyky hyödyntää muutoksia luo edellytyksiä myös menestykselle. Toimittajamarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen voi auttaa pääsemään nopeasti kiinni uuteen osaamiseen, tuotteeseen tai teknologiaan. Tämä edellyttää kuitenkin globaalien toimittajamarkkinoiden

tuntemusta (supply market intelligence, SMI), jonka hankkiminen ja dokumentointi jäävät nykyisin usein päivittäisten hankintarutiinien alle. Edelläkävijäorganisaatioissa tähän panostaminen on keskeinen osa strategisen hankinnan tehtäviä. Toimittajamarkkinoihin panostamisen lisäksi muutoksesta selviytymiselle on olennaista kyky vastata luovasti asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Lineaarinen toimitusketju muuttuukin tällöin ympyräksi, jossa jatkuvalla mukautumisprosessilla tavoitellaan parasta osaamisen ja tarpeiden yhdistelmää. (Iloranta ym. 2008, 122.)

Julkisella taloudella on tulevaisuudessa entistä merkittävämpi rooli myös ympäristötavoitteiden edistämässä, ja sen vuoksi valtioneuvosto on hyväksynyt 8.4.2009 periaatepäätöksen kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa. Päätöksen mukaan valtioneuvosto edellyttää, että vuonna 2010 valtion keskushallinto ottaa omissa hankinnoissaan vähintään 70 %:ssa ympäristönäkökulman huomioon ja vuonna 2015 kaikissa hankinnoissaan. Lisäksi valtioneuvosto suosittelee, että kuntien ja valtion paikallishallinnon hankinnoissa vuonna 2010 vähintään 25 %:ssa otetaan ympäristönäkökulma huomioon ja vuonna 2015 vähintään 50 %:ssa. Tavoitteiden toteuttamiseksi eräänä seikkana päätöksessä esitetään hankintojen ympäristöosaamisen keskittäminen johonkin olemassa olevaan asiantuntijaorganisaatioon tavoitteena edesauttaa kuntien ja muun julkisen sektorin työtä hankintojen ympäristövaikutusten huomioimisessa. Työkaluksi esitetään luotavaksi maksuton internet-pohjainen tietopankki. Periaatepäätöksen mukaan tutkimuksissa on todettu suurimpina esteinä hankintojen ekologisen kestävyuden lisäämiselle tiedon, johdon tuen sekä käytännöllisten työkalujen puute. Toisaalta ympäristötavoitteet voivat luoda myös mahdollisuuksia, jolloin julkisilla hankinnoilla voidaan edistää ympäristöinnovaatioita. (Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 2009, [WWW-dokumentti]).

5 TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO

Tutkimuksen onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää valita tutkimuksen toteuttamiselle sellainen lähestymistapa ja menetelmät, jotka mahdollistavat tutkimuksellisesti mahdollisimman luotettavan ja tulevaisuudessa hyödynnettävän tuloksen. Tämä edellyttää perehtymistä tieteellisen tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin.

Teoreettisella viitekehyksellä tarkoitetaan tutkimuksen tiettyä, selvästi määriteltyä näkökulmaa, josta havainnot tarkastellaan johtolankoina. Teoreettinen viitekehys määrää, millaista aineistoa kerätään ja millaista menetelmää käytetään sen analysoinnissa. Voidaan myös sanoa päinvastaisesti, että aineiston luonne asettaa rajat teoreettiselle viitekehykselle ja käytettäville metodeille. Jotta tutkimusaineistossa olevat havainnot voidaan erottaa tuloksista, tarvitaan selkeä tutkimusmetodi eli -menetelmä. Se koostuu sellaisista käytännöistä ja operaatioista, joiden avulla tutkija tekee havainnot, sekä niistä säännöistä, joiden mukaan havainnot voidaan edelleen muokata ja tulkita niin että niitä voidaan edelleen arvioida johtolankoina. (Alasuutari 2001, 79, 82–83.)

5.1 Tutkimusmenetelmät ja niiden luokittelua

Tutkimusten perustavana jakona pidetään jakoa teoreettiseen ja empiiriseen tutkimukseen. Teoreettisessa tutkimuksessa kohteina ovat tieteenalan teorioihin, käsitteisiin ja näkökulmiin liittyvät ongelmat, joihin tutkimusaineistona käytetään aiempia tutkimuksia. Empiirisessä tutkimuksessa tietoa hankitaan jostain reaali maailman ilmiöstä jollakin systemaattisella tiedonhankintamenetelmällä. (Uusitalo 1997, 60.)

Empiiristä tutkimusta varten hankittuja käsittelemättömiä tietoja kutsutaan havainto- tai tutkimusaineistoksi. Aineisto muodostuu kohteena

olevien tutkimusyksiköiden, kuten henkilön tai yrityksen, tiedoista. Nämä havaintotiedot ovat vastauksia tutkimuskysymyksiin. Niitä kutsutaan muuttujien arvoiksi. Muuttujalla tarkoitetaan mitä tahansa mitattavaa ominaisuutta tai suuretta, jonka arvo vaihtelee, esimerkkeinä vaikkapa sukupuoli, ikä ja rahamääräiset arvot. (Heikkilä 2005, 14.)

5.1.1 Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimus

Tutkimussuuntaukset jaetaan karkeasti kvantitatiiviseen eli määrälliseen ja kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimukseen. Kvantitatiivinen tutkimus käsittelee numeroita ja kvalitatiivinen tutkimus merkityksiä. Näitä ei voida tarkasti erottaa toisistaan, ja ne nähdäänkin lähinnä toisiaan täydentävinä lähestymistapoina. (Hirsjärvi, Remes & Sajajärvi 2007, 131–133).

Kvantitatiivisen tutkimuksen aineistoa voi olla periaatteessa kaikki havaintoihin perustuva informaatio, joka on mittauksen avulla muutettavissa numeeriseen muotoon tai jo valmiiksi numeerisessa muodossa. Aineisto voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: valmiina saatava, muiden keräämä aineisto, kuten erilaiset tilasto- ja rekisteritiedot, ja itse kerätty aineisto. Kvantitatiiviseen tutkimusotteeseen kuuluu tyypillisesti tavoite hankkia vertailukelpoista tietoa suurista kohdejoukoista sekä tulosten yleistäminen johonkin kohdejoukkoon. Aineiston hankinnassa yleisimmin käytetty tekniikka on tutkittavista poimittu satunaisnäyte, joka edustaa luotettavasti kaikkia tutkimuksen kohteita. Yleinen tallennustapa aineistolle on havaintomatriisi. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994, 42–47).

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa vaaditaan riittävän suurta ja edustavaa otosta eli perusjoukon osajoukkoa. Otoksoon on oltava sitä suurempi, mitä heterogeenisempi perusjoukko on eli mitä enemmän esiintyy hajontaa tutkituissa ominaisuuksissa. Perusjoukon koko vaikuttaa siihen tehdäänkö kokonais- vai otantatutkimus. Mikäli otokseen tulee yli puolet perusjoukosta, kannattaa tehdä kokonaistutkimus. Otoksessa on oltava aina vähintään 50 tilastoyksikköä. Viitearvoina voidaan pitää, että otoksoon tulisi olla vähintään 100, mikäli kohderyhmä on suppea ja tuloksia tarkastellaan kokonaistasolla, ja vähintään 200–300, mikäli tutkimuksessa keskitytään perusjoukon sisällä olevien ryhmien vertailuun. Tällöin jokaisessa ryhmässä tulisi olla vähintään 30 tilastoyksikköä. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa asioita voidaan kuvata numeerisilla suureilla ja tuloksia havainnollistaa taulukoin tai kuvioin. Näin saadaan kartoitettua olemassa oleva tilanne, mutta ei välttämättä pystytty riittävästi selvittämään asioiden syitä. Sen vuoksi onkin perusteltua täydentää tutkimusta kvalitatiivisella osuudella, jotta tuloksia voitaisiin analysoida mahdollisimman syvällisesti. (Heikkilä 2005, 14–16, 42–45.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen keskeiset aineiston keruumenetelmät ovat haastattelu, kysely ja havainnointi. Haastattelussa ollaan välittömässä kontaktissa tutkittavan kanssa. Kyselyssä puolestaan aineisto kerätään kyselylomakkeilla ilman suoraa kontaktia. Haastatteluista ja kyselyistä voidaan tehdä myös erilaisia yhdistelmiä. Havainnoinnissa tehdään tutkittavista suoraa

havaintoja, ja siinä voidaan erottaa kaksi tyyppiä: tutkittavien toimintaan osallistuva ja ulkopuolinen havainnointi. Ulkopuolisesta havainnoinnista käytetään myös termiä systemaattinen havainnointi (Hirsjärvi ym. 2007, 209). Kvantitatiivisessa tutkimuksessa ulkopuolinen havainnointi on huomattavasti yleisempää. Koska havainnointi on yleensä voimakkaasti aikaan ja paikkaan sidottua, se on myös etukäteen strukturoitua. Tästä seuraa, että etukäteen on päätettävä mitä, miten ja mihin havainnoidaan. (Alkula ym. 1994, 69–71.)

5.1.2 Tutkimusstrategia

Tutkimusstrategialla eli tutkimusotteella tarkoitetaan tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuutta, jossa valinnat riippuu tutkimustehtävästä tai -ongelmasta. Siitä voidaan erottaa suppeampana käsitteenä tutkimusmetodi eli -menetelmä. Tutkimusstrategioita voidaan tyypitellä eri tavoin. Kolme perinteistä tutkimusstrategiaa ovat kokeellinen tutkimus, survey-tutkimus ja tapaustutkimus. Kokeellisessa tutkimuksessa mitataan yhden käsiteltävän muuttujan vaikutusta toiseen muuttujaan. Survey-tutkimuksessa kerätään puolestaan tietoa standardoidussa muodossa tietyltä joukolta ihmisiä. Tapaustutkimuksen (case study) tyypillisiä piirteitä ovat yksityiskohtaisen tiedon kerääminen yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Valittava tutkimusstrategia kuin myös yksittäinen tutkimusmenetelmä riippuvat tutkimustehtävästä ja tutkimusongelmasta. (Hirsjärvi ym. 2007, 128–130.)

Tutkimukset voidaan tarkoituksensa mukaan jakaa neljään ryhmään: kartoittava, selittävä, kuvaileva ja ennustava tutkimus. Kartoittava tutkimus pyrkii etsimään uusia näkökulmia ja ilmiöitä sekä selvittämään vähän tunnettuja tavoitteenaan hypoteesien kehittäminen. Selittävä tutkimus etsii selityksiä ongelmaan, yleensä kausaalisten suhteiden muodossa vastaten kysymykseen miksi. Kuvailevassa tutkimuksessa esitetään tarkkoja kuvauksia esimerkiksi henkilöistä tai tilanteista tavoitteenaan ilmiöiden keskeisten piirteiden dokumentointi. Ennustavan tutkimuksen tarkoituksena on ennustaa tapahtumia tai ihmisten toimintoja, jotka ovat jonkin ilmiön seurausta. (Hirsjärvi ym. 2007, 134–135.)

5.1.3 Tutkimusvalinnat

Tässä tutkimuksessa on kyseessä empiirinen tutkimus. Käytettävä tutkimusmenetelmä edustaa pääosin kvantitatiivista tutkimussuuntausta, mutta siihen liittyy myös kvalitatiivisia sisältöjä. Tutkimusaineistona käytetään valmista, dokumentoitua, tarkasti rajattua materiaalia. Tutkimuksessa käydään läpi tietyltä ajanjaksolta rakennusurakoita lukuun ottamatta kaikki uuteen hankintalakiin perustuvat hakemukset, joihin markkinaoikeus on antanut päätöksen eli kyseessä on kokonaistutkimus, jossa koko perusjoukko tutkitaan. Aineistoa tutkitaan ulkopuolelta havainnoiden. Vaikka aineistona käytetään

joukkoa tietyn tyyppisiä tapauksia, joita yksi yhteisö eli markkinaoikeus on käsitellyt, tätä tutkimusta ei kuitenkaan voida pitää tutkimusstrategialtaan varsinaisesti tapaututkimuksena, eikä se selkeästi täytä muidenkaan perinteisten tutkimusstrategioiden tunnusmerkistöä. Tutkimuksen tarkoituksena on olla selittävä: mitkä ovat ne tekijät, joihin hankintayksikön pitää erityisesti kiinnittää huomiota annettujen päätösten perusteella. Tutkimuksen pyrkimyksenä on löytää syy-seuraussuhteita, joiden perusteella hankintayksiköt voivat kehittää hankintaansa siten, että prosessissa osataan kiinnittää riittävää huomiota kaikkiin tarvittaviin seikkoihin. Tämän avulla hakemukset markkinaoikeuteenkin vähenisivät. Tutkimusta voidaan pitää osin kartoittavanakin. Sitä voitaisiin kuvata myös kysymyksellä: mitä kilpailuttamisesta voidaan oppia kantapäähän kautta?

Tieteellisessä ajattelussa käytetään sekä deduktiivista että induktiivista päättelyä. Deduktiivisesta päättelystä on kysymys, kun johtopäätös seuraa premisseistä loogisella välttämättömyydellä. Induktiivisessa päättelyssä premisseistä ei seuraa johtopäätöstä loogisella välttämättömyydellä. Tyypillinen tällainen päättely on induktiivinen yleistys, jossa tunnettujen tapausten säännönmukaisuus yleistetään kaikkiin vastaaviin tapauksiin. (Uusitalo 1997, 19–20.) Myös tässä tutkimuksessa on päämääränä induktiivinen yleistys kaikkiin hankintayksiköihin, kun tutkimuksen tavoite on saavutettu eli löydetty ne seikat, joihin hankintayksiköiden on erityisesti kiinnitettävä huomiota kilpailutuksessa.

