

Saimaan ammattikorkeakoulu
Liiketalous Lappeenranta
Liiketalouden koulutusohjelma
Yritysjuridiikka

Ville-Matti Mäyrä

Hankintaohje Imatran kaupunkikonsernin käyttöön

Opinnäytetyö 2017

Tiivistelmä

Ville-Matti Mäyrä

Hankintaohje Imatran kaupunkikonsernin käyttöön, 67 sivua, 2 liitettä

Saimaan ammattikorkeakoulu

Liiketalous Lappeenranta

Liiketalouden koulutusohjelma

Yritysjuridiikka

Opinnäytetyö 2017

Ohjaajat: Lehtori Jarmo Kemppinen, Saimaan ammattikorkeakoulu, Anu Varjonen, Imatran kaupunki

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tuottaa tiivis ja selkeä hankintaohje Imatran kaupunkikonsernin käyttöön. Hankintaohjeen tuli noudattaa uutta hankintalakia sekä Imatran kaupungin uusia hankintapoliittisia linjauksia. Tutkimuksessa tarkasteltiin Imatran kaupungin hankintaprosessia käytännön tasolla ja tutkittiin, kuinka uuden hankintalain tavoitteet toteutuvat tällä hetkellä kaupungin hankinnoissa.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa käsiteltiin yleisesti julkisia hankintoja, hankintojen kilpailuttamista ja tätä ohjaavaa lainsäädäntöä sekä hankintaprosessin kulkua hankintayksikön näkökulmasta. Lainsäädäntöä käsiteltäessä otettiin huomioon uuden hankintalain voimaantulo vuoden 2017 alussa. Teoriaosuudessa on käytetty lähteinä julkisiin hankintoihin ja hankintaohjeisiin liittyvää kirjallisuutta sekä uutta hankintalakia. Empiriaosuudessa käsiteltiin Imatran kaupungin hankintaprosessia ja hankintojen tekemistä käytännössä. Empiriaosuuden lähteinä käytettiin Imatran kaupunkikonsernissa työskentelevien henkilöiden haastatteluja, kaupungin verkkosivuja sekä kaupungin edellisiä hankintaohjeita.

Opinnäytetyön tuloksena syntynyt hankintaohje on sisällytetty liitteenä opinnäytetyön loppuun ja lisäksi opinnäytetyössä on avattu julkisiin hankintoihin sisältyvää yleistä sanastoa. Tutkimuksen perusteella saatiin selville, että hankintaohjeen tulisi sisältää tietoa hankintojen suunnittelusta, hankintaprosessista sekä hankintojen valvonnasta. Uuden hankintalain tärkeimmät muutokset olivat kansallisen kynnyksarvon nostaminen, sekä kansallisten hankintojen hankintamenettelyn keventäminen. Lisäksi todettiin, että Imatran kaupunki toteuttaa hankintalaissa mainittuja tavoitteita hankintatoiminnassaan.

Asiasanat: julkiset hankinnat, hankintaohje, hankintaprosessi, hankintalaki

Abstract

Ville-Matti Mäyrä

Procurement guideline for the City of Imatra Group, 67 pages, 2 appendices

Saimaa University of Applied Sciences

Faculty of Business Administration Lappeenranta

Degree Programme in Business Administration

Specialization in Business Law

Bachelor's Thesis 2017

Instructor: Mr. Jarmo Kemppinen, Senior Lecturer, Saimaa University of Applied Sciences, Ms. Anu Varjonen, City of Imatra

The purpose of the thesis was to provide a concise and clear procurement guideline for the City of Imatra Group. The procurement guideline had to comply with the new act on Public Contracts and procurement policies of the City of Imatra. The study examined the public procurements purchasing process of City of Imatra in practical level and how the objectives of new act on Public Contracts are currently being implemented in the city's acquisitions.

The theoretical part of the thesis covers general information of public procurements, tendering of the procurements and the act behind that, and the procurement unit viewpoint for purchasing public procurements process. The legislation was revised in the beginning of 2017 by the new act on Public Contracts. The theory part of the thesis uses literature on the public procurement and procurement instructions as a source, as well as the new act on Public Contracts. The empirical part of the thesis covers the procurement process of the City of Imatra and how public procurements are made in practice. The sources of the empirical part of the study contained interviews with the people working in the City of Imatra Group, the information from the city's web page and the previous procurement instructions of the City of Imatra.

As a result of this thesis the procurement instructions were made and included in the appendix at the end of the thesis. The thesis also includes a general vocabulary based on the public contracts. The results of the study show that the procurement instructions should include information about procurement planning, procurement process and procurement control. The most important changes in the new act on Public Contracts were raising the national threshold value and reducing the procurement procedure for national procurement. In addition, it was found that the City of Imatra complies with the objectives stated in the act on Public Procurement in its procurement activities.

Keywords: public procurements, procurement instructions, procurement process, act on Public procurements

Sisällys

Termit.....	5
1 Johdanto.....	12
2 Tutkimustehtävä	13
2.1 Tutkimustehtävä ja -menetelmä	13
2.2 Tutkimuskysymykset.....	15
3 Julkiset hankinnat yleisesti.....	17
3.1 Yleistä julkisista hankinnoista ja hankintojen kilpailuttaminen.....	17
3.2 Hankintojen kilpailuttamista ohjaava lainsäätely	19
3.3 Hankintaprosessin vaiheet.....	21
4 Julkisten hankintojen jaottelu taloudellisen arvon perusteella.....	25
4.1 Hankinnan ennakoitu arvo ja sen laskeminen.....	25
4.2 Kansallisen kynnyсарvon alittavat hankinnat.....	26
4.3 Kansallisen kynnyсарvon ylittävät hankinnat.....	27
4.4 EU-kynnyсарvon ylittävät hankinnat.....	28
5 Hankinnan suunnittelu	29
5.1 Hankintatarpeen kartoitus ja hankinnan rahoitus	29
5.2 Markkinoiden kartoitus ja kilpailutilanne.....	30
5.3 Hankinnan aikataulutus ja toteuttaminen	30
6 Hankinnoista ilmoittaminen	33
6.1 Ilmoittaminen HILMA-kanavassa	33
6.2 CPV-nimikkeistö	34
7 Hankintamenettely	35
7.1 Yleistä hankintamenettelyistä	35
7.2 Avoin menettely	35
7.3 Rajoitettu menettely	36
7.4 Neuvottelumenettely	37
7.5 Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	38
7.6 Innovaatiokumppanuus.....	39
7.7 Puitejärjestely	40
7.8 Suorahankinta.....	41
7.9 Sähköinen huutokauppa ja sähköiset luettelot.....	43
7.10 Dynaaminen hankintajärjestelmä.....	43
8 Tarjouspyyntö ja hankintapäätös	45
8.1 Tarjouspyyntö ja tarjousten vertailu	45
8.2 Hankintapäätös ja -sopimus sekä hankintaoikaisu	47
9 Imatran kaupungin hankinnat.....	50
9.1 Imatran kaupunki	50
9.2 Imatran kaupungin hankintalinjaukset.....	51
9.3 Hankintojen toteuttaminen kaupunkikonsernissa.....	52
9.4 Teemahaastattelu	54
9.5 Aineiston analysointi	56
10 Yhteenveto ja pohdinta	59
Kuvat.....	64
Lähteet.....	65

Liitteet

Liite 1	Hankintaohje
Liite 2	Lomakekysely julkisista hankinnoista

Termit

Sanaston lähteenä on käytetty hankinta-asiamies.fi sivuston hankintasanastoa (hankinta-asiamies, Hankintasanasto)

Avauspöytäkirja. Avauspöytäkirja laaditaan saatujen tarjousten avaamistilaisuudessa. Asiakirjasta tulee ilmetä tilaisuuden perustiedot, tiedot tarjouskilpailusta, sekä tarjouskilpailuun määräajassa ja myöhässä saapuneet tarjoukset.

Avoimuus. Tarkoitetaan hankinnan aloittamisesta ja tehdystä hankintapäätöksestä tiedotetaan riittävän laajasti esim. julkaisemalla hankintaa koskeva hankintailmoitus kilpailutilanteen aikaansaamiseksi ja ylläpitämiseksi ja antamalla hankintapäätös asianmukaisesti tiedoksi.

Avoin menettely. Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen.

CPV-nimikkeistö. Common Procurement Vocabulary on Euroopan Unionin komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä, jossa on yksityiskohteisesti luokiteltu erilaiset tavarat, palvelut ja rakennustyöt.

Dynaaminen hankintajärjestelmä. Sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla saatavilla oleville hankinnoille.

Ehdokas. Toimittaja, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn, taikka kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn.

Ennakkoilmoitus. Kerran vuodessa julkaistava ilmoitus, jossa tiedotetaan kussakin tuoteryhmässä seuraavien 12 kuukauden aikana toteutettavaksi tulevista EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Tarjousaikaa voidaan lyhentää hankinnoissa, joista on julkaistu ennakkoilmoitus.

Ennakkomaksu. Hankittavasta tavarasta, palvelusta tai rakennusurakasta sovituna ajankohtana hankintasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tehtävä maksusuoritus ennen osasuoritukseen sidottuja maksueriä.

Erityisala. Erityisaloilla tarkoitetaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja posti-palvelujen aloja, joita koskee oma erityisalojen hankintalaki.

EU-kynnysarvo. EU-kynnysarvo on Euroopan Unionin komission tarkastama rahallinen arvo, jonka suuruus tarkastetaan kahden vuoden välein. EU-kynnysarvo on raja, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava Euroopan Unionin laajuisesti. Rajan ylittävissä hankinnoissa tulee noudattaa EU-hankinnoille asetettuja määryksiä. Hankinnan arvo on arvonlisäveroton ennakoitu arvo.

GPA-sopimus. Government Procurement Agreement, maailman kauppajärjestön WTO:n sopimus julkisista hankinnoista. Solmittiin vuonna 1979 ja tuli voimaan Suomessa 1996.

Hakemus. Hakemuksella tarkoitetaan markkinaoikeudelle toimitettavaa asiakirjaa, jossa hankintapäätökseen tyytymätön asianosainen ilmoittaa kantansa. Valitus on toimitettava 14 päivän kuluttua tarjouspäätöksen tiedoksiannosta markkinaoikeuteen.

Hakemusosoitus. Hankintapäätökseen liitettävä kirjallinen muutoksenhakuohje tarjoajan ja ehdokkaan oikeudesta saattaa hankinta markkinaoikeudenkäsiteltäväksi.

Hanke. Hanke on kattava hankintakokonaisuus, jonka sisältöä ja tavoitteita on tarkennettu ongelman ratkaisemiseksi, sekä sen kesto on rajattu tietylle ajalle.

Hankinnan arvo. Tavarán, palvelun, työsuorituksen taikka urakan kokonaisarvo sisältäen ostajan suoritettavaksi tulevat välittömät kulut. Hankinnan arvon mukaan määräytyy noudatettava hankintamenettely. Hankinnan ennakoitu arvo on yleisesti arvonlisäveroton kokonaisarvo tai toimittajalle maksettava kokonaiskorvaus.

Hankinta. Hankinnalla tarkoitetaan tavarán, palvelun tai rakennusurakan ostamista alalla toimivalta yritykseltä, tai kyseisen asian vuokraamista.

Hankintailmoitus. Hankintailmoitus on hankintayksikön tekemä julkaisu ennen hankintamenettelyn aloittamista, josta tulee käydä ilmi hankinnan keskeiset tiedot. Hankintailmoitus on julkaistava kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta, sekä vapaaehtoisesti myös pienhankinnoista.

Hankintalaki. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016

Hankintamenettely. Menettely, jonka mukaisesti julkinen hankinta aloitetaan ja toteutetaan ja jonka puitteissa mahdolliset toimittajat voivat jättää tarjouksensa.

Hankintaperiaatteet. Hankinnoissa noudatettavat periaatteet: avoimuus, kilpailun aikaansaaminen, toimittajien tasapuolinen, luottamuksellinen ja syrjimätön kohtelu ja suhteellisuus.

Hankintapäätöksen tiedoksianto. Hankintayksikön on julkaistava tieto hankintapäätöksestä tai hankinnan keskeyttämisestä asianomaisille, jotta hankintayksikkö täyttää hankintalaissa sille määrätyt velvollisuudet.

Hankintapäätöksen valintaperusteet. Tarjousten vertailussa käytettävät perusteet, joita ovat joko halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus.

Hankintapäätös. Tarjousten ja neuvotteluiden perusteella tehty päätös halvimaksi tai kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi arvioidun tarjouksen valitsemisesta. Hankintapäätöksen tekeminen on usein porrastettu, jolloin suurimmat ja tärkeimmät hankinnat menevät kunnallishallinnossa lautakunnan tai kunnanhallituksen ratkaistavaksi.

Hankintasopimus. Kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai useamman tarjoajan ja yhden tai useamman hankintayksikön välillä, rakennusurakan toteuttamisesta, tavarán hankinnasta, tai palvelun suorittamisesta.

Hankintastrategia. Hankintaorganisaation tekemä linjaus noudatettavasta hankintatoiminnasta, jonka pohjalta hankintayksikkö toteuttaa hankintansa.

Hankintasuunnitelma. Hankintasuunnitelmassa määritellään ostettavat tavarat ja palvelut, jotka hankintayksikkö aikoo tulevana vuotena toteuttaa.

Hankintatoiminta. Hankintatoiminnalla tarkoitetaan hankintayksikön toteuttamaa hankintojen ostotoimintaa ja sen sisältämiä tehtäviä.

Hankintayksikkö. Julkisen hankinnan toteuttava viranomainen tai muu hankintasäännösten mukainen hankintalainsäädännön noudattamiseen velvoitettu yksikkö.

HILMA. Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Käytetään kansallisten ja EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen ilmoittamiseen.

Hylkäysperuste. Hankintamenettelyssä käytettävä peruste, jonka nojalla hankintayksikkö sulkee ehdokkaan pois tarjousmenettelystä. Tämä edellyttää, että ehdokas täyttää hylkäämiselle asetetut perusteet. Esiintyy myös poissulkuperusteen nimellä.

Hyvitysmaksu. Hyvitysmaksu on markkinaoikeuden tapauskohtaisesti määräämä rangaistus- ja korvausmaksu, jonka hankintayksikkö maksaa virheellisen menettelyn seurauksena tarjoajalle, joka olisi virheettömän menettelyn perusteella voinut voittaa tarjouskilpailun. Edellyttää hankintayksikön ja toisen tarjoajan välillä solmittua hankintasopimusta.