5.2 Aineiston hankinta ja analysointi

Tutkimusaineistona käytetään valmista, julkisesti kaikkien saatavilla olevaa aineistoa, joka sisältää kaikki 1.6.2007 voimaan tulleeseen hankintalakiin perustuvat markkinaoikeuden tekemät päätökset 30.9.2009 mennessä. Tutkimuksen ulkopuolelle on kuitenkin rajattu rakennus-, maarakennus- ja käyttöoikeusurakoita koskevat päätökset, joten aineistoon jää tutkittavaksi 313 päätöstä. Aineisto on saatavilla markkinaoikeuden internetsivustoilla osoitteessa: <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/index.htm>.

Tutkimusaineistoa voidaan analysoida monin tavoin, ja karkeasti analysointitavat jaetaan kahteen ryhmään. Ensimmäinen näistä, selittämiseen pyrkivä lähestymistapa on yleensä käytössä tilastollisessa analyysissä ja päätelmien teossa. Toinen lähestymistapa on ymmärtämiseen pyrkivä, jota käytetään puolestaan yleensä laadullista analyysiä ja päätelmiä tehtäessä. Laadullisen aineiston tavallisimmat analyysitavat ovat teemoittelu, tyypittely, sisällönerittely, diskurssianalyysi ja keskusteluanalyysi. Analyysitavaksi valitaan sellainen analyysitapa, joka parhaiten vastaa tutkimusongelmaan. (Hirsjärvi ym. 2007, 219.)

Tässä tutkimuksessa on kyse tilastollisesta analyysistä, jolloin lähestymistapana on pyrkimys selittää havaintoja. Aineistosta saatavat havainnot kerätään havaintomatriisiin käyttäen Excel- taulukkolaskentaohjelmaa, jossa vaakariveillä esitetään tilastoyksiköt ja pystysarakkeilla muuttujat. Tilastoyksikköinä ovat numeroidusti yksilöidyt päätökset. Muuttujina ovat hankinnan kohde, hankinnan arvo, hakemuksen peruste, markkinaoikeuden tekemä ratkaisu sekä sen määräämät korvausvelvollisuudet. Taulukon perusteella voidaan tilastollisin menetelmin selvittää kyseessä olevien hankintojen arvot, onko kyseessä palvelu- vai tavarahankinta, miten paljon hakemuksista on hyväksytty tai hylätty ja millä perusteella sekä millaisia ja kuinka suuria sanktioita on määrätty hankintayksiköille. Koska havaintomatriisin muuttujat voidaan ominaisuuksiensa perusteella jakaa eri luokkiin ja sen perusteella esittää erilaisia jakaumia, käytetään näissä mitta-asteikkona luokittelu- eli nominaaliasteikkoa (Heikkilä 2005, 81). Euromääräiset muuttujat voidaan esittää suhdeasteikolla eli absoluuttisella asteikolla (Heikkilä 2005, 82). Saatuja tuloksia voidaan esittää taulukkoina sekä graafisina kuvioina, kuten pylväs- ja sektoridiagrammeina.

6 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Markkinaoikeus oli antanut 30.9.2009 mennessä uuden hankintalain nojalla päätöksen yhteensä 352 hakemukseen. Tutkimusaineiston ulkopuolelle oli rajattu rakentamiseen ja maarakennukseen liittyvät hankinnat niiden vähäisyyden ja erityislaatuisuuden vuoksi. Näin ollen aineistoon jäi 313 hakemusta, jotka koskivat yhteensä 250 hankintamenettelyä. Ajallisesti päätökset jakautuivat siten, että niistä kaksi oli annettu vuonna 2008, seuraavana vuonna 86 ja vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä niitä oli annettu 225 kappaletta. Hankintamenettelyjä, joista oli tehty vähintään kaksi hakemusta, oli yhteensä 26 eli kymmenen prosenttia hankintamenettelyistä. Näissä oli joko useampi tarjoaja tehnyt samaa hankintamenettelyä koskevan hakemuksen tai hakemukset oli kohdistettu useammalle taholle, esimerkiksi kunnille, jotka olivat yhteisesti kilpailuttaneet tietyn hankinnan. Samasta hankintamenettelystä oli enimmillään tehty 12 hakemusta.

Markkinaoikeudelle tehtyjen hakemusten hankintayksiköistä löytyy julkisen sektorin koko kirjo aina eduskunnan kansliasta ja ministeriöistä yliopistoihin, suurista sairaanhoitopiireistä paliskuntain yhdistykseen, puolustusvoimista ja poliisista vankiloihin sekä pääkaupungista pienimpiin kuntiin asti. Tutkimuksen kohteena olleen ajanjakson kaikkiaan 250 hankintamenettelystä suurin osa kohdistui palveluihin. Niitä oli 162 eli 65 % hankintamenettelyistä. Tavarahankintoja koski puolestaan 88 hankintamenettelyä eli 35 % kaikista tutkituista. Myös hankintojen kirjo oli laaja: erilaisista kuljetuspalveluista jäänmurtopalveluihin ja äitiyspakkauksen tuotteista ballistisiin suojalaseihin. Sangen usein hakemuksen kohteena olivat työvoimakoulutukset ja erilaiset henkilökuljetukset, kuten koululaiskuljetukset ja palveluliikenne. Kohteena olleiden hankintamenettelyjen ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo oli vähintään 602,6 miljoonaa euroa ja enintään 630,6 miljoonaa euroa. Tosin 23:sta markkinaoikeuden päätöksestä puuttui tieto ennakoidusta arvosta, sillä hankintayksikkö ei ollut sitä todennäköisesti ilmoittanut. Näin ollen hankintojen ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on todellisuudessa edellä esitettyjä lukuja jonkin verran suurempi. Kaikki

hakemukset käsiteltiin kirjallisesti, vaikka muutamassa hakemuksessa hakijat olivat esittäneet suullista käsittelyä.

Tutkimusaineistosta on ensin poimittu markkinaoikeuden päätösten yhteydessä esitetyt hakemusten perusteet, jotka on luokiteltu eri ryhmiin. Annetut päätökset on puolestaan ensin luokiteltu pääluokkiin: hyväksytyihin, hylättyihin, tutkimatta jätettyihin ja peruttuihin hakemuksiin. Hyväksytyt, hylätyt ja tutkimatta jätetyt hakemukset on edelleen luokiteltu tarkemmin. Lisäksi aineistosta on kerätty tietoa markkinaoikeuden viran puolesta kiinnittämiin huomioihin hankintamenettelyyn liittyvistä virheistä ja laiminlyönneistä, oikeuden määräämistä uhkasakoista ja korvauksista sekä hankinnan mahdollisesta toimeenpanosta ennen oikeuskäsittelyä. Tutkimuksen tuloksia havainnollistetaan niin taulukoilla kuin kuvioilla. Tulosten perusteella voidaan löytää hankintaprosessissa eniten huomiota vaativat seikat, joihin hankintayksikköjen on jatkossa syytä kiinnittää enemmän huomiota, jotta julkisten hankintojen kilpailuttaminen olisi mahdollisimman virheetöntä.

6.1 Hakemusten perusteet

Hakijan tulee hakemuksessaan esittää sille perusteet. Tutkimusaineistosta on poimittu päätöksissä esitetyt perusteet, joita oli hakemuksissa kaikkiaan 524 kappaletta. Koska markkinaoikeus esittää päätöksissään asiat jonkin verran tiivistettynä, saattaa joitakin vähemmän tärkeitä perusteita olla jäänyt mainitsematta niissä. Hakemuksissa oli usein esitetty useampia kuin yksi peruste. Ne on luokiteltu seuraavasti sen mukaan, mihin hankintaprosessin vaiheeseen ne liittyvät:

1. virheellinen tai laiminlyöty hankintailmoitus;
2. epäselvä, puutteellinen tai virheellinen tarjouspyyntö;
3. syrjivä tarjouspyyntö tai hankintamenettely;
4. tarjouspyynnön muuttaminen hankintamenettelyn aikana;
5. hakija suljettu tarjouskilpailusta;
6. hakijan tarjous hylätty;
7. hakijan tarjous halvempi, halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisempi;
8. tarjouspyynnön vastainen tarjousvertailu;
9. muutoin virheellinen tarjousvertailu;
10. tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen/tarjouksien hyväksyminen;
11. hankintapäätöksen virheelliset, puutteelliset tai puuttuvat perustelut;
12. hankintayksikön tekemä hankintapäätöksen kumoaminen tai hankintamenettelyn keskeyttäminen;
13. kilpailuttamisen laiminlyönti tai laitton suorahankinta;
14. liian lyhyt tarjouksen teko-aika; sekä
15. muut perusteet.

Hakemusten perusteina erottui kolme tasaväkistä luokkaa yleisimmin esitettyinä (taulukko 4). Useimmin hakemuksien perusteena esitettiin epäselvä, puutteellinen tai virheellinen tarjouspyyntö. Suoranaisesti virheellinen tarjouspyyntö oli perusteena harvemmin, yleensä peruste oli nimenomaan tarjouspyynnön epäselvyys tai puutteellisuus. Lähes yhtä yleinen hakemuksen peruste oli hankintayksikön muutoin virheellisesti tekemä tarjousvertailu, jolla tarkoitetaan muuta kuin tarjouspyynnön vastaisesti tehtyä tarjousvertailua. Muutoin virheellisesti tehdyssä tarjousvertailussa oli esimerkiksi tarjousta tulkittu tai pisteytykset laskettu väärin. Kaiken kaikkiaan tavalla tai toisella virheellinen tarjousvertailu oli perusteena yli 42 %:ssa hakemuksista. Kolmanneksi yleisin hakemuksen peruste oli tarjouspyynnön vastaisen tai vastaisten tarjouksien hyväksyminen. Edellä esitetyt kolme yleisintä perustetta muodostivat jotakuinkin puolet kaikista hakemuksissa esitetyistä perusteista, ja jokin niistä esiintyi noin neljässä hakemuksessa viidestä. Muiden perusteluokkien osuudet jäivät alle 20 %:in hakemuksista. Kaikista harvimmin perusteina esitettiin liian lyhyt tarjousten tekoaika, hakijan halvempi tai kokonaistaloudellisesti edullisempi tarjous sekä hankintailmoituksen virheellisyys tai laiminlyönti. Tutkimusaineistosta saattoi kuitenkin todeta hankintailmoituksia laiminlyödyn tai niiden olleen virheellisiä paljon useammin, yhteensä 31 hakemuksen yhteydessä, mutta hakemuksia näillä perusteilla eivät asianosaiset silti juuri tehneet.

TAULUKKO 4 Hakemusten perustelujen määrät eri luokissa ja suhteelliset osuudet

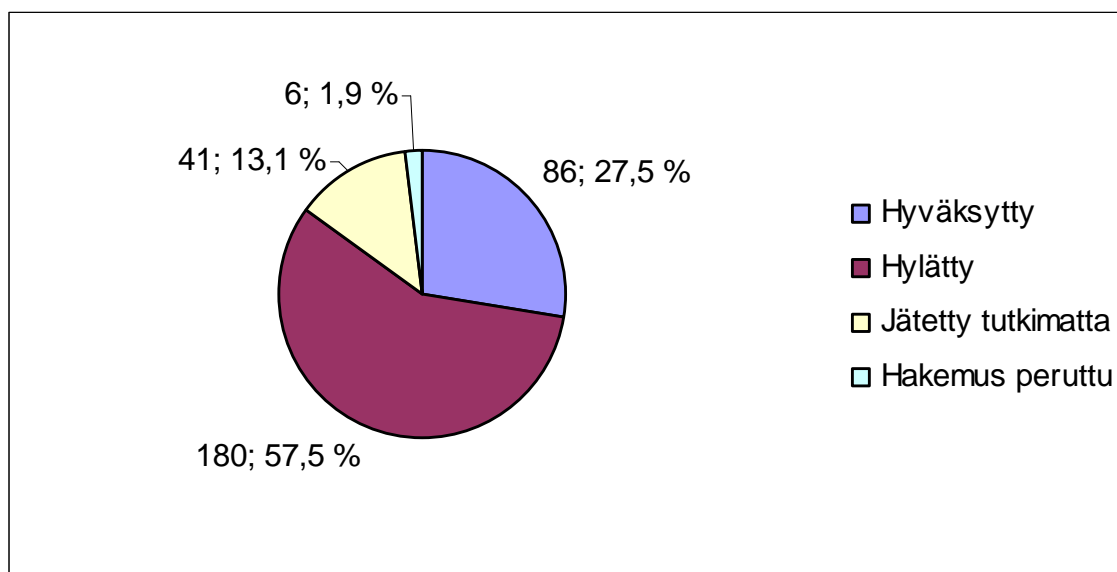
Perustelun luokka	Perustelun määrä	Suhteellinen osuus kaikista perusteista (n = 524)	Suhteellinen osuus hakemuksista (n = 313)
1.	6	1,1 %	1,9 %
2.	89	17,0 %	28,4 %
3.	7	1,3 %	2,2 %
4.	10	1,9 %	3,2 %
5.	21	4,0 %	6,7 %
6.	62	11,8 %	19,8 %
7.	4	0,8 %	1,3 %
8.	45	8,6 %	14,4 %
9.	88	16,8 %	28,1 %
10.	84	16,0 %	26,8 %
11.	52	9,9 %	16,6 %
12.	16	3,1 %	5,1 %
13.	11	2,1 %	3,5 %
14.	3	0,6 %	1,0 %
15.	26	5,0 %	8,3 %
	Yhteensä 524		

6.2 Markkinaoikeuden päätökset

Markkinaoikeuden tutkimusajanjaksolta tekemät päätökset on jaoteltu neljään pääryhmään, jotka ovat:

- hyväksytyt hakemukset,
- hylätyt hakemukset,
- tutkimatta jätetyt hakemukset ja
- perutut hakemukset.

Näistä hyväksytyt, hylätyt ja tutkimatta jätetyt hakemukset on edelleen luokiteltu eri ryhmiin ratkaisussa annettujen perusteiden mukaisesti. Sama hakemus voi olla hyväksytty tai hylätty useammastakin syystä. Esimerkiksi kaikissa 86 hyväksytyssä hakemuksessa markkinaoikeus totesi yhteensä 140 hankintaprosessiin liittyvää rikkomusta. Tutkimuksen mukaan noin joka neljäs hakemus hyväksyttiin, hylätyksi tuli 58 % ja tutkimatta jätettiin niinkin suuri osuus kuin 13 % hakemuksista. Muutamat hakijat olivat lisäksi peruneet hakemuksensa ennen markkinaoikeuden varsinaista käsittelyä.

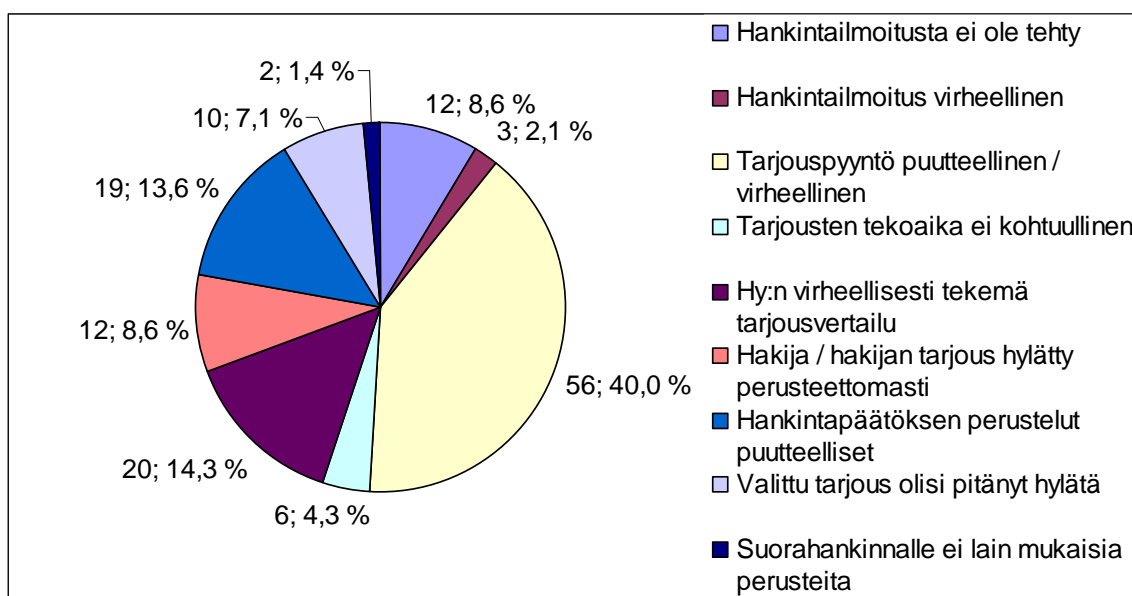


KUVIO 8 Markkinaoikeuden uuden hankintalain nojalla tekemien ratkaisujen määrät ja suhteelliset osuudet eri ryhmissä 30.9.2009 mennessä (n=313)

6.3 Hyväksytyt hakemukset

Markkinaoikeus hyväksyi tutkittuna ajanjaksona 313 hakemuksesta yhteensä 86 hakemusta, joista suureen osaan liittyi useampi kuin yksi hankintalain rikkomus. Hyväksytyt hakemukset jaoteltiin tutkimuksessa hankintaprosessissa todettujen virheiden mukaan seuraavasti:

- hankintailmoitusta ei ollut julkaistu;
- hankintailmoitus ollut virheellinen;
- tarjouspyyntö ollut puutteellinen tai virheellinen;
- aika tarjousten laatimiselle ei ollut kohtuullinen;
- hankintayksikön tekemä tarjousvertailu ollut virheellinen;
- hakija tai hakijan tarjous on hylätty perusteettomasti;
- hankintayksikön esittämät hankintapäätöksen perustelut olleet puutteelliset;
- valittu tarjous olisi pitänyt hylätä; ja
- suoramankinnalle ei ole ollut lain mukaisia perusteita.



KUVIO 9 Markkinaoikeuden uuden hankintalain nojalla 30.9.2009 mennessä hyväksymien 86 hakemuksen hankintamenettelyssä todettujen virheiden jakautuminen määrinä ja suhteellisina osuuksina (n=140)

Tutkimusaineiston mukaan markkinaoikeuden toteama yleisin virhe hankintaprosessissa oli tarjouspyynnön puutteellisuus tai virheellisyys. Näiden osuus oli 40 % todetuista virheistä esiintyen 65 %:ssa hyväksytyistä ja 18 %:ssa kaikista hakemuksista, kun seuraavaksi suurimpina syinä hakemuksen hyväksymiselle olivat jotakuinkin samansuuruisilla osuuksilla (14 % todetuista virheistä, esiintyen 23 %:ssa hyväksytyistä ja kuudessa prosentissa kaikista

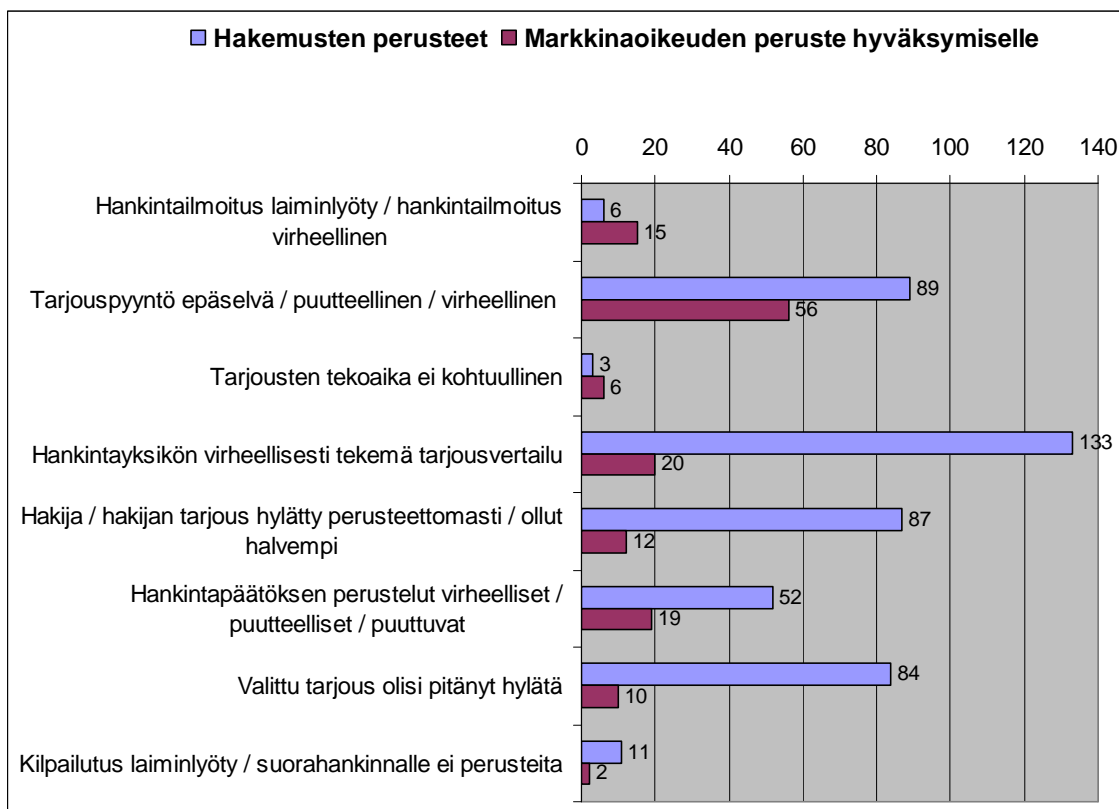
hakemuksista) hankintayksikön virheellisesti tekemä tarjousvertailu sekä hankintapäätöksen puutteelliset perustelut. Tarjouspyynnöissä ei esimerkiksi ollut esitetty hinnan sisältöä riittävän yksiselitteisesti, ei kuvattu hankinnan kohdetta riittävän tarkasti tai mainittu vertailuperusteiden tärkeysjärjestystä tai suhteellisia painotuksia. Tarjouspyynnön puutteellisuuden tai virheellisyyden seurauksena on tarjousten tasapuolisen ja syrjimättömän vertailun vaarantuminen. Hankintapäätöksen puutteelliset perustelut tarkoittivat usein sitä, että hankintapäätöksistä ei ilmennyt, miten hankintayksikkö on arvioinut laatuun liittyviä tarjouspyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita tai kokonaistaloudellista edullisuutta.

Muiden hyväksymisperusteiden osuudet jäivät tutkimuksen mukaan alle yhdeksän prosentin. Hakemusten perusteena usein käytetyt hakijan tai hakijan tarjouksen perusteeton hylkääminen tai hakijan tarjous halvempi, jotka esiintyivät 28 %:ssa hakemuksista, katsottiin oikeudessa toteen näytetyksi kuitenkin vain vajaassa 14 %:ssa hyväksytyistä hakemuksista ja noin neljässä prosentissa kaikista tutkituista hakemuksista. Toisaalta 27 %:ssa hakemuksista esitetty peruste tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen tai tarjouksien hyväksymisestä meni läpi lähes joka yhdeksännessä tapauksessa, eli 12 %:ssa hyväksytyistä hakemuksista ja kolmessa prosentissa kaikista hakemuksista markkinaoikeuden mielestä hankintayksikön valitsema tarjous olisi pitänyt hylätä lain vastaisena. Kilpailuttamisen laiminlyönnin tai laittoman suorahankinnan, joka oli perusteena 11 hakemuksessa, markkinaoikeus katsoi toteutuneen vain kahdessa tapauksessa. Hakemuksissa esitetty tarjouspyynnön muuttaminen hankintamenettelyn aikana ei johtanut yhdenkään hakemuksen hyväksymiseen. Myös hankintayksikön tekemää hankintamenettelyn keskeyttämistä tai hankintapäätöksen kumoamista ei kertaakaan todettu markkinaoikeudessa lain vastaiseksi.

Kun verrataan hakemuksien perusteita ja markkinaoikeuden toteamia virheitä kilpailuttamisprosessissa, voidaan havaita, että kaikkein useimmin esitetty peruste eli hankintayksikön virheellisesti tekemä tarjousvertailu kuitenkin melko harvoin todettiin oikeuskäsittelyssä toteennäytetyksi. Vain noin joka seitsemännen hakemuksen kohdalla markkinaoikeus hyväksyi hakemuksen tällä perusteella. Lähes yhtä harvoin hakemus hyväksyttiin sillä perusteella, että hakija tai hakijan tarjous oli hylätty perusteettomasti. Muista esitetyistä perusteista poiketen kahden kohdalla markkinaoikeus on todennut useammin lainrikkomuksen kuin mitä hakemuksissa on esitetty. Nämä perusteet ovat hankintailmoituksen laiminlyönti tai virheellisyys sekä liian lyhyt tarjouksen teko-aika.

Markkinaoikeus kiinnittää myös viran puolesta huomiota hankintailmoituksen laiminlyöntiin. Tutkimusaineiston 250 hankintamenettelyn osalta se totesi kansallisen tai EU-hankintailmoituksen jääneen julkaisematta yhteensä kaikkiaan 31 kertaa eli 12 %:ssa hankintamenettelyistä, kun hakijan esittämänä perusteena se oli vain kolmessa hakemuksessa. Markkinaoikeus kuitenkin hyväksyi hakemuksen hankintailmoituksen laiminlyönnin perusteella vain 12 tapauksessa. Syynä on

se, että mikäli hankintapäätös on ehditty toimeenpanna ennen hakemuksen oikeuskäsittelyä, ainoaksi vaihtoehdoksi oikeudelle jää toissijaisena reaalikeinona määrätä hankintamenettelyssä lain vastaisesti toiminut hankintayksikkö maksamaan hyvityssakkoa hakijalle. Jollei maksulle pystytä esittämään riittäviä perusteita, hakemus joudutaan hylkäämään.