Ilmoitusvelvollisuus. Hankintayksiköllä on hankintalain mukaan velvollisuus ilmoittaa sen tekemistä kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Hankintayksikkö täyttää ilmoitusvelvollisuutensa tekemällä hankintailmoituksen HILMA-järjestelmässä. EU-hankinnoista tulee lisäksi ilmoittaa Euroopan Unionin laajuisesti TED-tietokannassa.

In house -hankinta. Sidosyksikköhankinnat, joita hankintayksikkö tekee hankkimalla tavaran, palvelun tai rakennusurakan omaan organisaatioonsa sidoksissa olevalta yksiköltä tai toteuttamalla hankinnan omana työnä. Sidosyksikköhankintoihin ei sovelleta hankintalakia, eikä sen menettelytapasäännöksiä.

Julkiset hankinnat. Julkiset hankinnat ovat hankintalainsäädännössä määritettyjen hankintayksiköiden tekemiä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta osittain tai kokonaan julkisilla varoilla.

Jälki-ilmoitus. Jälki-ilmoituksella hankintayksikkö tiedottaa EU-hankinnan hankintapäätöksestä, tai EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan keskeyttämisestä. Jälki-ilmoituksessa tiedotetaan hankintasopimuksen tekemisestä voittavan yrityksen kanssa, tai perustellaan menettelyn keskeyttäminen. Jälki-ilmoituksessa tulee huomioida kiellettyjen tietojen julkaisemattomuus.

Kansallinen kynnyсарvo. Kansallinen kynnyсарvo on hankintalaissa vahvistettu raja, jonka ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa kansallisella tasolla. Hankinnan arvo on arvonlisäveroton ennakoitu arvo.

Kilpailullinen neuvottelumenettely. Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee menettelyyn hyväksymiensä ehdokkaiden kanssa ratkaisuehdotuksista, joihin pohjautuvaan tarjouspyyntöön hankintayksikkö pyytää ehdokkailta tarjoukset.

Kokonaistaloudellinen edullisuus. Kokonaistaloudellinen edullisuus on hankintalaissa mainittu tarjousten valintaperuste, jonka perusteella hankintayksikön tulee valita hankintakilpailutuksen voittava tarjous. Kyseisen tarjouksen tulee olla hinnan perusteella halvin, kustannusten osalta edullisin, tai tarjouksen hinta-laatusuhteen tulee olla muita tarjouksia parempi. Valinnan vertailuperusteita ovat mm. hinta, toimitusaika, valmistuspäivä, käyttökustannukset, laatu, elinkaarikustannukset, esteettiset tai toiminnalliset ominaisuudet, tekniset ansiot, huoltopalvelut, toimitusvarmuus, tekninen tuki ja hankinnan kohteen aiheuttamat ympäristökustannukset.

Kynnyсарvo. Rahamääräinen arvo, jonka ylittävä hankinta on suoritettava kyseisen kynnyсарvon määrittelemien tarjousmenettelyjen mukaisesti.

Käsittelypöytäkirja. Asiakirja, joka tulee laatia, mikäli tarjoukset käsitellään avaustilaisuudesta erillisessä käsittelytilaisuudessa.

Käyttöoikeussopimus. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan hankintayksikön ja toimittajan välistä sopimusta palvelun tuottamisesta tai kohteen rakentamisesta, ja siihen liittyvästä käyttöoikeudesta.

Markkinaoikeus. Julkisten hankintojen virheellisiä menettelyjä käsittelevä erityistuomioistuin. Asian voi saattaa markkinaoikeuteen tarjouskilpailuun osallistunut tai tarjouskilpailuun osallistumisesta hankintayksikön toimesta hylätyksi tullut yrittäjä, taikka eräät viranomaiset. Markkinaoikeuden ratkaisuun voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Neuvottelumenettely. Hankintamenettely, jossa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensä toimittajien kanssa hankinnan ehdoista. Hankintalaissa on säädetty neuvottelumenettelyn käyttöön oikeuttavista tilanteista.

Oikaisuvaatimus. Kuntalain mukainen ensiasteen muutoksenhaku keino kunnanhallituksen, lautakunnan ja niiden alaisten viranomaisten tekemien hankintapäätösten oikaisemiseen.

Oikeusturvakeinot. Keinot, joilla hankinnassa mukana ollut tai alalla toimiva yrittäjä voi saattaa asian markkinaoikeuden ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mikäli hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

Osallistumishakemus. Ehdokkaan tekemä hakemus, jolla tiedotetaan hankintayksikköä halukkuudesta osallistua hankintamenettelyyn. Liittyy rajoitettuun-, neuvottelu- ja kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn.

Pakollinen odotusaika. Tarkoitetaan 14 päivän odotusaikaa ennen hankintasopimuksen tekoa. Sovelletaan EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Hankintayksikkö voi tehdä EU-hankinnoissa hankintasopimuksen tarjoajan kanssa 14 päivän päästä hankintapäätöksen tiedoksiannosta.

Palveluhankintasopimus. Sopimus, joka koskee pääosin palvelun ostamista.

Pienhankinta. Hankinta, joka voidaan sen vähäisen arvon vuoksi tehdä ilman tarjouskilpailua. Hankintalaki ei suoraan koske pienhankintoja, mutta ohjaa niitä.

Pilkkominen. Tarkoitetaan hankinnan jakamista pienempiin eriin, hankinnan osittamista tai sen laskemista siten, että vältettäisiin kynnysarvon ylittyminen ja hankinnan kilpailuttaminen. Pilkkomista on myös sellainen toiminta, jolla pyritään vaikuttamaan toteutettavan hankinnan hyväksymisvaltuuksiin ja ratkaisuoikeuksiin.

Puitejärjestely. Hankintayksikön ja toimittajan välinen sopimus tulevia hankintasopimuksia koskevien ehtojen vahvistamisesta. Vahvistetaan esimerkiksi tuotteiden hinnat ja ostomäärät.

Puitesopimus. Sopimus yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan kanssa, jossa sovitaan tietyn ajan kuluessa tehtäviin hankintoihin sovellettavista ehdoista. Puitesopimuksen sitovuus voidaan määrittellä hankintakohtaisesti. Puitesopimuksen tarkoituksena on hyödyntää volyymietuja, keskittää osaamista, alentaa hankinnan prosessikuluja, varmistaa tavarantoimituksen saatavuus ja toimitusehdot, sekä pyrkiä yhdenmukaistamaan tuotteistoa. Puitesopimuksen kesto on enintään neljä vuotta. Rinnakkaisterminä esiintyvät myös yleissopimus tai vuosisopimus.

Rajoitettu menettely. Hankintalain mukainen hankintamenettely, mihin hankintayksikkö valitsee haluamansa toimittajat, joilta haluaa saada tarjoukset.

Rakennusurakka. Talon-, maan- tai vesirakennustöiden urakka, joka sellaisenaan riittää muodostamaan jonkin taloudellisen tai teknisen kokonaisuuden.

SIMAP. Tietojärjestelmä julkisia hankintoja varten.

Sopimusehdot. Hankintasopimuksessa määritetyt ehdot joita ostaja ja tarjoaja sitoutuvat noudattamaan. Julkisten hankintojen sopimuksissa voidaan käyttää niille määritettyjä yleisiä sopimusehtoja, JYSE-ehtoja.

Suhteellisuus. Hankintaa koskevat vaatimukset tulee suhteuttaa hankinnan koon ja luonteen mukaan, eivätkä nämä saa olla epäsuhteessa toisiinsa nähden.

Suora hankinta. Tarkoitetaan hankintamenettelyä, jonka mukaan hankintayksikkö tekee tarjoajan kanssa hankintasopimuksen, julkaisematta siitä hankintailmoitusta. Hankintalaissa on määritetty tiukat kriteerit, joiden täytyessä suorahankinta voidaan tehdä.

Suunnittelukilpailu. Hankintamenettely, jolla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyn tarpeisiin suunnitelman, jonka suunnittelukilpailun tuomaristo valitsee kilpailulla.

Syrjimättömyys. Julkisissa hankinnoissa noudatettava periaate, joka estää tarjoajien eri arvoisen kohtelun hankintaan liittymättömien syiden perusteella.

Sähköinen huutokauppa. Sähköinen menettely, jonka avulla hankintayksikkö pyrkii löytämään edullisimman vaihtoehdon vertailemalla hintoja ja muita arvoja.

Tarjouksen hylkääminen. Hankintayksikkö on velvollinen hylkäämään tarjouksen, mikäli se ei vastaa tarjouspyyntöä. Tarjous tulee hylätä, jos se saapuu tarjousajan jälkeen.

Tarjouskilpailu. Kilpailutilanteen luominen toimittajien välille pyytämällä heitä jättämään hankintaa koskevat tarjouksensa. Voidaan toteuttaa myös julkaisemalla hankintaa koskeva hankintailmoitus hankintamenettelystä säädetyllä tavalla.

Tarjousmenettely. Hankinnan kilpailuttamisen menettely, jossa ehdokkaita pyydetään antamaan hankintaa koskevat tarjoukset.

Tarjouspyyntö. Ostajan laatima asiakirja, jossa määritellään hankinnan kohde ja sisältö, annetaan tarjouksen laatimista koskevat ohjeet sekä määritetään tarjoajan kyvykkyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset, hankittavaa tuotetta koskevat vaatimukset, hankinnan valinta- ja vertailuperusteet, sekä muut hankintaa koskevat ehdot.

Tarjouspyyntöasiakirjat. Hankinnasta julkaistavat asiakirjat, jotka määrittävät hankinnan kohteen, sovellettavat sopimusehdot, ohjeet tarjouksen laatimiseen, sekä muut hankinnan kannalta oleelliset tiedot.

Tarjousten avaaminen. Tilaisuus jossa määräaikaan mennessä saadut tarjoukset avataan samanaikaisesti.

Tarjousten vertailu. Vaihe, jossa tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia vertaillaan hankintailmoituksessa ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaisesti keskenään. Vertailu voidaan toteuttaa sanallisesti tai käyttämällä painoarvoja tai painotettua pisteytystä. Vertailuperusteiden suhteelliset painoarvot tulee ilmoittaa tarjouspyynnössä.

Tavarahankintasopimus. Sopimus, joka koskee irtaimen tavaran ostoa tai vuokraamista.

TED. Tenders Electronic Daily, on Euroopan Unionin virallisen lehden täydennyksen verkkoversio, jossa julkaistaan eurooppalaisia julkisia hankintoja koskevia ilmoituksia.

Valintaperuste. Hankintapäätöksen tekoperuste, joka voi olla joko kokonaistaloudellinen edullisuus tai halvin hinta.

Vertailuperusteet, Vertailukriteerit. Tarjousten vertailuperusteet käytettäessä kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaista valintatapaa.

Vertailupöytäkirja. Tarjousten vertailusta tuotettava asiakirja, josta ilmenee mitä asioita tarjouksista vertailtiin, sekä kuinka vertailu toteutettiin.

Yhteishankinta. Yhteishankinnalla tarkoitetaan usean hankintayksikön tekemää tavaran tai palvelun hankintaa, jossa tarjoaja sitoutuu toimittamaan kyseisen tuotteen kaikille osallisille.

Yhteishankintayksikkö. Organisaatio, joka kilpailuttaa asiakkaiden puolesta puitesopimuksia ja puitejärjestelyitä sekä vastaa näiden sopimushallinnasta. Esimerkiksi valtion yhteishankintayksikkö Hansel, sekä Suomen Kuntaliitto ry:n omistama KL-Kuntahankinnat Oy.

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää hankintayksikön hankintaprosessin vaiheet ja käydä hankintayksikön hankintaprosessi läpi käytännön tasolla sekä samalla tuottaa Imatran kaupunkikonsernille uuden hankintalain mukainen hankintaohje.

Julkisten hankintojen toteuttaminen koki viimeisimmän muutoksen vuoden 2016 lopulla, kun voimaan astui uusi hankintalaki; laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Uuden lain myötä tapahtuneiden muutosten johdosta sekä Imatran kaupunkikonsernin uusien hankintapoliittisten linjausten seurauksena syntyi tarve päivittää kaupunkikonsernin hankintaohjeet näiden uusien linjausten mukaiseksi.

Opinnäytetyön tutkimus on toteutettu kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena, jonka materiaalina on käytetty julkisista hankinnoista ja hankintaohjeista kertovaa kirjallisuutta sekä kaupunkikonsernin sisällä toteutettuja puolistrukturoituja haastatteluja. Teoriaosuus rakentuu hankintalain ja hankintaprosessin pohjalta, ja sen lähteet perustuvat aiheesta kirjoitettuun kirjallisuuteen. Teoriaosuuksessa käydään läpi yleisesti julkisia hankintoja, hankintojen kynnysarvoja sekä hankintaprosessia hankintayksikön näkökulmasta. Tutkimusosuus koostuu Imatran kaupungilta kerätystä tiedosta, henkilöstön haastatteluista ja hankintaohjeista kertovasta kirjallisuudesta. Tutkimuksessa käsitellään Imatran kaupungin hankintoja sekä hankintojen toteutumista käytännössä. Haastatteluilla on pyritty saamaan käsitystä kaupungin hankintaprosessista käytännön tasolla sekä kartoitettu hankintaohjeen sisältöä ja rakennetta.

Opinnäytetyö on rajattu koskemaan hankintayksikön näkökulmaa julkisista hankinnoista. Hankintaprosessista on rajattu pois tarjouksen tekeminen, jonka lisäksi erityisalojen hankintalaki on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Terveystieteiden- ja sosiaalipalvelut ovat myös jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska niiden hankinnat eivät enää kuulu Imatran kaupungille.

2 Tutkimustehtävä

2.1 Tutkimustehtävä ja -menetelmä

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa Imatran kaupungin hankintaprosessin vaiheet sekä tuottaa kaupungin käyttöön uutta hankintalakia noudattava hankintaohje, joka noudattaa samalla kaupungin määrittelemiä hankintalinjauksia. Tutkimus on rajattu koskemaan ainoastaan hankintayksikön näkökulmasta tehtäviä julkisia hankintoja, minkä seurauksena hankintaprosessin vaiheista on karistettu pois tarjouksen tekeminen sekä tarjoukseen osallistuvien yritysten näkökulma.