KUVIO 10 Markkinaoikeuden uuden hankintalain nojalla 30.9.2009 mennessä käsittelemässä hakemuksissa esitettyjen perusteiden (n=465) ja hyväksytyjen hakemuksien oikeudellisten perusteluiden vertailu (n=140)

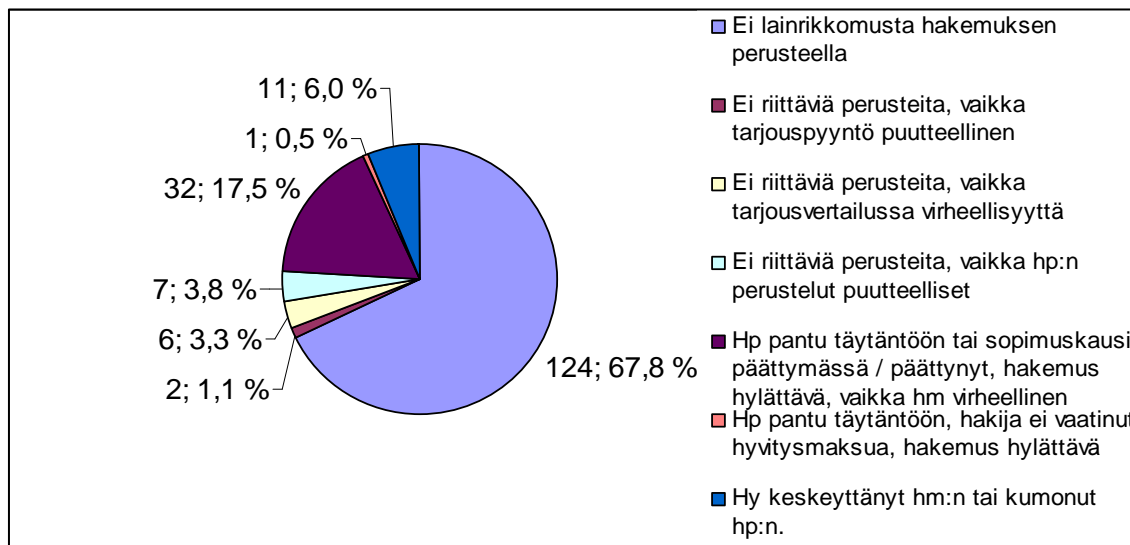
Markkinaoikeus määräsi hankintayksikön maksamaan hakijalle hyvitysmaksua hyvin harvoin, sillä edellytykset sille ovat tiukat: hankintapäätös on pantu toimeen tai sopimuskausi on jo päättynyt sekä lisäksi hakijalla olisi tullut olla virheettömässä hankintamenettelyssä todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Tutkimuksen kohteena olleiden hakemusten hankinnoista oli ennen markkinaoikeuden käsittelyä 79 hankintaa eli 32 % ehditty panna toimeen tai niistä oli tehty hankintasopimus. Hyväksytyjen 86 hakemuksen osalta hankintapäätös oli ehditty panna toimeen tai hankintasopimus solmia kahdeksassa tapauksessa eli yhdeksässä prosentissa hakemuksista. Vain seitsemän hakemuksen kohdalla markkinaoikeus tuomitsi hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua hakijalle. Maksun suuruus vaihteli 400 eurosta 15000 euroon ollen keskimäärin 5271 euroa. Markkinaoikeus tuomitsi maksamaan hyvitysmaksua vain siis kahdeksalle prosentille hyväksymistään hakemuksista ja kahdelle prosentille

kaikista hakemuksista. Hakijan kannalta hankintayksikön tekemä hankintapäätöksen toimeenpano ennen markkinaoikeuden ratkaisua rajoittaa näin ollen huomattavasti hänen mahdollisuuksiaan saada läpi hakemuksensa vaatimukset hankintamenettelyn korjaamiseksi. Hankintapäätöksen toimeenpanon jälkeen ei ko. kilpailutusta voida enää velvoittaa uusittavaksi.

6.4 Hylätyt ja tutkimatta jätetyt hakemukset

Tutkimusaineiston hakemuksista markkinaoikeus hylkäsi suurimman osan, 58 %, ja jätti tutkimatta 13 %. Lisäksi hakemuksista peruttiin kaksi prosenttia. Näiden yhteenlaskettu osuus merkitsee sitä, että noin kolme neljäsosa hakemuksista joko hylätään, jätetään tutkimatta tai perutaan. Hylätyistä 180 hakemuksesta kolmessa oli kaksi hylkäysperustetta. Perusteet on luokiteltu seuraavasti:

- hankintaprosessissa ei ole hakemuksen perusteella tapahtunut lainrikkomusta;
- ei riittäviä perusteita seuraamuksille, vaikka tarjouspyyntö on puutteellinen;
- ei riittäviä perusteita seuraamuksille, vaikka tarjousvertailussa on virheellisyyttä;
- ei riittäviä perusteita seuraamuksille, vaikka hankintapäätöksen perustelut ovat puutteelliset;
- hankintapäätös on jo pantu täytäntöön tai hankinnan kohteen sopimuskausi on päättymässä tai päättynyt, joten hakemus on hylättävä, vaikka hankintamenettely on ollut virheellinen;
- hankintapäätös on jo pantu täytäntöön, mutta koska hakija ei ole vaatinut hyvitysmaksua, hakemus on hylättävä; sekä
- hankintayksikkö on keskeyttänyt hankintamenettelyn tai kumonnut hankintapäätöksen.



KUVIO 11 Markkinaoikeuden uuden hankintalain nojalla 30.9.2009 mennessä hylkäämien 180 hakemuksen hylkäysperusteiden jakautuminen määrinä ja suhteellisinä osuuksina (n=183; hp = hankintapäätös; hm = hankintamenettely; hy = hankintayksikkö)

Ylivoimaisesti yleisin peruste hylkäämiselle oli se, ettei hankintaprosessissa ollut markkinaoikeuden mukaan todettu tapahtuneen lainkaan rikkomusta. Moitteettomia hankintaprosesseja oli hakemusten perusteella 68 % hylätyistä ja 40 % kaikista hakemuksista. Kuitenkin viiden hylätyn hakemuksen kohdalla markkinaoikeus totesi viran puolesta hankintayksikön laiminlyöneen hankintailmoituksen julkaisemisen asianmukaisesti. Näin ollen täysin virheettömiä prosesseja oli hieman vähemmän, 119 kappaletta, joka on 48 % tutkimuksen hankintamenettelyistä ja 38 % hakemuksista. Markkinaoikeus totesi hylkäämissään hakemuksissa hankintamenettelyissä jossain määrin virheellisyyttä yhteensä 52 hakemuksen osalta, joka on 29 % hylätyistä ja lähes 17 % kaikista hakemuksista. Virheellisyydet koskivat hankintailmoitusten julkaisemista, tarjouspyyntöjä, tarjousvertailua tai hankintapäätösten perusteluja. Mukana luvussa on hylkäykset sillä perusteella, että hankintayksikkö on jo laittanut hankintapäätöksen täytäntöön tai hankintaa koskenut sopimuskausi on päättymässä tai jo päättynyt, vaikka hankintamenettely on todettu markkinaoikeudessa virheelliseksi. Hakemukset eivät siten pääsääntöisesti ole olleet aiheettomia.

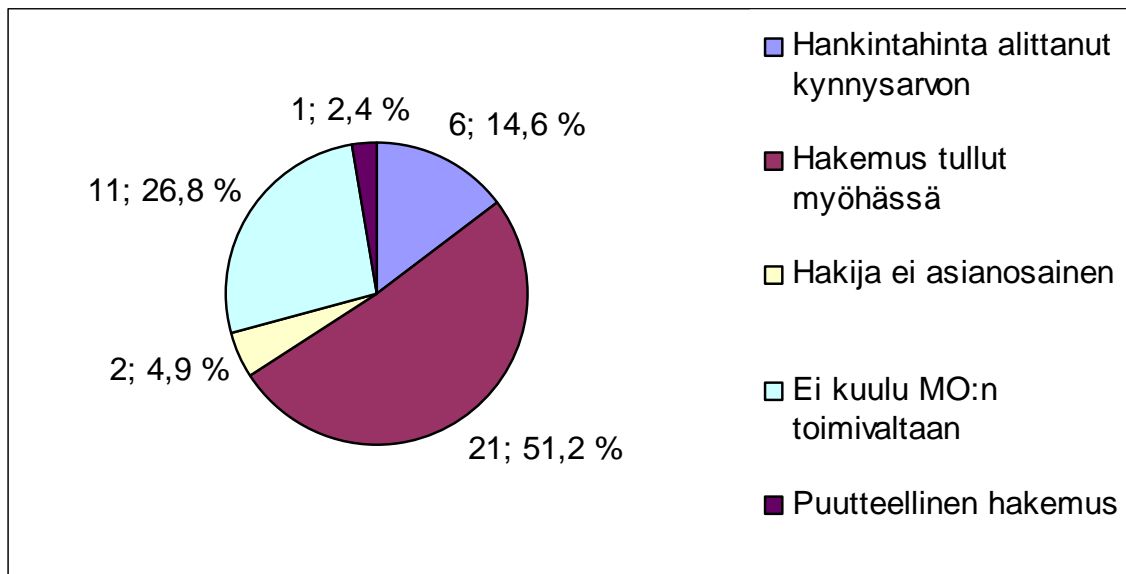
Hankintalakiin liittyvien reaalikeynojen vähyys tilanteessa, jossa hankintayksikkö on jo pannut hankintapäätöksen täytäntöön tai oikeuskäsittelyn aikaan sopimuskausi on päättymässä tai päättynyt, näkyy merkittävänä osuutena hylätyissä hakemuksissa. Markkinaoikeuden ainoa vaihtoehto on tällöin hylätä hakemus huolimatta siitä, että hankintamenettely on ollut virheellinen. Tällaisten päätösten osuus oli hylättyjen ryhmässä toiseksi suurin ollen lähes 18 % hylätyistä ja 10 % kaikista tutkimuksen hakemuksista. Kaikkiaan tutkimuksen kohteina olleista 250 hankintamenettelyistä hankintapäätös oli ehditty panna täytäntöön 32 %:ssa hankintamenettelyistä, mitä voidaan pitää suurena määränä. Vaikka siis hakijalla on voinut olla hyvät

perustelut hakemukselleen, hankintayksikön laiminlyönnit ovat silti johtaneet hakijalle kielteiseen päätökseen. Tämän vuoksi markkinaoikeus pyrkiikin heti hakemuksen vireille laiton jälkeen kieltämään hankintayksikköä toimeenpanemasta hankintapäätöstä niin kauan kuin asia on vireillä oikeudessa.

Omana ryhmänään hylätyissä hakemuksissa on hankintayksiköiden omaaloitteisesti keskeyttämät hankintamenettelyt tai kumoamat hankintapäätökset, jotka esiintyivät 11 hakemuksen hylkäysperusteena vastaten kuuden prosentin osuutta hylkäyksistä ja vajaan neljän prosentin osuutta kaikista hakemuksista. Näissä tapauksissa hakijana on tällöin usein ollut tarjouskilpailun voittaja tai keskeytykset ovat voineet olla tarjouskilpailun hävinneen tarjoajan tekemän oikaisuvaatimuksen seurauksena. Hankintayksikkö on esimerkiksi oikaisuvaatimuksen jälkeen kumonnut hankintapäätöksen, jolloin hakijan mielestä on tarpeetonta järjestää uutta tarjouskilpailua, koska hänen tarjouksensa on ollut tarjouspyynnön mukainen ja edullisin. Hakemus on myös saatettu laittaa vireille markkinaoikeudessa ennen kuin oikaisuvaatimus on ehditty käsitellä hankintayksikössä.

Markkinaoikeus jätti tutkimusajanjakson 313 hakemuksesta yhteensä 41 tapausta eli 13 % tutkimatta. Syyt menettelyyn on ryhmitelty seuraavasti:

- ennakkoon arvioitu arvonlisäveroton hankintahinta on alittanut kansallisen tai EU-kynnysarvo;
- hakemus on tullut markkinaoikeuteen myöhässä;
- hakija ei ole hankintalain mukaan asianosainen;
- hakemuksessa esitetty hankinta ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan; ja
- hakemusta ei ole voitu käsitellä sen puutteellisuuden vuoksi.



KUVIO 12 Markkinaoikeuden käsittelemättä jättämien hakemusten jakautuminen määrinä ja suhteellisina osuuksina uuden hankintalain nojalla 30.9.2009 mennessä (n=41)

Yleisin syy jättää hakemus tutkimatta on tutkimuksen mukaan se, että hakemus oli tullut markkinaoikeuteen myöhässä. Etenkin uuden hankintalain voimaan tulon alkuvaiheessa näitä tapauksia esiintyi taajemmin kuin vuoden 2009 yhdeksän ensimmäisen kuukauden eli tutkimusajanjakson loppuvaiheen aikana. Hakemuksen saapuminen myöhässä oli syynä jotakuinkin puolessa tutkimatta jättämisistä. Tällaisia tapauksia oli hakemusten kokonaismäärästä lähes seitsemän prosenttia. Seuraavaksi suurin syy tutkimatta jättämiselle oli se, ettei hakemuksen kohde kuulunut markkinaoikeuden toimivaltaa. Näiden osuus hakemusten kokonaismäärästä oli lähes neljä prosenttia. Esimerkkeinä tällaisista tapauksista olivat rintamaveteraanien avokuntoutuspalveluja koskevat tai puolustusvoimain hankinnat, hankintayksikön oikeus päättää palauttaa hankinta uudelleen valmisteltavaksi hankintasopimuksen sijaan sekä kuntalain mukaisen yhteistoimintasopimuksen solmiminen, jota ei hankintalain mukaan voida pitää hankintana. Lisäksi hakemuksiin liittyi usein osana vahingonkorvausvaatimuksia, joiden tutkiminen ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan. Kynnysarvon alittaneita hankintoja koski kuusi hakemusta, joiden osuus oli kaksi prosenttia kaikista tutkimusaineiston hakemuksista. Kaksi hakemusta jätettiin tutkimatta sen vuoksi, että hakija ei ollut asianosainen, ja yksi puutteellisen hakemuksen vuoksi, mitä oli edeltänyt ilman vastausta jäänyt markkinaoikeuden pyyntö täydentää hakemusta. Lisäksi tutkituista hakemuksista kuusi peruttiin oikeusprosessin aikana. Nämä koskivat kolmea eri hankintamenettelyä. Näistä kahdessa hakijat ilmoittivat perusteluina hankintayksiköiden ilmoitukset järjestää uusi tarjouskilpailu tai päätökset kumota hakemusten kohteina olleet hankintapäätökset. Kolmatta hankintamenettelyä koskeneissa hakemusten peruuttamisissa ei ollut esitetty perusteita.

6.5 Muut tulokset

Tutkituista hakemuksista markkinaoikeus totesi 31 hakemuksen yhteydessä hankintamenettelyn mukaisen kansallisen tai EU-hankintailmoituksen jääneen kokonaan julkaisematta ja kolmen hakemuksen yhteydessä hankintailmoituksen virheelliseksi. Virheellisyydet ovat koskeneet sopimustyyppin ilmoittamatta jättämisistä sekä ilmoitettuja yhteisen hankintasanaston (CPV) mukaisia koodeja ja hankintalajeja. Hankintailmoitukseen liittyvä virhe esiintyi siten lähes 14 %:ssa tutkimuksen hankintamenettelyistä. Hakemusten perusteena hankintailmoituksen laiminlyönti oli kuitenkin vain kolmessa hakemuksessa, samoin hankintailmoituksen virheellisyys.

Markkinaoikeus kielsi sakon uhalla hankintayksikköjä tekemästä hankintasopimuksia tai näitä panemasta päätöksistään täytäntöön tutkimusaineiston 250 hankintamenettelystä 76:ssa eli lähes joka kolmannessa tapauksessa. Pienimmillään uhkasakon suuruus oli 2 000 ja suurimmillaan 200

000 euroa keskimääräisen uhkasakon ollessa 38 895 euroa. Hakemusten kohteina olleista hankintamenettelyistä 32 prosentissa oli hankintapäätös kuitenkin jo pantu toimeen tai hankintasopimus ehditty solmia ennen markkinaoikeuden käsittelyä. Lisäksi markkinaoikeus tuomitsi hankintayksikön korvaamaan oikeudenkäyntikulut 97 hakijalle korvaussumman ollessa keskimäärin 1 906 euroa. Oikeudenkäyntikuluja korvattiin näin ollen noin joka kolmannelle hakijalle.

6.6 Hankintaprosessin kehittäminen

Tämän tutkimuksen perusteella hankintayksiköiden tulisi paneutua hankintaprosessissaan huolellisemmin erityisesti tarjouspyyntöjen laatimiseen, sillä niissä esiintyi huomattavan paljon epäselvyyksiä ja puutteellisuuksia ollen ylivoimaisesti yleisin markkinaoikeuden toteama hankintaprosessin virhe. Lisäksi tarjouspyynnön sisällöllä on suora vaikutus tarjousvertailun ja hankintapäätöksen perustelujen onnistumiseen. Mikäli tarjouspyynnössä on tulkinnanvaraisuutta ja vajavaisuutta, tarjousvertailua on yleensä mahdotonta toteuttaa hankintalain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksiköiden on syytä pohtia käyttämiensä arviointiperusteiden yksiselitteisyyttä ja riittävää yksityiskohtaisuutta, mikäli pelkän hinnan sijaan käytetään arviointiperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta. Kansallisissa hankinnoissa painoarvojen käyttö arviointiperusteena pelkän tärkeysjärjestyksen sijaan saattaa jo omalta osaltaan selkiyttää tarjousten arviointia ja estää hankintamenettelyn joutumisen markkinaoikeuden käsittelyyn. Elinkaarikustannusten huomioiminen tarvittaessa yhtenä arviointiperusteena on syytä ottaa huomioon riittävällä painoarvolla, jotta voidaan saavuttaa tavoiteltu kokonaistaloudellisuus. Tätä tukee myös valtioneuvoston julkisen talouden hankinnoille asettamat ympäristötavoitteet.

Toinen keskeinen kehittämiskohde hankintayksiköillä on markkinaoikeuden ratkaisujen perusteella tarjousvertailun tekeminen. Asianmukaisesti laadittu tarjouspyyntö mahdollistaa myös tarjousvertailun tekemisen virheettömästi, vaikkakin tutkimuksessa oli myös tapauksia, joissa hankintayksikkö oli tehnyt vertailun vastoin hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä itse asettamia arviointiperusteita tai käyttäen muita kuin ilmoitettuja kriteereitä. Lisäksi tarjoajien referenssien käyttöä vertailuperusteena on syytä tarkoin harkita, sillä oikeuskäytännön mukaan asiakkaiden nimet ja lukumäärät sisältäviä luettelomaisia referenssilistoja ilman muita toimituksiin liittyviä täsmennyksiä ei voida käyttää tarjouksen valinnan perusteena. Referensseillä tulee olla hankinnan kohteen kannalta olennaista merkitystä tarjoajien tasapuolisen kohtelun toteutumiseksi.

Kolmas markkinaoikeuden sangen usein havaitsema puute hankintamenettelyissä oli hankintayksiköiden laatimat puutteelliset perustelut

hankintapäätöksissään. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa hankintayksikön on tehtävä vertailu jokaista ilmoittamaansa vertailuperustetta käyttäen ja hankintapäätöksessä on perusteltava näiden soveltaminen. Hankintapäätöksestä on siten selvittävä, miten hankintayksikkö on arvioinut tarjousten keskinäistä paremmuutta suhteessa toisiinsa, jotta tarjoajat voivat varmistua tasapuolisesta kohtelustaan. Päätöksen huolellinen perustelu on erityisen tärkeää silloin, jos kaksi tarjousta saa samat pisteet. Tällöin käytettävän ratkaisevan valintakriteerin täytyy taata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintapäätöksen perusteluista on ilmeistä, mihin tarjouksista ilmeneviin eroavaisuuksiin voittaneen tarjoajan valinta perustuu.

Lisäksi markkinaoikeuden ratkaisujen valossa hankintayksiköiden tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota yleensäkin tarjous- ja tarjoajien vertailun toteuttamiseen, sillä tarjoajia ja tarjouksia hylättiin perusteettomasti tai hyväksyttiin tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia. Mikäli kuitenkin jo tarjouspyyntö on laadittu huonosti, pohja tuleville ongelmille on luotu, eikä hankinnalle asetettuja tavoitteita todennäköisesti kyetä saavuttamaan. Hankintayksiköiden voisi olettaa olevan hyvin perillä hankintalakiin sisältyvistä perusasioista, kuten velvollisuudesta tehdä hankintailmoitus sekä voimassa olevista kynnysarvoista, mutta yllättävän usein hankintayksiköt olivat laiminlyöneet hankintailmoituksen julkaisemisen. Julkisia hankintoja kilpailuttavien osaamisen kehittämiseen onkin syytä panostaa, jotta hankintamenettelyissä esiintyviä virheellisyyksiä kyetään vähentämään. Etenkin 1.6.2010 voimaan astunut hankintalain muutos, jonka seurauksena hankintamenettelyiden rikkomuksista voidaan määrätä merkittäviä ja aiempaa ankarampia sanktioita, voi osaltaan toimia ponttimena hankintaosaamiseen panostamiselle hankintayksiköissä. Haasteena ovat myös julkisten hankintojen kohteet: tarjouspyynnön laatija voi törmätä mitä erilaisimpiin ja teknisesti monimutkaisimpiin hankkeisiin, joihin perehtyminen vaatii riittävästi aikaa ja asiantuntijuutta, mutta johon varsinkaan pienemmissä hankintayksiköissä ei välttämättä ole saatavissa tarpeeksi resursseja.

6.7 Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus

Tutkimuksen arvioinnista voidaan käyttää termiä validius eli pätevyys (Hirsjärvi ym. 2007, 226). Validiteetti tarkoittaa kykyä mitata sitä mitä oikeasti halutaankin mitata (Uusitalo 1997, 84). Tämän tutkimuksen validiteettiä voidaan pitää hyvänä, sillä siinä käytetty lukuarvoilla mittaaminen on yksiselitteistä mitaten juuri niitä asioita, joita on ollut tarkoituskin mitata. Samoin markkinaoikeuden päätöksistä kerätty sanallinen tieto käytetyllä tutkimusmenetelmällä omalta osaltaan takaa validiuden, sillä esimerkiksi poimittaessa tietoa päätöksistä tulkinan eroille ei jää juuri mahdollisuuksia. Markkinaoikeus käyttää oikeusistuimena ratkaisujensa perusteina harkittuja

sanamuotoja sisältävää lakitekstiä ja muutenkin tarkoin muotoiltua ja selkeästi jäsennellyä, faktoihin perustuvaa ilmaisua, jolloin tiedon kerääminen niistä on yksiselitteistä ja omalta osaltaan takaa tutkimuksen pätevyuden. Markkinaoikeuden päätöksistä on löydettävissä juuri ne asiat, mitä tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollutkin eli löytää hankintamenettelyjen ongelmakohdat kilpailutusprosessin kehittämiseksi hankintayksiköissä.

Tutkimuksen luotettavuudella eli reliabiliteetilla tarkoitetaan mittaustuloksen toistettavuutta eli ei-sattumanvaraisuutta (Uusitalo 1997, 84). Luotettavuutta alentavia virheitä ovat käsittely-, mittaus-, peitto- ja kato- sekä otantavirheet (Heikkilä 2005, 185). Tässä tutkimuksessa saadun tiedon luotettavuuden takaa jo se, että kyseessä on kokonaistutkimus ja että käytetty aineisto on kaikkien saatavilla markkinaoikeuden internet-sivustolla ja siten uudelleen tarkistettavissa. Lisäksi luotettavuus taattiin siten, että aineisto käytiin kahteen kertaan huolellisesti läpi ja näin varmistettiin, että kaikki tarvittavat tiedot tulivat varmasti huomioiduiksi ja kirjatuuksi oikein.

Luotettavuuden osatekijät ovat sisäinen ja ulkoinen luotettavuus. Kun mittaaminen on reliaabelia ja validia, voidaan tutkimusaineistoa pitää sisäisesti luotettavana. Perusjoukosta valittu otos takaa puolestaan ulkoisen luotettavuuden. Jotta tutkimuksen kokonaisluotettavuus on hyvä, sekä sisäisen että ulkoisen luotettavuuden vaatimuksen on täytyttävä. (Uusitalo 1997, 86.) Tässä tutkimuksessa nämä vaatimukset täyttyvät kaikilta osin, sillä kyseessä on kattava kokonaistutkimus sisältäen 313 hakemusta, jotka koskivat 250 hankintamenettelyä. Kvantitatiiviselle tutkimukselle yleisesti asetetut vaatimukset vähintään 200–300 otoskoosta, kun tutkitaan myös ryhmiä perusjoukon sisällä, täyttyvät hyvin. Jaoteltaessa hyväksytyt, hylätyt ja käsittelemättä jätetyt hakemukset edelleen pienempiin ryhmiin, takasi jokaisen pääryhmän lukumääräinen suuruus tutkimuksen luotettavuuden kannalta riittävän ison ryhmäkoon.

Tutkimuksen reliabiliteetti sallii pääosin yleistyksen kaikkiin hankintamenettelyihin julkisten hankintojen kilpailuttamisessa Suomessa. Hankintalain muutos 1.6.2010 vaikuttaa lähinnä markkinaoikeuden mahdollisuuksiin puuttua aiempaa tehokkaammin virheellisesti toteutettuihin hankintamenettelyihin, joten se ei kavenna tämän tutkimuksen induktiivisen yleistyksen laajuutta. Tutkimuksen tavoite olla selittävä täyttyy odotetulla ja vaaditulla tavoin. Aineistosta on kyetty löytämään ne seikat, joissa on esiintynyt eniten huomautettavaa ja puutteita hankintaprosessissa ja joihin hankintayksiköiden on sen vuoksi syytä erityisesti kiinnittää huomiota.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli löytää ne uuden hankintalain mukaisissa kilpailutusprosesseissa esiintyvät puutteet ja ongelmakohdat, jotka markkinaoikeus on antamissaan päätöksissään todennut. Tunnistamalla hankintaprosessin karikot voivat hankintayksiköt kehittää kilpailuttamista siten, että se täyttää paremmin lain asettamat vaatimukset ja tekee samalla prosessista hankintayksikölle riskittömämmän ja kustannustehokkaamman. Tutkimuksen perusteella saatiin vastaukset niin asetettuun pääongelmaan kuin alaongelmiinkin. Markkinaoikeuden antamien ratkaisujen perusteella voidaan todeta hankintaprosessin toteuttamisessa olevan suhteellisen paljon parannettavaa, sillä hakemusten kohteena olleista menettelyistä täysin virheettömiä oli vain hieman vajaa puolet. Voidaankin todeta, etteivät hakemukset yleensä ole olleet aiheettomia. Eniten kehitettävää on tarjouspyynnöissä, joiden sisältöihin jää liikaa puutteita ja tulkinnanvaraisuutta. Lähes joka viidennen hakemuksen kohdalla ja hyväksytyistä hakemuksista kahdessa hakemuksesta kolmesta todettiin tarjouspyyntö puutteelliseksi tai virheelliseksi. Hankintayksiköiden tulisi erityisesti kiinnittää tarjouspyyntöjä laatiessaan huomiota vertailuperusteiden asettamiseen käyttäessään arvioinnin perusteena kokonaistaloudellista edullisuutta. Perusteet tulee olla hankinnan kannalta merkityksellisiä ja yksiselitteisiä. Selkeintä olisi tärkeysjärjestyksen sijaan suoraan esittää, mitkä ovat arviointiperusteiden suhteelliset painotukset lukuarvoina. Tämä omalta osaltaan helpottaisi niin tarjoajien ja tarjousten vertailua kuin myös hankintapäätöksen perusteluiden esittämistä; kaikki niitä kilpailuttamisen osa-alueita, joissa tutkimuksen mukaan puutteita ja virheellisyyksiä esiintyi merkittävästi.