Tutkimusmenetelmät voidaan jakaa laadullisiin, eli kvalitatiivisiin, ja määrällisiin, eli kvantitatiivisiin, tutkimusmenetelmiin. Näiden tarkoituksena on empiirisen tutkimuksen aineiston hankinta sekä aineiston analysointi. Käytettävä tutkimusmenetelmä valitaan sen perusteella, miten aineisto on hankittu ja miten sitä analysoidaan. Laadullisen tutkimuksen vahvuuksina pidetään sen syvyyttä ja yksityiskohtaisuutta, ja sen avulla saadaan avattua tutkittavien henkilöiden näkökulmia aiheeseen liittyen. Laadullisen tutkimuksen heikkoudet perustuvat siihen, että siinä tutkitaan vain muutamia tapauksia, eikä saatuja tuloksia voida yleistää. Tutkimusaineiston kerääminen on myös työlästä ja sen vertailun katsotaan olevan vaikeaa. Laadullinen tutkimus eroaa määrällisestä tutkimuksesta siten, että laadullisessa tutkimuksessa ilmiön sisällä vallitsee asioiden välillä merkitysyhteys, prosessia pidetään siinä tärkeänä ja tulokinnalle jätetään paljon tilaa. Määrällisessä tutkimuksessa sen sijaan korostuvat muuttujien väliset riippuvuudet ja tuloksia pidetään tärkeinä, sekä tulokinnalle jätetään vain vähän tilaa. (Ikävalko 2016.)

Tutkimusmenetelmäksi valittiin laadullinen tutkimus, jonka aineiston keruun välineenä käytettiin puolistrukturoituja- eli teemahaastatteluja. Kysymykset pyrittiin pitämään avoimina, jotta ne tuottaisivat enemmän ja laajempaa tietoa ja ymmärrystä kuin suljetut kysymykset, kuten Murchison (2010) on todennut (Kananen 2014). Tutkimuksessa päädyttiin haastattelumenetelmän käyttöön, koska sen etuna muihin tiedonkeruumenetelmiin nähden voidaan pitää sitä, että aineiston keruuta voidaan säädellä joustavasti tilanteen mukaan ja vastaajia myötäillen

sekä haastatteluaiheiden järjestystä voidaan muuttaa (Hirsjärvi, Remes, & Saja-vaara 2010, 205). Haastattelumenetelmässä päädyttiin teemahaastattelun käyttöön, koska ilmiötä ei tunnettu entuudestaan ja tutkimuksen avulla haluttiin ymmärtää tutkittavaa kohdetta, joka tässä tutkimuksessa oli Imatran kaupungin hankinnat (Kananen 2014). Haastatteluiden kohteina toimivat Imatran kaupunkikonsernissa työskentelevät henkilöt, jotka ovat eri tavoin olleet mukana toteuttamassa hankintayksikössä tehtäviä hankintoja. Suoritettujen haastatteluiden tavoitteena on ollut selvittää kaupunkikonsernin hankintaprosessin vaiheita käytännön tasolla, sekä kartoittaa liitteenä tuotettavan hankintaohjeen sisältö vastamaan hankintoja tekevien henkilöiden tarpeita. Jälkimmäinen tarve on toteutettu sisällönanalyysillä vertailemalla saatuja haastattelumateriaaleja, sekä poimimalla yhteneviä havaintoja ja kehitysehdotuksia. Tehdyt haastattelut äänitettiin, jonka jälkeen toteutettiin aineiston yhteismitallistaminen litteroimalla. Litterointi toteutettiin karkeassa tasossa eli propositiotasolla, mikä tarkoittaa, että lauseen asiasisältö huomioitiin tiivistetyssä muodossa (Kananen 2015). Litteroinnilla tarkoitetaan haastattelujen kirjaamista tekstimuotoon, jotta aineiston vertailu olisi helpompaa ja yhteneviä havaintoja voitaisiin tehdä (Kananen 2014).

Haastatteluiden ohjaavilla kysymyksillä on pyritty selvittämään, millä tavalla haastateltavat ovat olleet mukana kaupungin tekemissä hankinnoissa sekä mitä hankinnan kohteet ovat sisältäneet. Pyrkimyksenä on ollut myös selvittää, ovatko toteutuneet hankinnat olleet tavara-, palvelu- vai rakennusurakkahankintoja, ja samalla on pyritty kartoittamaan näiden hankintojen arvoja, jotta hankinnat on voitu kategorioida kynnysarvot alittaviin ja ylittäviin hankintoihin. Haastatteluista saatujen vastausten perusteella on tutkittu, mitä kilpailutusmenetelmää hankinnoissa on yleisesti käytetty sekä missä vaiheessa kyseisten hankintojen suunnittelu on aloitettu. Haastatteluissa on myös pyritty käsittelemään, kuinka tarjoajien kelpoisuudet ovat tarkistettu, kuinka ja ketkä ovat tarjousten vertailun toteuttaneet sekä kuinka tehtyä hankintasopimusta on valvottu, jotta kilpailutettu lopputulos on vastannut hankintasopimuksessa sovittua. Nämä kysymykset ovat olleet apuna kaupungin hankintaprosessin eri vaiheiden määrittelyssä, jotta haastatteluiden pohjalta ollaan saatu rakennettua käytännön läheinen kokonaiskuva Imatran kaupungin hankintaprosessista.

Tuotettavan hankintaohjeen sisällön määrittely hankintoja tekevien henkilöiden tarpeita vastaavaksi on toteutettu ohjaavien kysymysten avulla. Haastatteluissa on aluksi käsitelty haastateltavien mielestä tärkeitä tietoja, joita hankintaohjeen tulisi sisältää hankintaprosessin eri vaiheista. Hankintaprosessin vaiheet on jaoteltu haastatteluissa teemoittain hankintojen suunnitteluun, hankintaprosessiin sekä hankintasopimuksen valvontaan. Toisena vaiheena haastatteluissa on pyritty selvittämään, millaisiin ongelmatilanteisiin haastateltavat ovat hankintoja tehdessään törmänneet sekä kuinka hankintaohje voisi auttaa näihin ongelmatilanteisiin vastaamisessa. Haastatteluiden kolmannessa vaiheessa haastateltavat ovat voineet ottaa kantaa nykyisiin hankintaohjeisiin ja niiden sisältöön, sekä ohjeiden saatavuuteen ja toimivuuteen. Haastatteluiden lopuksi haastateltavilta on kysytty ideoita, koskien hankintaohjeen rakennetta, sisältöä ja saatavuutta.

2.2 Tutkimuskysymykset

Tieteellisen työn toteutus edellyttää tutkimusongelman ja sitä seuraavan tutkimuskysymyksen asettamista. Tutkimusongelman tarkoituksena on ohjata koko tutkimusprosessia ja tutkimuksella pyritään hakemaan vastausta asetettuihin tutkimuskysymyksiin. (Kananen 2015.)

Tutkimukselle asetettiin kaksi tutkimuskysymystä, joihin pyritään hankkimaan vastaus kerätystä aineistosta.

Mitä Imatran kaupungin tulee hankintaohjeessaan ottaa huomioon uuden hankintalain myötä?

Kuinka uuden hankintalain tavoitteet toteutuvat tällä hetkellä Imatran kaupungin hankinnoissa?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen myötä tarkoituksena on analysoida uutta hankintalakia, sekä sen tuomia muutoksia hankintojen tekemiseen ja hankintaprosessiin. Tämä edellyttää perehtymistä hankintalakiin ja sen määräysten tulkitsemista. Kyseiset muutokset tulee huomioida opinnäytetyön liitteenä tuotettavan hankintaohjeen sisällössä.

Toinen tutkimuskysymys liittyy Imatran kaupungin tekemiin julkisiin hankintoihin ja uuteen hankintalakiin. Tarkoituksena on tutkia, kuinka Imatran kaupunki toteuttaa ennestään uudelle hankintalaille asetettuja tavoitteita. Tämän tutkimuskysymyksen edellytyksenä on tarkastella Imatran kaupungin hankintatoimintaa ja kaupungin tekemiä hankintoja sekä selvittää uudelle hankintalaille asetetut tavoitteet.

3 Julkiset hankinnat yleisesti

3.1 Yleistä julkisista hankinnoista ja hankintojen kilpailuttaminen

Julkisiksi hankinnoiksi lasketaan sellaiset tavara-, palvelu- ja rakennusurakka-hankinnat, joita valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta julkisilla varoilla. Julkisia hankintoja tehtäessä tulee noudattaa kansallisia hankintalakeja ja Euroopan Unionin hankintadirektiivejä. (Työ- ja Elinkeinoministeriö, Julkiset hankinnat.)

Suomessa tehdyissä julkisissa hankinnoissa on noudatettu hankintalakia vuodesta 1994 lähtien, jolloin ensimmäinen hankintalaki astui voimaan. Aiemmin valtion ja kuntien hankinnat toteutettiin yhdessä paikallisten ja kotimaisten toimittajien kanssa, mutta taloudellisen yhdentymisen seurauksena 1990-luvulta alkaen on hankintojen sääntelyssä tapahtunut huomattavia muutoksia. Pääsääntönä on toiminut laaja ja avoin kilpailutusvelvollisuus, jonka perusteena ei ole etukäteen voitu tietää, kuka valitaan tavaran, palvelun tai rakennusurakan toimittajaksi. (Siikavirta 2015, 5.)

Nykyisin Suomessa tehtävissä julkisissa hankinnoissa sovelletaan hankintalakeja, jotka noudattavat Euroopan Unionin julkisia hankintoja koskevia direktiivejä. Uudet julkisia hankintoja koskevat lait, 1397/2016 ja 1398/2016, vahvistettiin vuoden 2016 lopulla, ja ne astuivat voimaan 1.1.2017. Lakeja tulee soveltaa hankintoihin, jotka on aloitettu vahvistamispäivän jälkeen. Hankintalaki määrittää menettelytavat, joita hankintayksikön tulee noudattaa julkisissa hankinnoissa. (Hankinnat.fi 2016.)

Uusien hankintalakien keskeisinä tavoitteina on tehostaa julkisten varojen käyttöä, sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä. Näiden lisäksi niiden tarkoituksena on turvata yrityksille ja yhteisöille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjoajiksi julkisten hankintojen tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita koskevissa tarjouskilpailuissa (1397/2016).

Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän selvityksen mukaan yksittäisen hankinnan hallinnolliset kulut hankintayksikölle ovat noin 3 790 euroa, joka sisältää lain vaatimusten noudattamisesta aiheutuvan taakan suuruuden 270 euroa. Hankintayksiköiden mukaan raskaimmat vaiheet hankintaprosessissa ovat hankinnan suunnitteluvaihe, sekä tarjouspyynnön valmistelu ja tarjousten vertailu. (Pekkala & Pohjonen 2014, 44-45.)

Oksanen toteaa, kuntien yleiset hankintaohjeet teoksessaan, julkisten hankintojen olevan taloudellisesti merkittävä kokonaisuus kunnissa ja kuntayhtymissä. Tämän takia hankintayksikössä tulisi järjestää hankintatoimi tarkoituksenmukaisesti, käytettävän hankintamenettelyn tulisi olla yhtenäinen, sekä kilpailuttaminen tulisi toteuttaa oikein. Tämä edistäisi kunnallisten palvelujen toteutumista ja kunnallistaloutta. (Oksanen 2010, 8.)

Julkiset hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava avoimesti ja tehokkaasti, sekä kilpailutukseen osallistuvia yrityksiä tulee kohdella tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Kilpailutus toteutetaan hankintayksikön valitsemalla hankinnan luonteen soveltuvalla menettelytavalla, josta määrää hankintalainsäädäntö. Hankinnoissa käytettävän menettelytavan valintaan vaikuttaa hankinnan ennakoitu taloudellinen arvo, jonka perusteella hankinta luokitellaan kansallisen kynnyсарvon ylittäväksi tai alittavaksi hankinnaksi, tai vastaavasti EU-kynnyсарvon ylittäväksi hankinnaksi (HILMA 2008). Uudella voimaan tulleella julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä korotettiin aiempia kansallisia kynnyсарvoja sekä kevennettiin kansallisen hankintamenettelyn vaatimuksia. Näiden uudistusten taustalla oli tarve vähentää sekä hankkijoille että tarjoajille tarjouskilpailusta syntyvää hallinnollista taakkaa. Hankintalaki uudistuksen myötä toimivalta julkisten hankintojen valvonnasta annettiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Mikäli hankintayksikkö menettelee hankinnoissaan hankintalain vastaisesti, on mahdollista tehdä toimenpitepyyntö Kilpailu- ja kuluttajavirastolle hankintamenettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. (HILMA 2016.)

Hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan hankintayksikön toteuttamaa menettelyä, jossa hankintayksikkö ilmoittaa tulevasta tavarasta, palvelusta tai rakennusurakan julkisesta hankinnasta hankintalain edellyttämällä tavalla. Hankintojen kilpailuttamisen tarkoituksena on pyrkiä toteuttamaan julkisten verovarojen tehokas

käyttö tekemällä hinta-laatusuhteelta mahdollisimman edullisia hankintoja. Hankintailmoitus ja sitä seuraava tarjouspyyntö selventävät hankinnan kohdetta, sekä perusteita joita käytetään tarjouksen valinnassa. Hankinnan kilpailuttamismenettely on mahdollista valita useista vaihtoehtoisista menettelyistä, mutta valinnan vapautta rajoittavat hankinnan arvo, hankinnan luonne, sekä hankinnan kohde. Tarjouskilpailuun hyväksyttävien yritysten ja hyväksyttävien tarjousten valintaperusteet on ilmoitettava ennakolta hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä. Saaduista tarjouksista valitaan paras vaihtoehto käyttäen ennalta ilmoitettuja valintaperiaatteita, jonka lisäksi voittavan tarjouksen tulee täyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden periaatteet. Tarjoajan kokeman hankintamenettelyssä tapahtuneen virheellisen toiminnan johdosta on tarjoajalla oikeus tehdä valitus menettelystä. (Pekkala & Pohjonen 2014.)

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan Suomessa ostetaan julkisilla varoilla tuotteita, palveluita ja urakoita noin 35 miljardin euron edestä vuosittain, jolloin oikeaoppisella kilpailuttamisella pystytään saamaan merkittävää taloudellista hyötyä (Työ- ja elinkeinoministeriö, Innovatiiviset julkiset hankinnat). Hankintayksikkö ilmoittaa tulevista hankinnoista avoimesti, jotta mahdollisimman monet yritykset ottaisivat osaa hankintamenettelyyn. Tällä tavoin hankintayksikkö mahdollistaa tasavertaisen mahdollisuuden yrityksille kilpailla hankinnoista, sekä lisää tarjolla olevien vaihtoehtojen määrää. Tasavertaisella ja syrjimättömällä kohtelulla tarjousmenettelyssä edistetään myös hankintojen läpinäkyvyyttä sekä estetään korruption ja harmaan talouden mahdollisuutta. (Pekkala & Pohjonen 2014.)