Hakemuksista hylätään noin joka toinen ja hyväksytään noin joka neljäs. Vertailuna mainittakoon, että vuonna 2003 hyväksytyjen hakemusten osuus oli 33 % ja vuonna 2004 se oli 38 %, joten viime vuosina aiempaa harvempi hakemus on mennyt markkinaoikeudessa läpi. Hylätyissäkin hakemuksissa todetaan sängen paljon hankintamenettelyn virheellisyyksiä ja puutteita, joihin ei kuitenkaan lainsäädännön vuoksi voida määrätä mitään sanktiota.

Virheellisyydet ja puutteet johtunevat osaksi hankintalainsäädännön tuntemuksen vajavaisuudesta, minkä vuoksi hankintahenkilöstön osaamisen parantamiseen tulisi riittävästi panostaa. Kouluttamisen ja kehittämisen tarve julkisen sektorin hankintatoimessa nousi esille myös lähdekirjallisuudessa. Yllättävänä havaintona voidaan pitää hankintamenettelyn yhden perusasian, hankintailmoituksen julkaisemisen laiminlyöntiä niinkin usein kuin joka kahdeksannessa tutkimuksen hankintamenettelyssä. Näin alkeellisia virheitä ei saisi, lain oltua jo kolmisen vuotta voimassa, enää esiintyä. Toisaalta työelämässä alati esiintyvä kiire saattaa myös osaltaan estää riittävän huolellisen paneutumisen hankinnan valmisteluun ja pahimmillaan johtaa oikeuskäsittelyyn sekä hankinnan viivästymiseen. Hankintaprosessien puutteita ja virheellisyyksiä saattaa selittää osaamisvajeen lisäksi myös hankintalain monimutkaisuus. Sen vuoksi julkisen alan hankintatoimi vaatii riittävän korkeatasoista osaamista, jopa asiantuntijuutta, mikä on haaste erityisesti pienissä hankintayksiköissä, joissa hankintojen kilpailuttajan tehtäväkenttä voi olla hyvinkin laaja.

Tämän tutkimuksen mukaan laittomat suorahankinnat eivät näyttäisi olevan ongelma. Näin kuitenkin saattaa siitä huolimatta olla, sillä todennäköisesti hyvin harva tarjoaja jättää hakemuksen markkinaoikeuteen pelkästään osoittaakseen hankintalain rikkomuksen tietäessään, ettei voi saada oikeuskäsittelyn perusteella itselleen mitään hyötyä. Laittomat suorahankinnat eivät myöskään tule samalla tavoin mahdollisten tarjoajien tietoisuuteen, joten sekin voi selittää suorahankintojen vähäisyyttä hakemusten perusteena. Julkisuudessa ne on kuitenkin esitetty merkittäväksi ongelmaksi.

Yleisin syy hakemusten tutkimatta jättämiselle on niiden saapuminen myöhässä. Seitsemän prosentin osuutta hakemuksista voidaan pitää sangen suurena, sillä aika hakemuksen jättämiselle on kuitenkin kohtuullisen pitkä. Tosin hakemusten myöhästymisiä oli selvästi eniten tutkimusjakson alussa ja ne selvästi vähenivät tutkimusjakson loppupuolella. Hakemusten myöhästymisenä kuin myös markkinaoikeuden toimivaltaan kuulumattomien hakemusperusteiden käyttö kertoo, ettei hakijoilla välttämättä ole ollut riittävää hankintalain ja siihen liittyvien oikeusturvakeinojen tuntemusta.

Markkinaoikeuden käsittelemien hakemusten määrä on vuosi vuodelta kasvanut. Tutkimuksessa todetut puutteet ja virheellisyydet hankintaprosesseissa osoittavat hakemuksien olevan hyvinkin aiheellisia. Eräänä syynä määrän kasvulle saattaa olla nykyisen hankintalain mukainen kilpailutusten avoimuus, joka tulee esille esimerkiksi hankintayksikön velvollisuutena perustella hankintapäätöksensä ja tiedottaa siitä kaikille tarjoajille. Avoimuuden lisääntymisen myötä on saattanut kasvaa myös herkkyyys tehdä markkinaoikeudelle hakemus, kun on saatu tieto hankintamenettelyn lopputuloksesta perusteluineen. Mahdollisuus hyvitysmaksun saantiin voi houkutella hävinnyttä tarjoajaa, mutta se on hyvin epätodennäköinen maksun määräämiselle asetettujen tiukkojen edellytysten vuoksi. Tämän tutkimuksen perusteella se määrättiin maksettavaksi vain kahdeksalle prosentille hyväksytyistä hakemuksista. Hakemusta jättäessään

hankintayksiköt eivät voi olla tietoisia siitä, onko hankintapäätös pantu toimeen tai hankintasopimus tehty siinä vaiheessa, kun hakemus tulee markkinaoikeuden käsittelyyn. Tutkimuksessa todettua toimeenpantujen hankintapäätösten 32 %:n osuutta kaikista hankintamenettelyistä voidaan pitää yllättävän isona. Tällöin markkinaoikeuden neljästä reaalikeinosta jää jäljelle ainoastaan hyvitysmaksun määrääminen hankintayksikön maksettavaksi. Harvoin kuitenkaan kyetään osoittamaan, että hakijalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa kilpailu virheettömässä menettelyssä, ja jos hyvitysmaksulle ei ole perusteita, hakemus joudutaan hylkäämään, vaikka hankintamenettelyssä todetaan virhe. Markkinaoikeuden hyväksymistä hakemuksista olikin vain yhdeksässä prosentissa hankintapäätös pantu toimeen. Jos siis hankintayksikkö on toteuttanut hankintamenettelyn virheellisesti ja ehtinyt panna hankintapäätöksen toimeen, se yleensä pääsee kuin koira veräjästä ilman mitään sanktioita, sillä markkinaoikeus on tilanteessa voimaton. Todennäköistä on, että hankintayksiköt ovat tiedostaneet tämän ja toimineet tarkoitushakuisesti toteuttaessaan hankintoja ennen oikeuskäsittelyä. Käytettävien reaalikeinon ollessa seurauksiltaan näin lieviä on selvää, ettei ainakaan lainsäädäntö ole aiheuttanut hankintayksiköille painetta toteuttaa hankintamenettelyä lain edellyttämällä huolellisuudella. Tähän epäkohtaan on kuitenkin jo tullut korjausta hankintalakiin 1.6.2010 sisällytettyjen uusien seuraamusten myötä.

Minkä vuoksi markkinaoikeudelle on kuitenkin tehty niinkin paljon hakemuksia, jos hakijoilla on ollut tiedossa se, että todennäköisesti hankintamenettelyä ei kyettäisi keskeyttämään tai hankintayksiköiltä ei voitaisi saada hyvitysmaksua? Selityksenä puutteellisen hankintalain tuntemuksen lisäksi saattaa toisaalta olla myös hakijoiden halu selvittää markkinaoikeuden päätöksen perusteella tarkemmin, miksi heidät tarjoajana tai heidän tarjouksensa on hylätty, jotta he voisivat sen perusteella kehittää omaa tarjouksenteko-osaamistaan. Syynä voi myös olla puhdas halu saada hankintayksiköt kiinnittämään tarkempaa huomiota lain mukaiseen kilpailutusprosessin toteuttamiseen. Molemmat seikat osaltaan edistävät tulevien hankintamenettelyiden mahdollisimman moitteetonta onnistumista.

Tämä tutkimus osoittaa, että huolellisesti laadittu hankintailmoitus ja tarjouspyyntö luovat pohjan hankintaprosessin onnistumiselle. Hankintayksiköiden tulisi luoda itselleen hankintastrategiansa mukaiset selkeät hankintaperiaatteet, joiden tavoitteena tulisi olla ensisijaisesti kokonaistaloudellisuus. Tärkeää on tiedostaa kokonaistaloudellisuuteen liittyvät eri komponentit sekä niiden väliset painotukset. Tällöin pitäisi riittävästi painottaa myös hankintojen ympäristövaikutuksia ja elinkaarikustannuksia, joiden merkitys tulevaisuudessa tulee vääjäämättä kasvamaan. Hankintayksiköt voisivat hankintamenettelyä toteuttaessaan käyttää seuraavaa tarkistuslista varmistukseksi hankintojensa onnistumisen:

- Mitkä ovat hankinnan kohteen kannalta olennaiset vaatimukset?

- Onko valittu hankintamenettely hankinnan kohteen kannalta paras vaihtoehto?
- Ovatko hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön sisältö hankinnan kohteineen ja arviointiperusteineen esitetty riittävän tarkoin ja yksiselitteisesti?
- Täyttävätkö käytettävien arviointiperusteiden painotukset kokonaistaloudellisuuden vaatimuksen asetettujen tavoitteiden mukaisesti?
- Noudattaako tehty tarjoaja- ja/tai tarjousvertailu vain ja ainoastaan tarjouspyynnössä esitettyjä arviointiperusteita?
- Tuleeko hankintapäätöksen perusteluissa yksiselitteisesti ja riittävän tarkoin esille, miten kutakin tarjousta on jokaisen arviointiperusteen osalta verrattu suhteessa toisiin tarjouksiin, ja millä perusteella voittanut tarjoaja on valittu?
- Toteutuuko hankintaprosessin eri vaiheissa julkisille hankinnoille asetetut vaatimukset avoimuudesta, syrjimättömyydestä, yhdenvertaisuudesta ja suhteellisuudesta?

Hankintayksikköjen kannattaisi luoda hankintaprosesseilleen selkeät toimintamallit ensinnäkin jakamalla hankintayksikön yleisimmät hankinnan kohteet eri ryhmiin niille asetettavien vaatimusten ja arviointikriteerien mukaan. Näille ryhmille voisi luoda omat tarjouspyyntöpohjat käytettäväksi tarjousten laatimisessa. Tarjousvertailun tekoa helpottaisi myös halukkaille tarjoajille toimitettavan valmiin tarjouspohjan käyttö. Ostorutiineja pitäisi pyrkiä, jos suinkin mahdollista, yksinkertaistamaan esimerkiksi käyttämällä sähköisiä hankintamenettelyjä. Niiden, dynaamisen hankintajärjestelmän ja sähköisen huutokaupan, käyttö tullee lisääntymään sähköisten hankintajärjestelmien lisääntyessä. Etenkin suuret hankintayksiköt kykenisivät niiden avulla kilpailuttamaan suurimenekkiä, rutiinina hankittavia hyödykkeitä, joille asetettavat vertailuperusteet ovat selkeitä ja yksiselitteisiä, kuten esimerkiksi kopiopaperia ja polttoaineita. Kilpailutuksia valmisteltaessa pitäisi pohtia myös sopimuskauden järkevää pituutta lain sallimissa puitteissa. Pitimmillä sopimuskausilla hankintamenettelyjen määrä vähenee, ja niillä voidaan saada kustannussäästöä niin edullisempina yksikköhintoina kuin vähentyneinä työkustannuksina. Hankintayksikköjen tulisi myös selvittää, kannattaisiko kerralla kilpailuttaa suurempia hankintakokonaisuuksia, esimerkiksi tietty tuoteryhmä. Keskitetyn tason kilpailutus ostoyhteistyönä esimerkiksi hankintarenkaita käyttämällä on toinen keino tehostaa hankintatoimea. Etenkin pienet hankintayksiköt hyötyisivät taloudellisesti verkostoitumisesta ja ostoyhteistyöstä julkisten hankintojen laajoilla markkinoilla. Hankintayksiköissä kannattaisi myös hyödyntää enemmän uutena hankintamenettelynä tullutta puitejärjestelyä, sillä se antaa liikkumavaraa mahdollistaen esimerkiksi useamman toimittajan käytön. Lisäksi hankintayksikköiden tulisi ottaa käyttöön oman suorituskyvyn arviointimenetelmiä kyetäkseen seuraamaan toimintansa tehokkuutta.

Käytetty tutkimusmenetelmä soveltui hyvin tähän tutkimukseen, ja sangen laajasta tutkimusaineistosta kyettiin laatimaan sellainen tilastollinen analyysi, jolla voitiin löytää vastaukset asetettuihin tutkimusongelmiin. Uusi hankintalaki muutti julkisten hankintojen kilpailutusta merkittävästi, ja se on ollut voimassa vasta kolmisen vuotta, joten aihealuetta ei ole vielä liiemmästi tutkittu Suomessa. Tutkimukselle asetettu tavoite löytää kilpailutukseen liittyvät karikat, joihin hankintayksiköiden pitäisi tarkemmin paneutua, saatiin selvitettyksi. Jokainen hankintayksikkö voi tarkastella omia kilpailutusprosessejaan tämän tutkimuksen tulosten valossa ja pyrkiä kehittämään niitä paremmin hankintalakia vastaavaksi. Tutkimustulokset ovat yleistettävissä käytettäväksi kaikissa hankintayksiköissä, joten myös tavoitteena ollut induktiivinen yleistys toteutuu.