3.2 Hankintojen kilpailuttamista ohjaava lainsäätely

Julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalaissa 1397/2016 säädettyjen määräysten mukaisesti. Tästä poiketen vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoissa sovelletaan erityisalojen hankintalakia 1398/2016. Muita keskeisiä hankinnoissa noudatettavia lakeja ovat hallintolaki 434/2003, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 ja kielilaki 423/2003 (Pekkala & Pohjonen 2014, 22-23). Hankintalain 3§ antaa määräyksen julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista. Sen mukaan hankintayksikön tulee kohdella kaikkia hankintamenettelyyn osallistuvia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksikön on toimittava avoimesti

ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen hankintamenettelyissä. Mikäli tarjouskilpailun ehdokas tai tarjoaja on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, sen omistama yhteisö, laitos tai toinen hankintayksikkö, tulee sitä kohdella samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia (1397/2016, §3.)

Hankintalaki kattaa vain osan hankintaprosessista ja hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, jotka koskevat vain hankintojen kilpailuttamisprosessia. Päätösvalta hankintojen toteuttamisessa on hankintayksiköllä. Hankintayksikön tulee pohtia, onko sillä mahdollisuus toteuttaa palvelut omana työnä vai tulisiko palvelut ostaa kunnan oman organisaation ulkopuolelta. Hankintalaki tulee sovellettavaksi silloin, kun hankinnasta tehdään hankintasopimus, jolla on taloudellista arvoa ja kun hankkijana on julkinen toimija tai muu lain tarkoittama taho, esimerkiksi kunta. Hankintasopimus on hankintayksikön ja siitä juridisesti erillisenä olevan ulkopuolisen toimijan kanssa tehtävä sopimus tietyn tavarän, palvelun tai rakennusurakan toteuttamisesta julkisilla varoilla. Oman organisaation sisällä tehtyjen sopimusten ei katsota täten täyttävän hankinnoille asetettuja vaatimuksia, joten niitä ei luokitella hankinnoiksi. Sopimusten tulee muiden ehtojen lisäksi olla molemminpuolisia, mikä tarkoittaa, että molempien tulee tarjota toiselle osapuolelle jotakin vastineeksi. Esimerkiksi kunta maksaa tavarän tuottajalle tämän toimittamista tavaroista, jolloin rahat siirtyvät tuottajalle ja tavarät kunnalle. Hankintalaki ei ota kantaa hankintojen sisältöihin tai ehtoihin, jolloin nämä jäävät hankintayksikön vapaasti määriteltäviksi. Hankintayksikkö päättää itse tehtävistä hankinnoistaan, esimerkiksi palvelujen laatutasosta, hinnan merkityksestä valinnassa, eri käyttäjäryhmien näkökohtien huomioimisesta, hankinnan ympäristönäkökohdista sekä sen sosiaalisista näkökohdista. Hankinnoissa tehtävillä päätöksillä ja vaatimuksilla ei saa kuitenkaan pyrkiä suosimaan tai syrjimään tiettyjä tarjoajia, vaan tasapuolisen kilpailun täytyy toteutua. Hankintayksikön ei tarvitse valita tuotetta tai palvelua pelkästään halvimman hinnan perusteella, mutta kokonaistaloudellista edullisuutta on noudatettava valintaa tehdessä. (Pekkala & Pohjonen 2014, 22-23.)

3.3 Hankintaprosessin vaiheet

Hankintaprosessi muodostuu vaiheittaisista toimista, jotka muodostavat yhdessä hankintaprosessia kuvaavan kokonaisuuden. Seuraavassa on kuvattu Elise Pekalan ja Mika Pohjosen hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot teoksessa sivuilla 24-26 kuvattu yksinkertaistettu hankintaprosessi, jota käytetään yleisesti avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. (Pekkala & Pohjonen 2014.)



Kuva 1. Hankintaprosessin vaiheet. (Mukaihen Pekkala & Pohjonen 2014, 24-26)

1. Hankintastrategia ja hankintaohjeet

Hankintaprosessin perustan muodostaa hankintayksikössä yleisesti noudatettavat hankintaperiaatteet eli hankintastrategia, sekä hankinnan tekemistä kuvaava johtosääntö, eli hankintaohje. Hankintaohjeen tulee sisältää etukäteen päätetyt hankintatoimeen liittyvät keskeiset periaatteet sekä hankinnoissa noudatettavat ostotavat, esimerkiksi pienhankintojen kilpailuttamisrajat ja sovellettava hankintamenettely. (Pekkala & Pohjonen 2014, 24.)

2. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen

Hankinnan suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö selvittää, mitä tuotteita tai palveluita tarvitaan, mitä eri vaihtoehtoja näille on markkinoilla saatavilla, kuinka hankinta tullaan toteuttamaan sekä mitä vaatimuksia hankinnalle asetetaan sen ominaisuuksien osalta. Hankinnan suunnitteluvaiheessa tulee myös aikatauluttaa hankinnan toteutusvaiheiden kesto. (Pekkala & Pohjonen 2014, 24.)

3. Hankintamenettelyn valinta

Hankintayksikön tulee suunnitteluvaiheessa valita myös hankintamenettely, jota tullaan noudattamaan hankintaa tehdessä. Yleisimmät käytettävät menettelytavat hankinnoissa ovat avoin- ja rajoitettu menettely. Avoimessa menettelyssä tarjouspyyntö lähetetään kaikille halukkaille tarjoajille, kun taas rajoitetussa vain valituille. Menettelyn valinnassa tulee myös huomioida lakiin asetetut vähimmäismääräajat prosessin eri vaiheille. (Pekkala & Pohjonen 2014, 24.)

4. Tarjouspyynnön laatiminen

Hankintaa varten tulee hankintayksikön laatia tarjouspyyntö, jonka vähimmäisisällöstä määrätään laissa. Tarjouspyynnössä yksilöidään tarkasti mitä halutaan ostaa, millaisia laatu ja muita ominaisuuksia tuotteelta halutaan sekä miten nämä ominaisuuden pisteytetään tarjouksen valinnassa. Tarjouspyynnössä asetetaan yleensä myös vähimmäisedellytykset tarjoajan kelpoisuudelle. (Pekkala & Pohjonen 2014, 24-25.)

5. Hankintailmoituksen julkaiseminen

Hankintayksikkö julkaisee tulevasta hankinnasta budjettivuoden alussa ennakkoilmoituksen tai ennen hankintamenettelyn alkua hankintailmoituksen sähköisessä HILMA-järjestelmässä. Ilmoituksessa tulee kertoa hankinnan keskeinen sisältö käyttäen CPV-koodeja, joita käytetään hankinnan kuvaamiseen. (Pekkala & Pohjonen 2014, 25.)

6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen

Hankintayksikkö lähettää avoimessa menettelyssä kaikille halukkaille yrityksille tarjouspyyntöasiakirjat ja rajoitetussa menettelyssä niille, jotka hankintayksikkö on valinnut tarjoajiksi (Pekkala & Pohjonen 2014, 25).

7. Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Hankintayksikkö vastaanottaa saadut tarjoukset sekä avaa ne samanaikaisesti tarjousajan päätyttyä. Lähtökohtaisesti tarjouksia ei voida tämän jälkeen enää täydentää tai muuttaa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 25.)

8. Tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen

Ennen tarjousten vertailua tulee hankintayksikön tarkastaa tarjoajien kelpoisuus tarjouksen tekemiseksi. Tarjoajan tulee täyttää hankintayksikön asettamat vähimmäisvaatimukset, jotta tarjous huomioidaan. Mikäli edellytykset eivät täyty, kyseinen tarjoaja hylätään tarjouskilpailusta. (Pekkala & Pohjonen 2014, 25.)

9. Tarjousten vertaileminen

Tarjousten vertailu aloitetaan tarkastamalla, että saatu tarjous täyttää siltä vaaditut ehdot ja liitteenä on toimitettu kaikki vaadittavat asiakirjat. Mikäli tarjous ei täytä sille tarjouspyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia, tulee tarjous hylätä vertailusta. Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tarjousten vertailu suoritetaan arvioimalla ja mittaamalla tarjouksen sisältöä ennalta määritettyihin vertailuperusteisiin. (Pekkala & Pohjonen 2014, 26.)

10. Hankintapäätöksen tekeminen

Hankintayksikkö tekee päätöksen hankinnasta, joka sen on kirjallisesti perusteltava. Perusteluista tulee käydä ilmi, miksi tarjous on valittu parhaaksi, sekä miten tarjouksia on vertailtu ja miten pisteytys on tehty. Asiakirjoista tulee poistaa liike- ja ammattisalaisuudeksi katsottavat tiedot ennen niiden julkiseksi tuloa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 26.)

11. Tarjoajien informoiminen

Hankintayksikön tulee toimittaa tieto tehdystä päätöksestä hylätyille tarjoajille sekä tarjoajille joiden tarjous ei voittanut tarjouskilpailua. Hankintapäätös tulee saattaa perusteluineen kirjallisesti tarjoajien tietoon ja siihen tulee liittää ohjeet muutoksen hakemiseksi. (Pekkala & Pohjonen 2014, 26.)

12. Hankintasopimuksen tekeminen

Hankintayksikkö tekee voittavan tarjouksen tehneen yrityksen kanssa kirjallisen hankintasopimuksen. Hankintasopimus voidaan allekirjoittaa odotusajan jälkeen, mikäli sitä tulee menettelyssä noudattaa. Odotusajan katsotaan alkavan, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä. (Pekkala & Pohjonen 2014, 26.)

13. Jälki-ilmoituksen julkaiseminen

Mikäli hankinta ylittää EU-kynnysarvon tulee siitä julkaista ilmoitus 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta (Pekkala & Pohjonen 2014, 26).

14. Sopimuksen täytäntöönpano

Hankintayksikön vastuulla on hankintasopimuksen tekemisen jälkeen sopimuksen toteutumisen valvonta, sekä sopimuksen täytäntöönpano. Mikäli sopimusta ei noudateta, tulee hankintayksikön puuttua tilanteeseen. Sopimusehdoissa tulee huomioida mahdollinen uusi kilpailutus ja valitusprosessi. (Pekkala & Pohjonen 2014, 26.)

4 Julkisten hankintojen jaottelu taloudellisen arvon perusteella

4.1 Hankinnan ennakoitu arvo ja sen laskeminen

Julkisten hankintojen taloudellisen arvon perusteella tehdyllä jaottelulla hankinnat jaetaan kolmeen eri kategoriaan: Pienhankintoihin kuuluvat kansallisen kynnyksiarvon alittavat hankinnat. Kansallisia hankintoja ovat kansallisen kynnyksiarvon ylittävät, mutta EU-kynnyksiarvon alittavat hankinnat. EU-hankintoja ovat EU-kynnyksiarvon ylittävät hankinnat. Julkisten hankintojen taloudellinen arvo perustuu hankinnan ennakoidun arvon määrittämiseen, joka suoritetaan laskemalla. Taloudellinen arvon laskenta tulee suorittaa ennen hankinnasta tehtävää ilmoittamista. (Eskola & Kiviniemi & Krakau & Ruohoniemi 2017.)

Hankinnan ennakoidulla arvolla tarkoitetaan hankintamenettelyn aluksi laadittavaa laskennallista toimenpidettä, jonka tarkoituksena on kartoittaa suunnitellun hankinnan kokonaisarvo. Ennakoitua arvoa verrataan kynnyksiarvoihin, joiden perusteella määräytyy, mitä säännöksiä kyseisen hankinnan yhteydessä sovelletaan. Mikäli ennakoitu arvo ylittää EU-kynnyksiarvon, sovelletaan EU-hankinnoista määrättyjä säännöksiä. Mikäli ennakoitu arvo ylittää kansallisen kynnyksiarvon mutta alittaa EU-kynnyksiarvon, sovelletaan kansallisesta hankinnasta määrättyjä säännöksiä. Kynnyksiarvojen alle jäävien pienhankintojen kilpailutus tulee suorittaa hankintayksikön oman hankintaohjeistuksen mukaisesti. (Hyvönen & Kess & Piisi & Tuomela & Uotila 2007, 81.)

Ennakoidun arvon laskennan perustana ovat ennakolta saatavilla olevat tiedot hankinnan eri vaiheiden kustannuksista, mutta toisaalta arvoon vaikuttaa myös se, onko hankinta kertaluonteinen vai jatkuva, sekä se, onko hankinnan sisällölle asetettu joitakin erityispiirteitä. Hankintayksikön on mahdollista käyttää ulkopuolista konsulttiapua ennakoidun arvon määrittämisessä sekä pyytää hankintaa koskevan alan yrityksiltä suuntaa antavia hinta-arvioita. Hankintayksikön on parhaan kykynsä mukaan arvioitava hankinnan silloinen arvo sekä siihen liittyvät mahdolliset tulevaisuuden muutokset. Ennakoitu arvo on pääsääntöisesti hankinnan suurin kokonaisarvo ilman arvonlisäveroa, ja arvo tulee lähtökohtaisesti määrittää koko hankintamenettelyn ajalta. (Hyvönen ym. 2007.)

Hankintalaki määrää käyttämään suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa perusteena hankinnan ennakoitun arvon laskennassa. Laskennassa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat, hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot, sekä mahdolliset ehdokkaille ja tarjoajille maksettavat palkkiot, tai maksut. Hankinnan ennakoitun arvon tulee perustua ajallisesti siihen arvoon, mikä se on ollut, kun hankinnasta on ilmoitettu, tai kun hankintamenettely on muuten aloitettu. (1397/2016.)

Ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava huomioon vaihtoehtoiset toteuttamistavat, jotka voivat vaikuttaa hankinnan kokonaiskustannuksiin. Tällöin tulee käyttää ennakoituna arvona kalleimman vaihtoehdon kustannusarvoa. Mikäli ehdokkaille ja tarjoajille on maksettu palkkioita tarjouskilpailuun osallistumisesta, tulee näiden yhteenlaskettu summa lukea mukaan ennakoituun arvoon. Optio- ja pidennysehdoilla tarkoitetaan mahdollisia jatkohankintoja, tai sopimuskauden pidentymistä, jolloin option arvo tulee huomioida ennakoitussa arvossa, kuten se olisi osana alkuperäistä hankintaa. Rakennusurakkahankinnan ennakoitussa arvossa tulee ottaa huomioon urakan arvo, sekä urakan kannalta välttämättömien tavarahankintojen arvo, joiden perusteella hankinnan kokonaisarvo määräytyy. Mikäli hankintayksikkö päättää toteuttaa hankinnan samanaikaisesti erillisinä osina, muodostuu ennakoitu arvo näiden kaikkien yhteenlasketusta arvosta. Mikäli hankittujen osien yhteenlaskettu summa ylittää kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon, täytyy jokaisen osan hankinnassa noudattaa säännöksiä, joita kyseisen kynnysarvon ylittävästä hankinnasta on määrätty. (Hyvönen ym. 2007, 83; 1397/2016.)

4.2 Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat

Kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin eli pienhankintoihin ei sovelleta hankintalakia, joten näiden hankintojen hankintamenettelystä vastaa kukin hankintayksikkö itsenäisesti. Pienhankinnoissa on kuitenkin perusteltua toteuttaa kynnysarvon ylittävien hankintojen tapaisia hankintamenettelyjä tapauksissa, joissa hankinnan kohteena oleva tavara tai palvelu halutaan kilpailuttaa hinnan sekä laadun osalta. Menettelytapaa ja hankintapäätöstä ei kuitenkaan näiden hankintojen osalta tarvitse perustella vastaavanlaisesti, kuin hankintalain alaisia

hankintoja tehdessä. Pienhankintojen kilpailuttamisen osalta käytetään yleisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, joiden kautta saatuja tarjouksia vertaillaan hankintayksikön valitsemalla tavalla. Hankinnat on myös mahdollista suorittaa neuvottelumenettelyä tai suora hankintaa käyttäen ilman tarjouskilpailua, mikäli kilpailuttamisen kustannusten tai siihen käytettävä ajan suhde hankinnan arvoon on vähäinen ja perusteltavissa. (Oksanen 2010.)

Kansallisen kynnysarvon alittavien hankintojen hankintaprosessissa on kuitenkin noudatettava hankintalain 3§ mainittuja periaatteita, tasapuolisuutta, syrjimättömyyttä sekä avoimuutta. Näiden lisäksi hankintayksiköllä tulee olla laadittuna ohjeistus, kuinka kynnysarvon alittavia hankintoja tulee kilpailuttaa. Hankintojen tehokkaalla kilpailuttamisella voidaan saada taloudellista etua myös pienhankintoja tehdessä. (Hyvönen ym. 2007.)

4.3 Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat

Kansalliset kynnysarvot hankintalain 25 § mukaisesti on nähtävissä kuvassa 2.

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500 000
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000
Muut erityiset palvelut	300 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	500 000
Suunnittelukilpailut	60 000

Kuva 2. Kansalliset kynnysarvot. (HILMA 2017b)

Kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja mutta EU-kynnysarvon alittavia hankintoja kutsutaan kansallisiksi hankinnoiksi. Näiden hankintojen osalta hankintayksikön tulee noudattaa tekemissään hankinnoissa voimassa olevaa hankintalakia, Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen toteutetaan yleisesti avoimen tai rajoitetun menettelyn mukaisella tarjouskilpailulla. Erityisin hankintalaista ilmenevin perustein kansalliset hankinnat voidaan toteuttaa myös neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä, puitejärjestelyä tai suoramarkintaa käyttäen. (Oksanen 2010.)

4.4 EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat

EU-kynnysarvot hankintalain 26 § mukaisesti on esitetty kuvassa 3.

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	209 000
Rakennusurakat	5 225 000
Käyttöoikeusurakat	5 225 000
Suunnittelukilpailut	209 000

Kuva 3. EU-kynnysarvot. (HILMA 2017b)

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista käytetään yleisesti nimitystä EU-hankinnat. EU-kynnysarvot ovat vahvistettu EU:n hankintadirektiiveissä 2014/23-25/EU, ja Euroopan yhteisöjen komissio vahvistaa kyseiset kynnysarvot kahden vuoden välein. EU-kynnysarvoista on sovittu Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevassa sopimuksessa. (HILMA 2017b.)

EU-hankintoihin sovelletaan voimassa olevaa hankintalakia; laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Hankintayksikön tulee EU-hankintojen osalta ilmoittaa kyseisestä hankinnasta julkisten hankintojen sähköisessä ilmoitusportaalissa HILMA:ssa. Hankintamenettelynä EU-hankinnoissa voidaan käyttää avointa, rajoitettua tai neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä, innovaatiokumppanuutta, puitejärjestelyä, suoramarkintaa tai sähköistä huutokauppaa, mikäli näiden käyttöön on perustellut edellytykset. (1397/2016.)

5 Hankinnan suunnittelu

5.1 Hankintatarpeen kartoitus ja hankinnan rahoitus

Ennen hankintailmoituksen julkaisua tai tarjouspyyntöä hankintayksikön on suunniteltava tarkasti tuleva hankinta. Hankintalaissa ei ole määräystä hankinnan suunnitteluvaiheesta, mutta kyseinen vaihe on olennainen osa hankintaprosessia sekä onnistuneen hankinnan tekemistä. Hankintaa edeltävä suunnitteluvaihe koostuu hankintatarpeen kartoittamisesta, varattavissa olevien varojen käytön suunnittelusta, markkinoiden sekä vallitsevan kilpailutilanteen kartoituksesta, hankinnan määrittelystä, hankinnan aikataulutuksesta sekä hankinnan toteuttamistavan valinnasta. (Hyvönen ym. 2007, 75.)

Hankintayksikkö pystyy määrittämään hankinnan kohteesta hyvinkin tarkasti ja hankkimaan juuri kyseiseen tarkoitukseen sopivan tavaran, palvelun tai rakennusurakan. Hankinnan sisällön ilmoittamisesta on kuitenkin tarkasti määritetty hankintalaissa, jotta saatuja tarjouksia pystytään vertailemaan tasapuolisesti keskenään. (Siikavirta 2015.)

Hankinnan suunnittelu aloitetaan tarpeen kartoittamisella sekä hankinnan kohteen määrittelyllä. Hankintayksikön tulee aluksi tunnistaa tarve, jonka täyttämiseksi hankinta tullaan tekemään. Mikäli hankitaan jo markkinoilla olevia tuotteita tai uusitaan palvelusopimuksia, on tarve määritelty jo ennalta. Uusien tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintojen osalta hankintayksikön tulee selvittää tarkoitus, jota varten hankinta tehdään, kuinka hankintaa tullaan käyttämään sekä mitä ominaisuuksia sen tulee sisältää. Tarpeena voi olla esimerkiksi näyttöpäätelasien hankkiminen kaupungin työntekijöille, jolloin hankinnan kohde, tarkoitus sekä sisältö on valmiiksi tiedossa. Toisaalta hankintana voi olla kokonaan uusi rakennusprojekti, jonka osalta joudutaan pohtimaan, mitä tarkoitusta varten kyseinen rakennus valmistetaan, kuinka pitkään sitä tullaan käyttämään sekä mitä kaikkia ominaisuuksia rakennuksen tulee sisältää, jotta hankinnalle asetetut tarpeet täyttyvät. (Hyvönen ym. 2007.)

Hankintayksikön tulee suunnitteluvaiheessa päättää hankinnan rahoituksesta ja budjetoinnista sekä varmistaa taloudellisten resurssien riittävyys. Hankintayksi-

kön tulee huomioida tavarán, palvelun tai rakennusurakan hankkimisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi hankintaan liittyvät ylläpito- ja käyttökustannukset. Nämä vaativat hankintayksiköltä rahoituslaskelmien tekoa varmistaakseen, onko hankintaa varten olemassa taloudellisia resursseja sekä onko hankinnan toteuttaminen kannattavaa. Rahoitussuunnitelmien tulisi vastata mahdollisimman tarkasti hankinnan ennakoitua arvoa, sekä tarjoajilta saatavia hinta-arvioita, jotta suunnitelma olisi todenmukainen. Hankintoihin sovellettavia rahoitusmalleja voi olla olemassa useampiakin, mutta lopulta valinta tehdään hankinnan laadun perusteella. Rakennushankkeissa on yleisesti ottaen käytettävissä erilaisia elinkaarirahoitusmalleja, joiden tarkoituksena on tarkastella hankinnan rahoitusta ja sen käyttökustannuksia koko kohteen elinkaaren kattavana kokonaisuutena. (Hyvönen ym. 2007, 76.)

5.2 Markkinoiden kartoitus ja kilpailutilanne

Markkinoiden ja kilpailutilanteen kartoitus auttaa hankintayksikköä saamaan kuvan tarjolla olevista tuotteista ja palveluista sekä niiden tarjoajista. Tällä tavoin pystytään tarkastelemaan, ketkä markkinoilla toimivista yrityksistä omaavat edellytykset hankinnan toteuttamiseen. Kartoitus tulisi tehdä ennen hankintamenettelyn aloittamista, jotta tarvittavat tiedot markkinoista olisivat hankintayksikölle selvillä ennen hankittavan kohteen määrittelyä. Hankintamenettelyä itsessään ei voida käyttää tiedon hankkimiseen markkinoista. Saatua tietoa voidaan hyödyntää hankintakokonaisuuden rajaamisessa, hankinnan laadullisessa määrittämisessä, sekä tarjouskilpailun laajuutta koskevassa päätöksenteossa. Ennen hankintamenettelyn aloittamista on tavallista, että hankintayksikkö tiedustelee markkinoilla toimivilta yrityksiltä saatavilla olevista tuotteista, palveluista ja muista ratkaisuksista. Näin tehdessään hankintayksikön tulee kuitenkin tehdä yrityksille selväksi, että kyseessä on markkinoiden kartoitusta koskeva menettely eikä tarjouspyyntö, jotta väärinkäsityksiltä välttyttäisiin. (Hyvönen ym. 2007, 77.)

5.3 Hankinnan aikataulutus ja toteuttaminen

Hankintaa suunnitellessa on hyvä ottaa huomioon tulevan hankinnan aikataulutus. Aikaa tulee varata riittävästi hankintaprosessin eri vaiheisiin, jotta välttyään hankinnan epäonnistumiselta. Tämä vaatii hankintayksiköltä hankintaprosessin

tuntemusta sekä tietoa eri vaiheisiin varattavan ajan määrästä. Prosessien kesto on vaikuttaa osaltaan hankintalaki, joka sisältää määräykset tarjousmenettelyssä noudatettavista vähimmäismääräajoista. Aikaa tulee varata hankkeen suunnittelulle, tarjouspyynnön laatimiselle, tarjousten vertailulle sekä hankintapäätöksen perustelemiselle. Aikataulu ei saa olla liian tiukka, jotta hankinta ei epäonnistu, mutta ei myöskään liian väljä, jolloin hankinnan toteutuminen pitkittyy ja kulut mahdollisesti nousevat. Aikataulukuksessa tulee huomioida myös tarjoajien näkökulma sekä varata aikaa tarjouksen laatimiseen ja niiden jättämiseen. Esimerkiksi EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tulee noudattaa tarjousten jättämiselle varattuja vähimmäisaikoja, joista on määrätty hankintalaissa 1397/2016. Hankintapäätöksen jälkeen on hyvä varata aikaa vielä mahdolliseen muutoksenhakuprosessiin sekä itse hankintasopimuksen laatimiseen. Laajojen hankintojen osalta hankintasopimuksen laatiminen on hyvä toteuttaa riittävän huolellisesti, mikä tarkoittaa myös riittävän ajan varaamista. Näin ollen pyritään varmistamaan toteutumisvaiheen alkaminen aikataulun mukaisesti sekä minimoimaan mahdolliset riskit joita liittyy hankintasopimukseen. Näiden lisäksi aikatauluun voi tulla muutoksia prosessin eri vaiheissa, esimerkiksi jos tarjouksia saadaan enemmän kuin on alustavasti ollut tarkoitus. Huolellisella ja oikeanlaisella suunnittelulla pystytään valmistautumaan paremmin mahdollisiin muutoksiin sekä pysymään suunnitellussa aikataulussa. (Hyvönen ym. 2007, 80-81.)

Hankinnan toteutusmenetelmä voidaan yleensä valita erilaisten vaihtoehtojen joukosta. Hankintayksikkö pyrkii suunnitteluvaiheessa kartoittamaan näiden vaihtoehtojen joukosta taloudellisuudeltaan ja soveltuvuudeltaan parhaan mahdollisen tavan, jolla hankinta kannattaa toteuttaa. Hankinta voidaan toteuttaa hankintayksikön omana työnä, kuntakonserniin kuuluvan sisaryhtiön kautta tai yhteishankintayksikön välityksellä. Suunnitteluvaiheessa tulee päättää hankinnan kilpailuttamisessa käytettävä hankintamenettely. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa paljolti hankinnan määrittelyn kautta saadut tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida, onko hankinnan toteuttamiseksi järkevintä käyttää avointa, rajoitettua vai jotain muuta hankintamenettelyä. Toteuttamistavan valinnassa tulee ottaa huomioon myöskin hankinnan rajaaminen. Samassa hankintamenettelyssä tulisi olla kaikki hankintaan liittyvät kokonaisuudet, jotta hankintayksikkö ei tekisi toisiaan sivuavia hankintoja. Esimerkiksi suuremmissa hankinnoissa tulisi liittää

ylläpito- ja huoltopalvelut osaksi alkuperäistä hankintaa, eikä käsitellä näitä erillisinä hankintoina. Näin ollen hankintayksikkö ei syyllisty laissa kiellettyyn hankintojen pilkkomiseen, jolla tarkoitetaan hankinnan jakamista keinotekoisesti osiin hankintalain soveltamisen välttämiseksi. Lisäksi hankintayksikön tulee noudattaa hankinnoissa suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan hankinnat tulisi tehdä selkeinä ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, jotta hankintamenettelystä ei aiheudu kohtuutonta rasisitusta hankinnan arvoon nähden. (Hyvönen ym. 2007, 80-81.)

Toisaalta hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus tehdä hankintasopimus erillisinä osina ja määritellä näiden osien koko ja kohde. Mikäli hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, tulee sen esittää syyt jakamatta jättämiselle hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa. Hankinta on tehtävä kohteen edellyttäminä kokonaisuuksia, huomioiden kuitenkin pienten ja keskisuurten yritysten tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun (Eskola ym. 2017).