Jatkotutkimuksena voisi olla hankintayksiköiden henkilöstön keskuudessa tehtävä haastattelututkimus, jonka avulla selvitettäisiin heidän kokemiaan ongelmakohtia kilpailuttamisprosessissa. Vastaava tutkimus voitaisiin toteuttaa myös hakijoiden keskuudessa. Eräs jatkotutkimusaihe olisi tarkempi selvitys hakemusten kohteena olevista hankintayksiköistä. Löytyykö niistä esimerkiksi joitain yhtäläisyyksiä sekä miten ne jakaantuvat erityyppisiin hankintayksiköihin, kuten kuntiin, kuntayhtymiin, seurakuntiin, valtion laitoksiin ja muihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Mielenkiintoista olisi myös selvittää, miksi hankintayksiköissä on hankintapäätökset pantu toimeen, vaikka asia on vielä markkinaoikeuden käsittelyssä. Yhtenä tutkimuksen kohteena voisi olla hankintayksikköjen käyttämät eri hankintamenettelyt valintaperusteineen ja niiden jakauma sekä yleensä hankintayksikköjen noudattamat hankintaperiaatteet. Näin saataisiin selville esimerkiksi uusien hankintamenettelyjen, kuten sähköisten menettelyjen, käytön laajuus. Lisäksi voitaisiin parin kolmen vuoden kuluttua tehdä tälle tutkimukselle seurantatutkimus, jossa selvittäisiin samoja tutkimuskysymyksiä kuin tässä, mutta aineistona käytettäisiin markkinaoikeuden päätöksiä, jotka perustuvat hankintalain 1.6.2010 voimaan astuneen muutoksen jälkeen tehtyihin hankintamenettelyihin.

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut hyvin mielenkiintoista ja antoisaa. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen on aiheena erittäin ajankohtainen, ja sillä on merkittävä asema niin kaikissa hankintayksiköissä kuin Suomen kansantaloudessa. Se on ollut parin viimeisen vuoden aikana usein esillä myös tiedotusvälineissä, ja tällä hetkellä tiedetään esimerkiksi, että hankintalain rikkomuksesta on nostettu virkarikossyyte Helsingin sosiaaliviraston johtajaa vastaan koskien hänen tekemäänsä työtilojen designkalustehankintaa ilman kilpailutusta. Koska julkiset hankinnat tehdään verovaroilla, on ymmärrettävää, että julkisen sektorin ja niiden hankintayksiköiden lisäksi myös jokainen veronmaksaja haluaa maksuilleen parhaan mahdollisen vastineen. Tulevaisuudessa hankintayhteistyö tulee todennäköisesti lisääntymään, samoin puitejärjestelyiden ja sähköisten hankintamenettelyiden käyttö. Hankintatyön arvostus tulee kokemaan julkisella sektorilla vastaavan arvostuksen nousun kuin yksityisellä sektorilla on tapahtunut, kun hankintayksiköissä osaamista

parannetaan ja myös hankinnan suorituskykyä ryhdytään mittaamaan ja seuraamaan. Julkisten hankintojen strateginen merkitys tulee todennäköisesti Suomessa vain kasvamaan, kun työssä käyvien ikäluokat pienenevät vanhusväestön osuuden kasvaessa ja julkisten palveluiden ylläpidon resurssit mitä ilmeisimmin samanaikaisesti niukkenevat. Tämä tekee kilpailuttamisen toteuttamisen entistäkin vaativammaksi. Hankintayksiköiden tulee pystyä toteuttamaan hankintaprosessinsa kokonaistaloudellisen edullisuuden lähtökohdasta, mikä edellyttää perusteellista paneutumista hankinnan kohteeseen ja sille asetettaviin vaatimuksiin elinkaariajattelua unohtamatta. Pelkän hinnan käyttämistä valintaperusteena täytyisi tarkoin harkita, niin helppoa kuin vain sen käyttö onkin. Kilpailutusprosesseissa menestyvät ne riittäviin henkilöstöresursseihin ja hankintayhteistyöhön panostaneet hankintayksiköt, joissa työskentelevät osaajat ovat sisäistäneet hankintalainsäädännön oikeusperiaatteet: syrjimättömyyden, avoimuuden, yhdenvertaisuuden ja suhteellisuuden. Silloin kyetään huolehtimaan julkisten hankintojen kilpailuttamisesta siten, että päästään kaikkien osapuolien, niin kansalaisten kuin julkisen sektorin, kannalta parhaimpaan lopputulokseen.

LÄHTEET

- Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Alkula, T., Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. 1994. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Porvoo: WSOY.
- Aminoff, A., Hyppönen, R. & Pajunen-Muhonen, H. 2002A. Hankintatoiminnan suuntaviivat – operatiivinen tehokkuus ja strategiat. Tutkimusraportti nro TAU B023, VTT. http://www.valo-ohjelma.fi/NETMANHankinnan_sv.pdf Viitattu 2.8.2010.
- Aminoff, A., Hyppönen, R. & Pajunen-Muhonen, H. 2002B. Hankintatoiminnan seuranta ja mittaaminen. Tutkimusraportti nro TAU B024, VTT. [http://www.valo-ohjelma.fi/Hankintatoiminnan seuranta ja mittaaminen.pdf](http://www.valo-ohjelma.fi/Hankintatoiminnan_seuranta_ja_mittaaminen.pdf) Viitattu 28.7.2010.
- Bacos, J. Y. 1997. Reducing buyer search costs: Implications for electronic marketplaces. *Management Science*. 43 (12) 1676–1692. <http://web.ebscohost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/pdf?vid=3&hid=103&sid=e8a69df5-3b0a-452e-b840-92b45b90e8c7%40sessionmgr114> Viitattu 4.1.2010.
- Baily, P., Farmer, D. Jessop, D. & Jones, D., 1998. *Purchasing Principles and Management*. 8. edition. London: Financial Times, Pitman Publishing.
- Baily, P., Farmer, D. Jessop, D. & Jones, D., 2005. *Purchasing Principles and Management*. 9. edition. England: Pearson Education Ltd.
- Chen, R. R., Roundy, R. O., Zhang, R. Q. & Janakiraman, G. 2005. Efficient auction mechanisms for supply chain procurement. *Management Science* 51 (3) 467–482. <http://web.ebscohost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/pdf?vid=5&hid=107&sid=abc3057f-5746-48e1-bb87-d502f1d79a9e%40sessionmgr104> Viitattu 19.7.2010.
- Christopher, M. 1998. *Logistics and Supply Chain Management*. 2. edition. London: Financial Times.
- Coase, R. H. 1937. The nature of the firm. *Economica*. 4 (16) 386–405. <http://www.jstor.org.ezproxy.jyu.fi/stable/2626876> Viitattu 4.1.2010.
- Cooper, R. 1995. *When Lean Enterprises Collide*. Boston: Harvard Business School Press.
- Eduskunta. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. HE 50/2006 vp. [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.48/1262372568_438611&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.48/1262372568_438611&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) Viitattu 01.01.2010.
- Eduskunta. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain

muuttamisesta. HE 190/2009 vp.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.58/1281338818_9634&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.58/1281338818_9634&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Viitattu 4.8.2010.

Eduskunta. Käsittelytiedot VNS 7/2008 vp.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?\\${APPL}=veps7099&\\${BASE}=veps7099&\\${THWIDS}=1.13/1256119033_390451&\\${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&\\${THWURLSAVE}=13/1256119033_390451&\\${savehtml}=triphome/bin/vexhaku.sh%3Fflyh="%3Fkieli=su](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?${APPL}=veps7099&${BASE}=veps7099&${THWIDS}=1.13/1256119033_390451&${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&${THWURLSAVE}=13/1256119033_390451&${savehtml}=triphome/bin/vexhaku.sh%3Fflyh=)

Viitattu 20.10.2009.

Eduskunta. Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta. VNS 7/2008 vp.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.43/1256119603_75095&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.43/1256119603_75095&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Viitattu 20.10.2009.

Eerola, E. & Louto, P. 2000. Riskit voimavaraksi. Helsinki: Oy Edita Ab.

Ei enää pelkkä paperilaki. 2010. Kauppalehti 26.5.2010, 3.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2007. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY.

Euroopan komission asetus (EY) N:o 1422/2007. 4.12.2007.

Euroopan komission asetus (EY) N:o 1564/2005. 7.9.2005.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2195/2002. 5.11.2002.

Grönroos, C. 2001. Palveluiden johtaminen ja markkinointi. Helsinki: WSOY.

Hallintolainkäyttölaki 1996. 26.7.1996/586.

Hallintolaki 2003. 6.6.2003 / 434.

Hankintalaki on rukattavana. 2009. Kauppalehti 14.4.2009, 3.

Hannonen, N. 2008. Laatu ja hinta sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa.

Tutkimus kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden hankintojen kilpailuttamisessa käytettävistä valinta- ja vertailuperusteista. Joensuun yliopisto. Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.

Haverila, M. J., Uusi-Rauva, E., Kouri, I. & Miettinen A. 2005. Teollisuustalous. 5. painos. Tampere: Infacs Oy.

Heikkilä, T. 2005. Tilastollinen tutkimus. 5.-6. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. painos. Helsinki: Tammi.

Hokkanen, S., Karhunen, J. (toim.) & Luukkainen, M. 2004. Logistisen ajattelu perusteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisu 38.

Horngren, C., Bhimani, A., Foster, G. & Datar, S. 1999. Management and Cost Accounting. London: Prentice Hall.

Hytönen, T. & Lehtomäki, L. Valtion hankintakäsikirja 2007. Julkaisuja 6/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2008. Hankintojen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

- Järvenpää, M., Partanen, V. & Tuomela, T-S. 2003. Moderni taloushallinto: Haasteet ja mahdollisuudet. 2. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kaarresalo, T. 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kalima, K., Häll, M. & Oksanen A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut Oy.
- Karjalainen K. 2009, Challenges of purchasing centralization - empirical evidence from public procurement. Helsingin kauppakorkeakoulu. Väitöskirja. <http://hsepubl.lib.hse.fi/ezproxy.jyu.fi/pdf/diss/a344.pdf> Viitattu 4.11.2009.
- Karrus, K. E. 1998. Logistiikka. Porvoo: WSOY.
- Kunnat.net-verkkosivuston hankinnat.fi-sivut. www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;120419 Viitattu 4.8.2010.
- Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Laitinen, E. K. 2007. Kilpailukykyä hinnoittelemalla. Helsinki: Tallentum Media Oy.
- Laki julkisista hankinnoista 2007. 30.3.2007/348.
- Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta 2010. 30.4.2010/321.
- Laki sähköisistä allekirjoituksista 2003. 24.1.2003/14.
- Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 2009. 7.8.2009/617.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999. 21.5.1999/621.
- Logistiikkaselvitys 2009. 2009. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 11/2009. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=339549&name=DLFE-6903.pdf&title=Julkaisu+11-2009 Viitattu 21.8.2010.
- Mangan, J., Lalwani, C. & Butcher, T. 2008. Global Logistics and Supply Chain Management. England: John Wiley & Sons Ltd.
- Markkinaoikeus. 2009. Päätökset hankinta-asioista. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/13986.htm> Viitattu 30.9.2009.
- Markkinaoikeus. 2009. Tiedotteet. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/155575.ttm> Viitattu 19.10.2009 ja 9.8.2010.
- Markkinaoikeuslaki. 2001. 28.12.2001/1527.
- Muilu, J. 2008. Sähköinen ostaminen toimittajariippuvuuden vähentäjänä. Jyväskylän yliopisto. Tietojenkäsittelytieteiden laitos. Pro gradu - tutkielma. https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/18748/URN_NBN_fi_jyu-200807025575.pdf?sequence=1 Viitattu 2.1.2010.
- Mykkänen, P. 2009. Laittomat suorahankinnat rehottavat. Kauppalehti 22.4.2009, 4-5.
- Neilimo, K. & Uusi-Rauva, E. 2007. Johdon laskentatoimi. 6.-8. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

- Pajari, M. 2009. Hankintaprosessin suorituskyvyn arviointi ja kehittäminen. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppatieteellinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.
- Pekkala, E. 2008. Hankintojen kilpailuttaminen. 3. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Porter, M. E. 1991. Kilpailuetu. 3. painos. Jyväskylä: Weilin & Göös.
- Porter, M. E. 1993. Strategia kilpailutilanteessa. 4. painos. Helsinki: Oy Rastor Ab.
- Pouri, R. 1997. Businesslogistiikka. Porvoo: WSOY.
- Ritvanen, V. & Koivisto, E. 2007. Logistiikka PK-yrityksissä - Hankinta kilpailutekijänä. Porvoo: WSOY.
- Saarinen, K-M. 2008. Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Sakki, J. 2001. Tilaus-toimitusketjun hallinta. 5. painos. Espoo: Jouni Sakki Oy.
- Tikkanen, H. 2005. Markkinoinnin johtamisen perusteet. Helsinki: Tallentum Media Oy.
- Tukiainen J. 2008. Empirical analysis of competition in procurement auctions. Helsingin yliopisto. Kansantaloustieteen laitos. Väitöskirja. <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/42529/empirica.pdf?sequence=1> Viitattu 2.1.2010.
- Tully, S. & Sookdeo R. 1995. Purchasing's new muscle. Fortune 131 (3) 75-83. <http://web.ebscohost.com.ezproxy.jyu.fi/ehost/detail?vid=5&hid=103&sid=4b3b99ef-29d0-4ec4-a643-3ca26c3be22c%40sessionmgr114&bdata=JmxvZ2lucGFnZT1Mb2dpbi5hc3Amc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=afh&AN=9502037696> Viitattu 4.1.2010.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. HILMA-ilmoituskanava. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> Viitattu 7.12.2009.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. HILMA-ilmoituskanava. Hankintailmoitusten tilastot. http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2008 Viitattu 20.11.2009.
- Uusitalo, H. 1997. Tiede, tutkimus ja tutkielma. 1.-4. painos. Porvoo: WSOY.
- Vahingonkorvauslaki 1974. 31.5.1974./412.
- Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007. 24.5.2007/614.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2009. <http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2009/kestavien-valintojen-edistaminen/fi.pdf> Viitattu 4.8.2010.
- Van Weele, A. J. 2010. Purchasing & Supply Chain Management. 5th Edition. UK: Cengage Learning.
- Vilkka, H. 2007. Tutki ja mittaa. Helsinki: Tammi.
- Williamson, O. E. 1985. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press.