6 Hankinnoista ilmoittaminen

6.1 Ilmoittaminen HILMA-kanavassa

Hankintayksiköiden velvollisuudesta ilmoittaa hankinnoistaan on säädetty hankintalain 58§ ja erityisalojen hankintalain 62§. Julkisissa hankinnoissa tapahtuvan kilpailun toteutumisen osalta on tärkeää, että yritykset saavat riittävästi ja tasapuolisesti tietoja hankintojen osalta tapahtuvien tarjouskilpailujen olemassa olosta. Näin pyritään takaamaan aito kilpailu tarjouksia tekevien yritysten välille sekä mahdollistetaan hankintojen tekeminen taloudellisesti kannattavimmalla tavalla. Ilmoitusmenettelyllä pyritään myös takaamaan julkisia hankintoja koskevan avoimuusperiaatteen toteutuminen kilpailutusvaiheessa. Julkisten hankintojen avoimuusperiaate on johdettu EY:n perustamissopimuksen syrjimättömyysperiaatteesta, jonka tarkoituksena on varmistaa tasa-arvoinen kohtelu sekä oikeudenmukaiset mahdollisuudet (HILMA 2017a; Työ- ja elinkeinoministeriö, hankintojen ilmoittaminen ja kynnysarvot). Näin ollen esimerkiksi toisista maista peräisin olevia tavaroita ja palveluita ei saa syrjiä suhteessa oman maan vastaaviin (Raitio 2013).

Hankintayksiköt täyttävät laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa julkaisemalla hankintailmoituksen HILMA-järjestelmässä, joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton sähköinen ilmoituskanava julkisista hankinnoista. Ilmoitus tulee tehdä järjestelmään kansallisten ja EU-kynnysarvot ylittävien julkisten hankintojen osalta. Hankintayksikkö voi vapaaehtoisesti tehdä hankintailmoituksen myös kansallisen kynnysarvon alitavien hankintojen osalta, vaikka sitä ei edellytetä hankintalaissa. Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti luokitellaan muotovirheeksi, jonka seurauksena hankintapäätös voidaan jopa kumota markkinaoikeudessa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, Hankintojen ilmoittaminen ja kynnysarvot.)

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista ilmoitetaan Euroopan Unionin laajuisesti. HILMA-järjestelmästä ilmoitukset toimitetaan julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa sekä TED-tietokannassa. EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista tulee ilmoittaa jälki-ilmoituksella, kun hankintasopimus on tehty tai mikäli hankinta on keskeytetty. (HILMA 2017a.)

6.2 CPV-nimikkeistö

CPV nimikkeistö; Common Procurement Vocabulary, tai toiselta nimeltään yhteinen hankintasanasto, on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2195/2002/EY mukainen viitenimikkeistö. Hankintayksikön tulee käyttää hankintailmoituksessaan hankintanimikkeistön mukaisia CPV-koodeja hankinnan kohteen kuvaamisessa. Hankinnan kohde tulee määritellä oikean nimikkeistön mukaisena mahdollisimman tarkasti, jotta hankintayksikkö täyttää lain mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa. Mikäli hankintayksikkö käyttää väärää nimikkeistöä on vaarana, että tarjoajille välittyvä tieto hankinnan kohteesta on puutteellista. (Hyvönen ym. 2007, 133.)

Hankintaviranomaisen tehtävänä on täyttää tarjouskilpailua koskeva ilmoitus käyttämällä CPV-koodia, joka vastaa suunniteltua hankintaa mahdollisimman täsmällisesti. Hankintasanaston käyttö on ollut pakollista vuodesta 2006 alkaen ja nykyinen yhteinen hankintasanasto on ollut käytössä syyskuusta 2008 lähtien. (SIMAP, CPV.)

CPV-koodeja käyttämällä hankintayksikkö yksilöi hankinnan kohteen hankintailmoituksessa. CPV-koodeilla pyritään helpottamaan hankintailmoitusten kääntämistä muille kielille, sekä niillä mahdollistetaan hankintailmoituksiin liittyvät tuotekohtaiset hakupalvelut. (Eskola ym. 2017.)

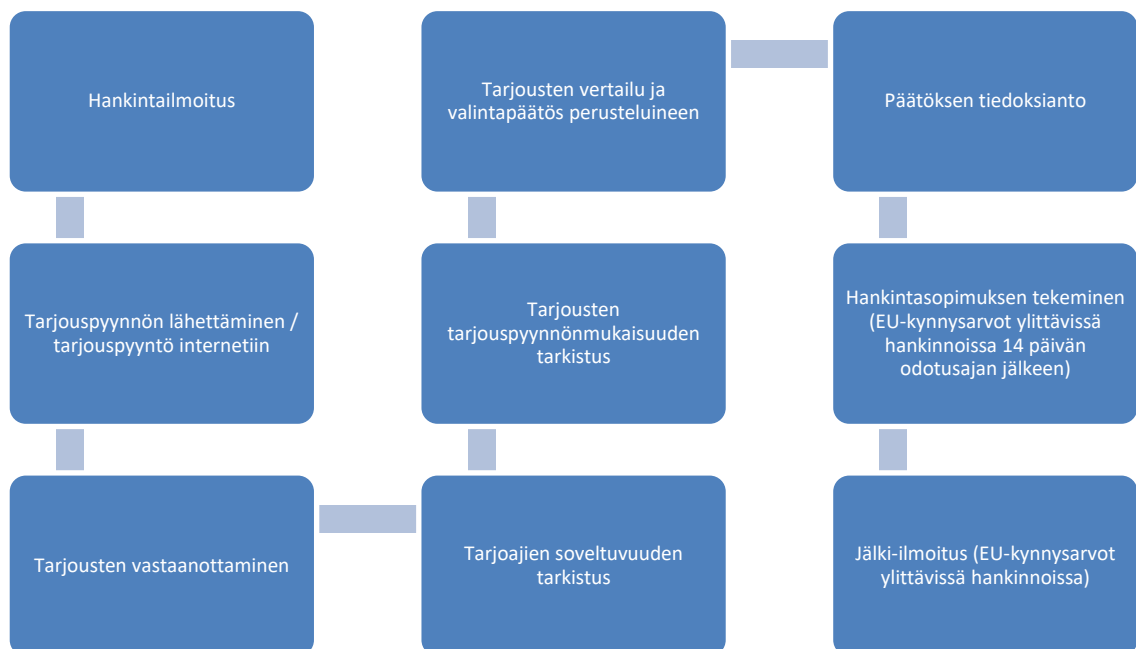
7 Hankintamenettely

7.1 Yleistä hankintamenettelyistä

Hankintamenettelyä tulee noudattaa julkisia hankintoja tehdessä, mikäli hankinta ylittää kansallisen arvon tai EU-kynnysarvon. Todellisen kilpailun toteutumiseksi tulee tarjouskilpailuun ottaa mukaan riittävä määrä ehdokkaita. Kaikissa hankintamenettelyissä tulee noudattaa avoimuutta, syrjimättömyyttä sekä tasapuolisuutta. Hankintamenettelystä päätettäessä tulee hankintayksikön huomioida eri vaiheiden ajalliset kestot sekä varata riittävästi aikaa hankinnan kilpailuttamiseen. Hankinnoista tulee tehdä lisäksi hankintapäätös sekä päätös ehdokkaiden hylkäämisestä. Hävinneille tarjoajille sekä hylätyille ehdokkaille tulee toimittaa tehty päätös, sekä liitettävä valitusosoitus. (Pekkala & Pohjonen 2014.)

7.2 Avoin menettely

Avoin menettely (kuva 4) on ensisijaisesti käytettävä hankintamenettely, jota voidaan käyttää kaikissa tehtävissä hankinnoissa.



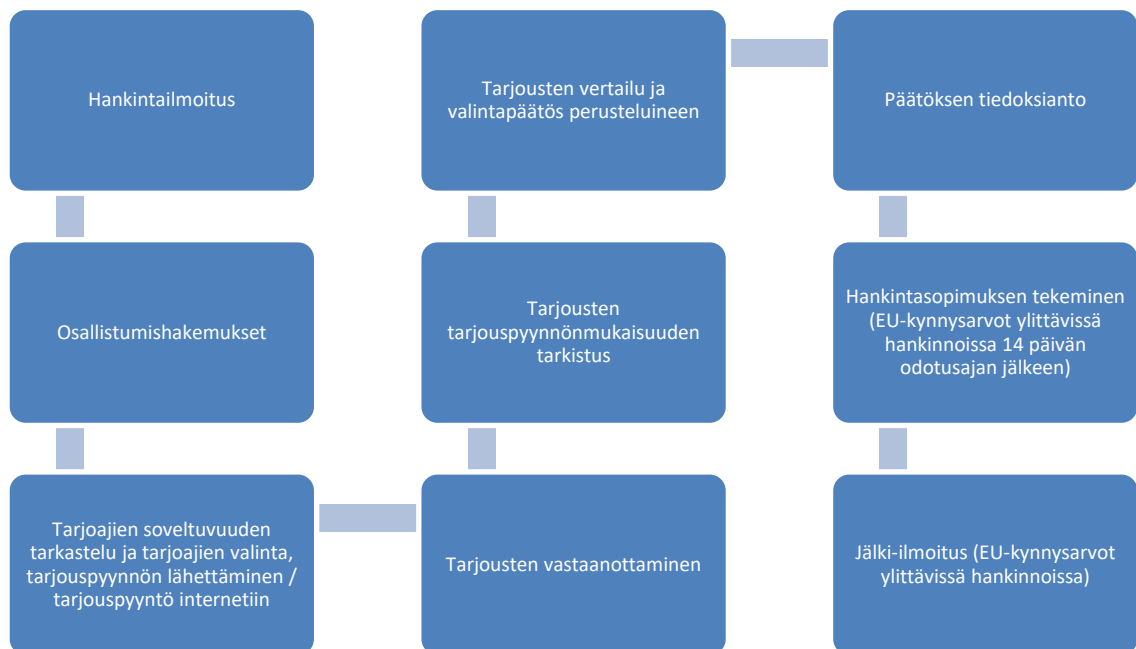
Kuva 4. Avoimen menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 71)

Avoimeen menettelyyn voivat osallistua kaikki hankkeesta kiinnostuneet toimijat, eikä osallistujien määrää ole rajattu. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee HILMA:ssa hankintailmoituksen, sekä asettaa tarjouspyynnön saataville. (Hyvönen ym. 2007, 9; 1397/2016.)

Tarjousten vertailuun hyväksyttävien tarjoajien tulee täyttää hankintayksikön asettamat vähimmäisvaatimukset. Saatujen tarjousten joukosta valitaan tarjouspyyntöä parhaiten vastaava tarjous. Valinta tulee tehdä noudattaen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen periaatetta, jolloin tarjousten eri kriteereistä annetaan pisteitä perustuen vertailuperusteisiin. Avointa menettelyä käytetään hankittaessa selkeästi määriteltäviä tuotteita tai palveluita, joiden laatuvaatimukset ilmenevät tarjoajille tarjouspyyntöasiakirjoista (Oksanen 2010; Pekkala & Pohjonen 2014.)

7.3 Rajoitettu menettely

Rajoitettu menettely (kuva 5) on ensisijaisesti käytettävä hankintamenettely, jota voidaan käyttää kaikissa tehtävissä hankinnoissa.



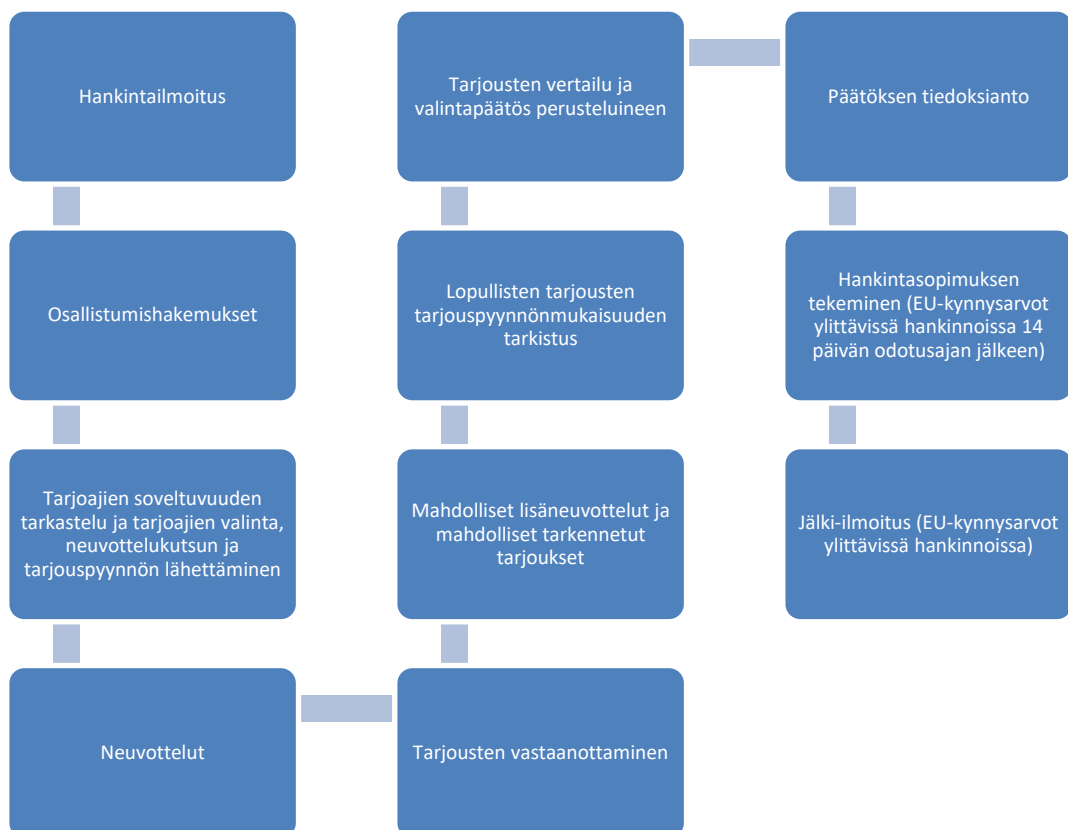
Kuva 5. Rajoitetun menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 74)

Rajoitettu menettely eroaa avoimesta menettelystä siten, että ehdokkaiden määrää on rajattu ennen tarjouskilpailua. Hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka perusteella halukkaat tarjoajat lähettävät osallistumishakemuksen. Hakemusten joukosta valitaan ne ehdokkaat, joilta pyydetään varsinaista tarjousta. Hankintailmoituksessa tulee ilmoittaa kilpailuun valittavien ehdokkaiden vähimmäis- ja enimmäismäärä. Rajoitettu menettely tulee toteuttaa vähintään viiden ehdokkaan kesken. (Hyvönen ym. 2007, 99; Pekkala & Pohjonen 2014, 228.)