LIITTEET

LIITE 1 TUTKIMUSAINEISTON LUOKITTELU

A = Markkinaoikeus on hyväksynyt hakemuksen ja todennut seuraavan hankintalain rikkomuksen:

A1 = Hankintailmoitusta ei ole julkaistu.

A2 = Hankintailmoitus ollut virheellinen.

A3 = Tarjouspyynnön virheellisyys tai puutteellisuus estänyt tasapuolisen vertailun.

A4 = Aika tarjousten tekemiseen ei ole ollut kohtuullinen.

A5 = Hankintayksikön virheellisesti tekemä tarjousvertailu.

A6 = Hakija tai hakijan tarjous on hylätty perusteettomasti.

A7 = Hankintapäätöksen perustelut ovat olleet puutteelliset.

A8 = Hankintayksikön valitsema tarjous olisi pitänyt hylätä hankintalain vastaisena.

A9 = Suorahankinnalle ei ole ollut lain edellyttämiä perusteita.

B = Markkinaoikeus on hylännyt hakemuksen seuraavin perustein:

B1 = Ei lainrikkomusta hakemuksen perusteella.

B2 = Hakemukselle ei riittäviä perusteita, vaikka tarjouspyyntö ollut puutteellinen.

B3 = Hakemukselle ei riittäviä perusteita, vaikka tarjousvertailussa ollut virheellisyyttä.

B4 = Hakemukselle ei riittäviä perusteita, vaikka hankintapäätöksen perustelut ovat olleet puutteelliset.

B5 = Koska hankintapäätös on pantu täytäntöön tai sopimuskausi on jo päättymässä tai päättynyt, hakemus on hylättävä, vaikka hankintamenettely on ollut virheellinen.

B6 = Koska hankintapäätös on pantu täytäntöön ja hakija ei ole vaatinut hyvitysmaksua, hakemus on hylättävä.

B7 = Hakemus on hylätty tai rauennut, koska hankintayksikkö on itse keskeyttänyt hankintamenettelyn tai kumonnut hankintapäätöksen esim. epäselvän tarjouspyynnön vuoksi.

C = Markkinaoikeus on jättänyt hakemuksen käsittelemättä seuraavin perustein:

C1 = Hankintahinta on alittanut kynnysarvon.

C2 = Hakemus on tullut oikeuteen myöhässä.

C3 = Hakija ei ole asianosainen.

C4 = Hakemuksessa esitetty peruste tai vaatimus ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan.

C5 = Hakemus on ollut puutteellinen.

D = Hakija on perunut hakemuksen.

E = Markkinaoikeuden oma-aloitteisesti tekemät huomiot hankintamenettelystä:

E1 = MO:n oma huomio: kansallisen ja / tai EU-hankintailmoituksen julkaiseminen on laiminlyöty.

E2 = MO:n oma huomio: kansallinen ja / tai EU-hankintailmoitus ollut virheellinen.

E3 = MO:n oma huomio: hankintapäätöksen perustelut olleet puutteelliset.

LIITE 2 TUTKIMUSAINEISTONA KÄYTETYT MARKKINAOIKEUDEN PÄÄTÖKSET
PÄÄRYHMIIN A-D LUOKITELTUINA

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
1	410/07	1					1	
2	423/07		1			1		
3	112/08*	1					1	
4	113/08*	*					1	
5	119/08*	1					1	
6	120/08*	*					1	
7	121/08*	*					1	
8	122/08*	*					1	
9	142/08	1					1	
10	175/08	1					1	
11	183/08*	1				1		
12	184/08*	*					1	
13	206/08		1			1		
14	218/08		1				1	
15	219/08	1						1
16	246/08		1			1		
17	259/08	1					1	
18	277/08	1					1	
19	299/08	1					1	
20	314/08	1					1	
21	315/08		1	1	1			
22	319/08		1		1			
23	322/08		1		1			
24	327/08*		1					1
25	328/08*		*					1
26	329/08*		*					1
27	345/08		1	1		1		
28	346/08	1			1			
29	357/08		1	1		1		
30	358/08		1			1		
31	368/08		1	1		1		
32	369/08	1			1			
33	370/08	1		1		1		
34	373/08		1	1		1		
35	377/08	1			1			
36	381/08	1		1		1		
37	382/08	1				1		
38	384/08	1		1		1		
39	385/08		1	1		1		
40	389/08		1		1			
41	391/08	1			1			
42	392/08		1	1		1		
43	410/08		1	1		1		

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
44	415/08		1	1		1		
45	416/08		1			1		
46	420/08	1				1		
47	429/08*	1			1			
48	430/08*	*			1			
49	431/08*	*			1			
50	432/08*	*			1			
51	433/08*	*			1			
52	435/08	1			1			
53	436/08	1				1		
54	438/08	1					1	
55	443/08	1			1			
56	450/08	1		1	1			
57	451/08	1		1	1			
58	456/08		1			1		
59	457/08		1				1	
60	459/08		1	1		1		
61	464/08	1			1			
62	468/08		1	1		1		
63	469/08	1			1			
64	477/08	1		1		1		
65	479/08	1			1			
66	480/08*		1		1			
67	481/08*		*		1			
68	483/08	1		1		1		
69	485/08	1			1			
70	494/08	1		1		1		
71	495/08		1	1			1	
72	499/08	1			1			
73	501/08		1			1		
74	502/08		1	1		1		
75	512/08		1			1		
76	513/08	1				1		
77	516/08		1		1			
78	517/08	1		1			1	
79	522/08	1				1		
80	527/08		1	1		1		
81	528/08	1		1		1		
82	529/08	1			1			
83	533/08	1				1		
84	534/08	1				1		
85	542/08	1				1		
86	543/08	1			1			
87	546/08	1			1			
88	547/08	1					1	

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
89	7/09	1				1		
90	8/09		1		1			
91	10/09*	1		1			1	
92	11/09*	*					1	
93	12/09*	*					1	
94	13/09*	*					1	
95	14/09*	*					1	
96	18/09	1					1	
97	25/09	1			1			
98	33/09	1				1		
99	37/09	1		1		1		
100	38/09	1				1		
101	41/09	1		1		1		
102	43/09	1					1	
103	44/09*	1				1		
104	45/09*	*				1		
105	46/09*	*				1		
106	47/09*	*				1		
107	48/09*	*				1		
108	49/09*	*				1		
109	50/09*	*				1		
110	51/09*	*				1		
111	52/09*	*				1		
112	53/09*	*				1		
113	54/09*	*				1		
114	55/09*	*				1		
115	58/09	1		1		1		
116	64/09	1					1	
117	77/09*		1			1		
118	78/09*		*			1		
119	80/09		1	1	1			
120	84/09	1		1		1		
121	85/09	1				1		
122	86/08	1					1	
123	87/09		1		1			
124	88/09*	1		1		1		
125	89/09*	*				1		
126	90/09*	*				1		
127	102/09*	1				1		
128	103/09*	*				1		
129	104/09	1					1	
130	107/09		1		1			
131	110/09	1				1		
132	114/09		1		1			
133	115/09		1	1			1	
134	116/09	1				1		

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
135	122/09		1		1			
136	123/09		1			1		
137	124/09*		1	1		1		
138	125/09*		*			1		
139	131/09		1			1		
140	134/09	1					1	
141	135/09	1				1		
142	136/09	1		1		1		
143	137/09	1		1		1		
144	138/09	1			1			
145	150/09	1		1			1	
146	151/09	1				1		
147	153/09	1			1			
148	154/09		1			1		
149	158/09		1			1		
150	159/09		1	1		1		
151	160/09		1	1		1		
152	163/09	1			1			
153	164/09		1		1			
154	166/09		1		1			
155	167/09		1			1		
156	170/09*	1		1		1		
157	171/09*	*				1		
158	172/09*	*				1		
159	173/09*	*				1		
160	174/09*	*				1		
161	175/09*	*				1		
162	176/09*	*				1		
163	180/09	1		1			1	
164	181/09	1					1	
165	182/09	1			1			
166	183/09	1			1			
167	184/09		1			1		
168	185/09	1			1			
169	186/09		1	1		1		
170	191/09	1				1		
171	195/09*	1						1
172	196/09*	*						1
173	206/09	1		1		1		
174	207/09	1			1			
175	208/09*	1				1		
176	209/09*	*				1		
177	211/09	1				1		
178	212/09		1	1		1		
179	216/09	1			1			
180	217/09	1				1		

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
181	218/09	1		1		1		
182	219/09	1				1		
183	220/09		1			1		
184	221/09		1	1		1		
185	222/09	1				1		
186	224/09		1			1		
187	225/09		1	1	1			
188	226/09	1		1		1		
189	229/09	1				1		
190	230/09		1	1		1		
191	232/09*	1			1			
192	233/09*	*			1			
193	234/09	1				1		
194	236/09	1			1			
195	237/09*	1				1		
196	238/09*	*				1		
197	239/09*	*				1		
198	240/09*	*				1		
199	241/09*	*				1		
200	242/09*	*				1		
201	246/09	1		1		1		
202	247/09	1				1		
203	248/09	1				1		
204	249/09	1				1		
205	250/09	1				1		
206	251/09	1				1		
207	253/09	1				1		
208	259/09	1				1		
209	261/09	1				1		
210	266/09	1				1		
211	267/09	1				1		
212	269/09				1			
213	271/09	1			1			
214	272/09	1				1		
215	273/09	1		1		1		
216	275/09	1		1		1		
217	276/09		1	1		1		
218	279/09	1			1			
219	280/09	1		1	1			
220	292/09*	1			1			
221	293/09*	*			1			
222	294/09*	*			1			
223	295/09*	*			1			
224	297/09*	*				1		
225	298/09*	*				1		

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
226	299/09*	*				1		
227	300/09*	*				1		
228	302/09		1	1		1		
229	303/09	1				1		
230	304/09	1		1		1		
231	306/09		1	1			1	
232	307/09	1		1		1		
233	309/09		1	1		1		
234	310/09	1				1		
235	311/09	1				1		
236	313/09	1				1		
237	315/09*		1			1		
238	316/09*		*			1		
239	317/09*	1				1		
240	318/09*	*				1		
241	319/09*	*				1		
242	324/09		1		1			
243	327/09		1	1		1		
244	328/09		1	1		1		
245	331/09	1			1			
246	335/09		1		1			
247	338/09		1		1			
248	341/09		1	1	1			
249	343/09	1					1	
250	344/09	1			1			
251	345/09	1				1		
252	346/09	1			1			
253	354/09	1			1			
254	356/09		1		1			
255	357/09		1		1			
256	358/09	1		1		1		
257	359/09		1			1		
258	360/09*	1				1		
259	361/09	1				1		
260	362/09*	*				1		
261	363/09		1	1		1		
262	367/09	1			1			
263	369/09		1	1		1		
264	371/09		1	1			1	
265	372/09		1	1			1	
266	375/09	1				1		
267	376/09	1			1			
268	378/09	1				1		
269	379/09	1			1			
270	380/09	1				1		
271	381/09	1				1		

n:o	MO:n päätös n:o	P	T	Hankinta-päätös pantu toimeen	Hakemus hyväksytty (A)	Hakemus hylätty (B)	Hakemus jätetty tutkimatta (C)	Hakemus peruttu (D)
272	382/09	1				1		
273	383/09		1	1		1		
274	384/09		1			1		
275	385/09	1			1			
276	390/09		1			1		
277	391/09	1			1			
278	394/09	1		1		1		
279	395/09*	1				1		
280	396/09*	*				1		
281	397/09		1			1		
282	398/09	1			1			
283	401/09		1			1		
284	405/09		1			1		
285	406/09	1					1	
286	410/09		1		1			
287	411/09	1		1			1	
288	414/09	1		1		1		
289	415/09	1			1			
290	420/09	1			1			
291	422/09	1		1		1		
292	424/09	1		1		1		
293	425/09	1		1		1		
294	426/09	1				1		
295	427/09		1	1		1		
296	429/09		1		1			
297	430/09		1		1			
298	431/09	1			1			
299	432/09*	1				1		
300	433/09*	*				1		
301	435/09*		1		1			
302	436/09*		*		1			
303	437/09*		1		1			
304	438/09*		*		1			
305	439/09		1	1		1		
306	440/09		1	1		1		
307	446/09	1		1		1		
308	447/09	1				1		
309	449/09	1			1			
310	450/09	1		1	1			
311	453/09*	1			1			
312	454/09*	*				1		
313	455/09	1		1		1		
	YHT.	162	88	79	86	180	41	6

* hakemuksen kohteena sama hankintamenettely kuin edeltävässä hakemuksessa