Menettelyä on hyvä käyttää hankinnoissa, joissa hankintayksiköllä on tiedossa tarvittava määrä toimittajia rajoitetun tarjouskilpailun järjestämiseksi (Hyvönen ym. 2007, 99). Rajoitettua menettelyä käytetään yleensä silloin, kun hankinnan tekemisessä on kiinnitettävä huomiota ehdokkaiden soveltuvuuteen ja lopullinen valinta tehdään tarjousten kokonaistaloudellisuuden perusteella. (Oksanen 2010.)

7.4 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettely (kuva 6) on joustavampi kuin avoin tai rajoitettu menettely, mutta sen käyttö on rajoitettua.



Kuva 6. Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 81)

Hankintalain uudistuksella on pyritty yksinkertaistamaan ja joustavoittamaan neuvottelumenettelyä (Eskola ym. 2017). Neuvottelumenettelyä käytetään vain hankinnoissa, jotka täyttävät hankintalaissa mainitut erityispiirteet. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jonka pohjalta ehdokkaat toimittavat osallistumishakemuksensa. Näiden ehdokkaiden joukosta hankintayksikkö valitsee ne, joiden kanssa aloittaa neuvottelut hankinnan sisällöstä, sekä sen ehdoista. Neuvotteluvaiheen jälkeen pyydetään jäljellä olevilta ehdokailta lopulliset tarjoukset, joiden joukosta valitaan paras mahdollinen. Neuvottelumenettely voi toimia myös jatkovaiheena aiemmalle kilpailutukselle ja se on mahdollista toteuttaa vaiheittain. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 229; 1397/2016.)

Neuvottelumenettely voidaan valita hankintalain mukaan mikäli:

- 1) Hankinnalle asetettuja kriteereitä ei voida täyttää muokkaamatta olemassa olevia ratkaisuja.
- 2) Hankintaan liittyy suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja.
- 3) Hankintaa ei voida toteuttaa ilman neuvotteluja, hankinnan luonteen, monimutkaisuuden, tai oikeudellisen ja rahoituksellisen muodon sisältämien syiden tai riskien vuoksi.
- 4) Hankinnan kohdetta ei voida kuvata riittävän tarkasti standardeilla, eurooppalaisella teknisellä arvioinnilla, yhteisellä teknisellä eritelmällä tai teknisellä viitteellä.
- 5) Avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu tarjouspyynnön mukaista tarjousta. (1397/2016, 34§.)

7.5 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu erityisesti monimutkaisiin hankintoihin, joissa hankinnan luonnetta ei pystytä objektiivisesti määrittelemään. Kilpailullinen neuvottelumenettely käynnistyy hankintailmoituksen julkaisulla, jonka lisäksi voidaan julkaista myös hankinnan sisältöä koskeva hankekuvaus taikka alustava tarjouspyyntö. Hankintailmoituksessa tulee määritellä hankinnan tarpeet

ja vaatimukset, sekä vahvistaa alustava aikataulu ja asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteet (1397/2016; Eskola ym. 2017.)

Ehdokkaat lähettävät hankintayksikölle osallistumishakemukset, joista hankintayksikkö valitsee parhaat ehdokkaat menettelyyn. Valituille ehdokkaille lähetetään neuvottelukutsu tai tarjouspyyntö. Neuvotteluissa käsitellään hankinnan sisältöä, sekä eri ratkaisuvaihtoehtoja. Keskusteluiden päätyttyä hankintayksikkö pyytää ehdokkailta lopulliset tarjoukset, sekä valitsee näistä parhaan mahdollisen voittavaksi tarjoukseksi. Kilpailullinen neuvottelumenettely eroaa neuvottelumenettelystä siten, että hankinnan kohdetta ei kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ole määritetty yhtä tarkasti. (Hyvönen ym. 2007, 106-108; Pekkala & Pohjonen 2014, 229.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely voidaan valita menettelytavaksi, mikäli hankinta täyttää 1397/2016 34 § 2 momentin edellytykset, jolloin siihen kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja (1397/2016). Neuvottelun tarkoituksena on kartoittaa ja määritellä ne keinot ja ratkaisuvaihtoehdot, joilla hankinta on parhaiten toteutettavissa. Ratkaisuvaihtoehdot karsitaan yhteen tai useampaan, joiden pohjalta pyydetään lopulliset tarjoukset tarjoajilta. Hankintayksikkö voi neuvotella kaikista hankinnan näkökohdista ehdokkaiden kanssa, sekä maksaa näille rahallisesti, palkkiona tai palkintoina kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn osallistumisesta. (1397/2016; Eskola ym. 2017.)

7.6 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on kehittää innovatiivinen tavara, palvelu tai rakennusurakka, jota ei sellaisenaan löydy markkinoilta, sekä mahdollistaa sen hankkiminen kehitysvaiheen jälkeen suoraan mukana olleilta kumppaneilta. Innovaatiokumppanuus voidaan valita menettelytavaksi, mikäli markkinoilla olevilla valmiilla tavaroilla, palveluilla tai rakennusurakoilla ei voida täyttää hankintayksikön tarpeita. (Eskola ym. 2017.)

Innovaatiokumppanuusmenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, mihin halukkaat ehdokkaat vastaavat osallistumishakemuksella. Hankintailmoituksessa tulee määrittää innovatiivisen hankinnan tarve, jota ei voida toteuttaa jo markkinoilla saatavilla olevilla tavaroilla, palveluilla tai rakennusurakoilla.

Lisäksi hankintailmoituksen tulee sisältää hankinnan vähimmäisvaatimukset, ehdokkaille asetettavat soveltuvuusvaatimukset sekä neuvotteluihin valittavien ehdokkaiden vähimmäis- ja enimmäismäärät. Hankintayksikön tulee arvioida ehdokkaiden valinnassa näiden valmiuksia tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Hankintayksikkö valitsee saatujen hakemusten joukosta neuvotteluihin osallistuvat ehdokkaat. Neuvotteluiden jälkeen hankintayksikkö valitsee saatujen tarjousten pohjalta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän tai tekijät innovaatiokumppaniksi. Innovaatiokumppanuuden aikana tehdään kehitystyötä, jonka tarkoituksena on tuottaa mahdollinen hankinta. (Aho 2017.)

Innovaatiokumppanuus voidaan rakentaa joko yhden tai useamman tarjoajan kanssa, jotka toteuttavat erillisiä tutkimus- ja kehittämistoimintoja. Innovaatiokumppanuus tulee jakaa peräkkäisiin vaiheisiin, jotka vastaavat tutkimus- ja innovaatioprosessin eri vaiheita. Hankintayksikkö asettaa kumppaneille välitavoitteita, sekä määrää korvauksen suorittamisesta. Tavoitteiden suorittamisen jälkeen voi hankintayksikkö päättää innovaatiokumppanuuden. Useamman toimittajan ollessa kyseessä voi hankintayksikkö karsia toimittajien lukumäärää, päättämällä yksittäisiä kumppanuutta koskevia hankintasopimuksia. Vaiheittaisuudesta ja sen käyttämisen ehdoista tulee olla ilmoitettu hankinta-asiakirjoissa. Innovaatiokumppanuuden rakenteen sekä eri vaiheiden keston ja arvon tulee vastata ehdotetun ratkaisun innovatiivisuutta sekä tutkimus- ja innovaatiotoimien kokonaisuutta tuottaen näin ollen uusia ratkaisuja, joita ei aiemmin markkinoilla ollut saatavana. Näiden tuotettujen tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden ennakoitu arvo ei saa olla kohtuuttoman suuri suhteessa investointiin, jonka hankintayksikkö on tehnyt kehittääkseen näitä uudenlaisia ratkaisuja. (1397/2016.)

7.7 Puitejärjestely

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintayksikön ja toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Puitejärjestelyä ei luokitella hankintamenettelyksi, vaan se on luonteeltaan hankintamenettelyn tulos, kuten sopimustyyppi. Puitejärjestely sopii hankinnoissa, joissa tuotteiden hintakehitys on

nopeaa, eikä hankintayksikön kannata sitoutua kiinteisiin ehtoihin koko sopimuskauden ajaksi. Tyypillisesti puitejärjestelyä käytetään tietotekniikan hankinnoissa, sekä palveluhankinnoissa, joissa palvelun määrää tai sisältöä ei kannata vahvistaa etukäteen. (Eskola ym. 2017.)

Puitejärjestelyssä kilpailutuksen sisältönä on tulevissa tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankinnoissa sovellettavat toimitusehdot hintojen sekä tarvittaessa määrien osalta. Puitejärjestely voidaan tehdä yhden tai useamman toimittajan kanssa, jotka valitaan käyttämällä esimerkiksi avointa menettelyä tai rajoitettua menettelyä. Puitejärjestelyyn hyväksytyjen toimittajien kesken tehdään minikilpailutuksia itse hankinnassa. Kilpailutuksissa hankintayksikkö lähettää puitejärjestelyyn hyväksytyille toimittajille tarkennetun hankintapyynnön ja tekee hankintapäätöksen saatujen tarjousten perusteella. Usean toimittajan puitejärjestelyissä hankinnat voidaan tehdä vahvistettujen ehtojen mukaan ilman kilpailuttamista. Tämän edellytyksenä on, että hankinnan sisältö ja ehdot on vahvistettu jo ensimmäisessä vaiheessa, jolloin tuote tai palvelu tilataan suoraan etusijajärjestyksen tai muiden määräysten mukaisesti. Mikäli ehtoja ei ole vahvistettu, tulee valitut toimittajat kilpailuttaa puitejärjestelyn tai tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti noudattaen kokonaistaloudellisen edullisuuden periaatetta valintaratkaisussa. Puitejärjestelyn voimassaoloaika on enintään neljä vuotta, eikä sen ehtoihin saa tehdä olennaisia muutoksia järjestelyn voimassaoloaikana. (Hyvönen ym. 2007, 108; Pekkala & Pohjonen, 2014, 229.)

7.8 Suorahankinta

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintaa, joka toteutetaan valitun toimittajan kanssa, julkaisematta sitä ennen hankintailmoitusta HILMA-kanavassa. Hankintayksikkö valitsee tällöin yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa neuvottelee hankinnan sisällöstä, hinnasta ja muista hankintaehdoista. Hankintayksiköllä on tällöin vapaus valita ne yritykset, joiden kanssa hankinta toteutetaan. Tyypillisiä tapoja tehdä suorahankinta on ostaa hankinta omalta kuntayhtymältä, jolloin kyseessä ei ole hankintasopimus, tai kun kyseessä on sidosyksikköhanhinta tai jos hankinta ei kuulu hankintalain alaan. Suorahankinnan käyttö on aina poikkeuksellista ja se tulee perustella. (Hyvönen ym. 2007, 118; Pekkala & Pohjonen 2014, 144-146.)

Julkinen hankinta voidaan toteuttaa suorahankintana, mikäli joku seuraavista ehtoista täyttyy:

1. Hankintayksikkö ei ole saanut avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä lainkaan osallistumishakemuksia, tarjouksia taikka soveltuvia tarjouksia ja alkuperäisiä ehtoja ei olennaisesti muuteta.
2. Vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä.
3. Hankinnan tarkoituksena on luoda tai hankkia ainutkertainen taideteos tai taiteellinen esitys.
4. Hankinnalla on ennalta arvaamaton kiire, hankinta on välttämätön, eikä menettelylle säädettyjä määräaikoja voida noudattaa kiireen vuoksi.
5. Tuote luodaan tutkimukseen, tuotekehitykseen, kokeiluun tai tieteelliseen tarkoitukseen. Lisäksi kyse ei ole tuotteen massatuotannosta valmistus- ja tutkimuskulujen kattamiseksi.
6. Hankinta koskee tavaroita, jotka voidaan hankkia perushyödykemarkkinoilta.
7. Tavarat saadaan hankittua poikkeuksellisen edullisesti pesänhoitajalta, selvittäjältä tai liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta.
8. Kyseessä on suunnittelukilpailun perusteella tehtävä palveluhankinta, joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa. Jos voittajia on useita, näiden kanssa on neuvoteltava ennen valintaa.
9. Hankinta tehdään tavara- ja palveluhankinnan tai urakan lisätilauksena rajoitetuin ehdoin. (1397/2016, 40 §.)

Suorahankinta on mahdollista tehdä tavaran toimittajan kanssa lisätilauksissa, mikäli kyseessä on alkuperäiseen hankintaan liittyvä laajennus tai hankinnan osan korvaaminen. Lisätilauksen tekeminen edellyttää, että toimittajaa vaihtamalla saatava tavara olisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilainen kuin alkuperäinen, mikä aiheuttaisi käytössä ja kunnossapidossa yhteensopimattomuutta ja teknisiä vaikeuksia. Suorahankintojen voimassaoloaika on tällöin kolme vuotta, mikä voidaan ylittää vain poikkeuksellisissa tilanteissa. (Pekkala & Pohjonen 2014, 144-146; 1397/2016.)

7.9 Sähköinen huutokauppa ja sähköiset luettelot

Sähköinen huutokauppa on menettely, jonka avulla hankintayksikkö pyrkii löytämään edullisimman vaihtoehdon vertailemalla hintoja ja muita arvoja. Menettely toteutetaan käyttämällä sähköistä tietojärjestelmää. Sähköistä huutokauppaa käytetään hankintamenettelyn kilpailuttamisen viimeisenä vaiheena, kun saatuja tarjouksia halutaan vertailla. Sähköinen huutokauppa on lain perustelujen mukaan vain osa hankintamenettelyä, eikä sitä sovi käyttää itsenäisenä hankintamenetelmänä. Sähköisen huutokaupan menettelyssä toteutetaan ensin tarjousten alustava arviointi, jonka jälkeen huutokauppa käynnistetään tietojärjestelmää käyttäen. Sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää silloin, kun hankinnan tekniset eritelvät voidaan laatia riittävän tarkasti. Sähköisen huutokaupan toteuttaminen edellyttää hankintayksiköltä erillistä osto-ohjelmaa sekä ammattimaista menettelyä tasa-arvoisen menettelyn turvaamiseksi. Sähköinen huutokauppa sopii hankintamuotona suurille hankintayksiköille, joilla on riittävä ostovolyyymi sekä tarvittava tietotaito ohjelman käyttämiselle. Menetelmällä hankittavat tuotteet ovat tavanomaisia tuotteita, joiden hinta pyritään kilpailuttamaan mahdollisimman edulliseksi. Sähköistä huutokauppaa on pidetty ongelmallisena, koska se saattaa johtaa polkuhinnoitteluun tarjoajien välillä ja koska menettelyn nopeatahtisuus voi polkea hinnat hyvinkin alas. (Pekkala & Pohjonen 2014, 302.)

Sähköinen luettelo on uusi tarjousten esittämistapa, joka ei itsessään ole hankintamenettely mutta toimii hankintamenettelyn osana. Hankintayksikkö voi vaatia hankintailmoituksessa, että tarjoukset on esitettävä sähköisen luettelon muodossa tai että se on liitettävä niihin. Sähköisen luettelon käyttäminen edellyttää sähköisen tietojärjestelmän käyttöä. Sähköistä luetteloa voidaan käyttää esimerkiksi puitejärjestelyn minikilpailutuksissa siten, että sähköiset luettelot päivitetään. (Eskola ym. 2017.)

7.10 Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä, jolla voidaan hankkia tavanomaisia ja yleisesti markkinoilla saatavilla olevia tuotteita ja palveluja. Dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksytään

koko menettelyn keston ajan uusia ehdokkaita, jotka täyttävät menettelylle asetetut ehdot. Menettely voi olla voimassa enintään neljä vuotta, edellyttäen alkuperäisissä ehdoissa pysymistä sekä hankittavien tuotteiden luonteen pysymistä samana. Dynaaminen hankintamenettely noudattaa samoja ehtoja kuin avoin hankintamenettely kaikissa kilpailuttamisvaiheissa. Ehdokas voi osallistua hankintamenettelyyn, mikäli sen tarjous on alkuperäisen tarjouspyynnön mukainen ja ehdokas täyttää tarjouspyynnössä tarjoajille asetetut ehdot. Tarjoukset ja niihin liittyvät tiedot ja asiakirjat toimitetaan sähköisesti hankintayksikölle käyttäen hankintajärjestelmäksi valittua ohjelmistoa. Dynaaminen hankintajärjestelmä perustetaan ilmoittamalla siitä HILMA-kanavassa hankintailmoituksella, jossa tulee erityisesti mainita dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö hankintaprosessissa. Tarjouspyyntö julkaistaan sähköisessä järjestelmässä ja hankintamenettelyssä noudatetaan avoimen hankintamenettelyn sääntelyä kaikissa vaiheissa. Dynaamisen hankintajärjestelmän ennakoitu arvo lasketaan koko keston ajalle suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitun kokonaisarvon mukaan ilman arvonlisäveroä. Hankintayksikön tulee pyytää kaikilta järjestelmään hyväksytyiltä tarjoajilta tarjous jokaisesta hankintajärjestelmässä tehtävästä erillisestä hankinnasta. Saaduista tarjouksista valitaan valintaperusteiden mukaisesti paras tarjous, jonka tarjoajan kanssa tehdään hankintasopimus. (Pekkala & Pohjonen 2014.)

Dynaamisen hankintajärjestelmän etu muihin hankintamenettelyihin on sen nopeus verrattuna muiden menettelyiden pitkiin määräaikoihin. Dynaaminen hankintajärjestelmä toimii yksinkertaisia hankintoja tehdessä, joissa valintakriteerejä on vähän tai kriteerit ovat selkeät ja yksilöidyt sekä valinta tehdään hankinnan hinnan perusteella. Hankintajärjestelmä soveltuu erityisesti tietoteknisiin hankintoihin joissa hintojen, koneiden ja laitteiden muutokset sekä näiden palvelukokonaisuuksien kehitys ovat nopeita verrattuna muihin hankintoihin. Dynaamista hankintajärjestelmää ei suositella käytettävän monimutkaisissa, useita valintakriteerejä sisältävissä hankinnoissa, koska järjestelmä saattaa tehdä yllättäviä valintoja pohjautuen tarjouksissa oleviin vähemmän ratkaiseviin perusteisiin. (Pekkala & Pohjonen 2014.)

8 Tarjouspyyntö ja hankintapäätös

8.1 Tarjouspyyntö ja tarjousten vertailu

Hankintamenettelyn ydin muodostuu tarjousten vastaanottamisesta ja päättyy hankintapäätöksen tekemiseen, muodostaen hankintayksikön kannalta monivahtaisen kokonaisuuden. Tarjouspyynnön jättämisen jälkeen hankintayksikkö vastaanottaa ehdokkailta saamat tarjoukset sekä suorittaa tarjousten avaamisen, niiden arvioinnin sekä vertailun. Tämän jälkeen hankintayksikön tulee tehdä asiassa hankintapäätös, jota seuraa lopulta hankintasopimuksen allekirjoittaminen ja hankinnan täytäntöönpano. (Hyvönen ym. 2007, 215.)

Tarjouspyyntö on hankintaa koskeva asiakirja, jonka keskeinen tarkoitus on kuvata hankinnan kohde syrjimättömällä tavalla sekä pyytää toimittajilta pyynnön mukainen tarjous määräaikaan mennessä. Tarjouspyyntö tulee laatia kirjallisesti ja selkeästi, jotta sen perusteella pystytään vertailemaan saatuja tarjouksia tasapuolisesti keskenään. Tarjouspyyntö on hankintailmoitusta täydentävä asiakirja, jossa tulee ilmoittaa hankintamenettelyyn ja tarjouksen tekemiseen liittyvät olennaisista merkitystä sisältävät tiedot. Olennaisilla tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi käytettävää hankintamenettelyä, tarjoajien soveltuvuutta koskevia ehtoja, vaatimuksia toimitettavista asiakirjoista, hankinnan kohteen kuvausta, tarjouksen valinta ja vertailuperusteita, tarjousten toimittamiseen liittyviä tietoja sekä tarjousten voimassaoloaika. Vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi on hankinnan kohde, luonne ja toteuttamiseen liittyvät tiedot kuvattava selkeästi ja täsmällisesti, jotta tarjoajat pystyvät tämänkaltaiset tarjoukset toimittamaan. (Hyvönen ym. 2007, 165-166; Hankinnat.fi, Tarjouspyyntö.)

Hankintayksikön on huomioitava julkisissa hankinnoissa noudatettavia periaatteita myös tarjouspyynnön laadinnassa. Tarjouspyyntö on tehtävä tasapuolisesti, syrjimättömästi sekä avoimesti, eikä tarjouspyynnön kohdetta tule määritellä siten, että joku tarjoajista joutuisi epätasa-arvoiseen asemaan. Mikäli tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat toisistaan, noudatetaan hankintailmoituksessa mainittuja tietoja sen aikaisemman julkaisun johdosta. (Hyvönen ym. 2007, 166-167; 1397/2016 3§, 67§.)

Hankintayksikön saamien tarjosten avaaminen suoritetaan avaamistilaisuudessa tarjousajan päätyttyä. Avaamistilaisuus tulee toteuttaa hankintayksikön edustajien läsnä ollessa ja tilaisuudesta on laadittava avauspöytäkirja. Pöytäkirjaan on sisällytettävä ainakin tilaisuuden aika ja paikka, läsnäolijat, saapuneiden tarjosten lukumäärä, listaus tarjoajista sekä maininta myöhässä saapuneista tarjouksista. Tarjosten avaamisen jälkeen hankintayksikön tehtäviin kuuluu arvioida tarjoajien kelpoisuus sekä poissulkea tarjouskilpailusta ne tarjoajat, jotka eivät täytä edellytettyjä vähimmäisvaatimuksia. Tarjoajien kelpoisuus tulee ratkaista ennen tarjosten vertailun aloittamista, eikä kelpoisuuden kriteereitä saa sekoittaa tarjosten vertailukriteereihin. Kelpoisuuden arvioinnissa tulee selvittää, onko toimittajalla tekniset, taloudelliset sekä muut edellytykset kunnossa, jotta se pystyisi hankinnan toteuttamaan. Hankintalain 80§ käsittelee pakolliset poissulkemisperusteet, jotka koskevat EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja joiden perusteella hankintayksikön on suljettava pois ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikkö voi omasta päätöksestään sulkea ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailun ulkopuolelle myös 81§ mainittujen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden perusteella. (Hyvönen ym. 2007, 220-222; Oksanen 2010, 53-54.)

Hankintayksikkö tarkastaa kilpailuun hyväksytyjen toimittajien tarjoukset, sekä hylkää ne tarjoukset jotka eivät vastaa tarjouspyyntöä. Epäselvissä tarjouksissa tulee tarjoajalta pyytää lisäselvityksiä, mikäli tarjousta ei voida todeta tarjouspyynnön vastaiseksi tai sen mukaiseksi. Tarjoukset jotka täyttävät tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset, sekä muut tarjouspyynnölle asetetut ehdot, on hyväksyttävä mukaan tarjosten vertailuun. Hankintojen vertailu toteutetaan ainoastaan ennalta ilmoitettujen valintakriteereiden mukaisesti. Ratkaisu tehdään kokonaistaloudellisen edullisuuden periaatteella. Tarjouksista voidaan valita hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan muita edullisempi tai hinta-laatusuhteeltaan paras vaihtoehto. Mikäli hankintayksikkö on päättänyt ilmoituksessa käyttää valinnassa halvimman hinnan periaatetta, ei vertailussa oteta huomioon tarjosten muita ominaisuuksia. (Pekkala & Pohjonen 2014, 508, 539-540.)

Päätösvalta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteista on hankintayksiköllä. Hankintayksikkö voi käyttää vertailukriteereinä esimerkiksi

laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää sekä toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. (Pekkala & Pohjonen 2014, 470.)

Tarjousten vertailussa kannattaa käyttää hyväksi vertailutaulukkoa, jonka avulla voidaan havaita helpommin yritysten tekemien tarjousten väliset eroavaisuudet, sekä muistetaan tehdä arviointiperusteiden pisteytys jokaisen tarjoajan osalta kaikkien vertailukriteerien perusteella. Kuvassa 7 on esimerkki vertailutaulukosta. (Oksanen 2010, 58.)

Tarjousten vertailu

Kokonaistaloudellisuuden vertailu
Esimerkki: Kuljetuspalvelujen toimittajan valinta

Vertailutekijät	Pisteet	Yritykset / kuljetuskalusto	
		A (halvin) 40 euroa/h	B 45 euroa/h *)
1) Tarjoushinta	max 70 p	70 p	62 p
2) Kaluston ikä ja kunto	max 15 p	6 p	15 p
1-5 v 15 p 6-10 v 12 p 11-15 v 9 p 16-20 v 6 p			
3) Henkilökunnan ammattitaito, palvelun luotettavuus ja laatu (**)	max 15 p	6 p	10 p
Vertailupisteet	100 p	82 p	87 p
Edullisuusjärjestys		2.	1.

*) Tarjoushintapisteet B-tarjous: $40 / 45 \times 70 = 62$
**) Kohta 3 pitäisi avata informatiivisuuden parantamiseksi.

Kuva 7. Vertailutaulukko (Oksanen 2010, 58)

8.2 Hankintapäätös ja -sopimus sekä hankintaoikaisu

Hankintayksikön tulee tehdä kirjallinen päätös ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista, kuten sulkemisesta tarjouskilpailun ulkopuolelle, sekä tarjousmenettelyn päättävästä ratkaisusta. Hankintayksikkö on velvollinen perustelevaan tekemänsä ratkaisut. Päätöksestä on käytävä ilmi ne seikat, jotka ovat

olennaisesti vaikuttaneet ratkaisun syntymiseen. Lisäksi hankintayksikön tulee liittää päätökseen valitusosoitus ja oikaisuohje, joissa kerrotaan miten asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hankintapäätöksen tekee toimitus tai viranhaltija, jolle on delegoitu tai subdelegoitu päätösvalta hankinta-asioissa. Hankintapäätöksen pöytäkirja laaditaan yleisten hyvien hallinnon periaatteiden mukaisesti, ja siitä on käytävä ilmi hankintatapahtuman keskeiset vaiheet. Hyvin laadittu pöytäkirja liitteineen tarjoaa hankintoja valmisteleville sekä niistä päättävälle henkilölle oikean kuvan hankinnasta. Pöytäkirjan on annettava tarjoajille perusteellinen vastaus koko hankintamenettelystä ja hankintapäätöksestä sekä perustelut, kuinka kyseiseen päätökseen on lopulta päädytty. Pöytäkirja toimii myös muutoksenhakutilanteessa asiakirjana, joka voidaan toimittaa markkinaoikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sitä voidaan käyttää hankinnan toteutumisen kuvaajana. (Hyvönen ym. 2007, 272-273; Oksanen 2010, 59.)

Hankintasopimus on tehtävä kirjallisesti tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan kanssa ja sillä pannaan täytäntöön hankintapäätös. Hankintasopimuksen tekemisessä tulee huomioida 14 päivän muutoksenhaku-aika, jonka aikana hankintapäätöksestä voidaan tehdä valitus. Muutoksenhaku-aika alkaa seuraavana päivänä siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tulee lisäksi noudattaa määrättyä odotusaikaa ennen hankintasopimuksen tekemistä. Odotusajalla tarkoitetaan 14 päivän aikaa, mikä alkaa, kun hankintapäätöksestä ilmoitetaan asianomaisille. Odotusaika voi olla myös lyhyempi, jos se täyttää hankintalain 130§ mainitun poikkeuksen odotusajan noudattamisesta. (Hyvönen ym. 2007; Oksanen 2010; 1397/2016; Hankinnat.fi, muutoksenhaku-aika; Hankinnat.fi, Odotusaika.)

Mikäli hankintamenettelyssä on tapahtunut virhe, hankintayksikkö voi hankinta-oikaisua käyttämällä korjata virheen omasta aloitteestaan tai asianomaisen vaatimuksesta. Hankinta-oikaisu voidaan tehdä, mikäli lain soveltamisessa on tapahtunut virhe. Esimerkiksi tarjouksia vertailtaessa on tapahtunut pisteytysvirhe, vertailussa käytetyt kriteerit on sovellettu virheellisesti tai asian käsittely on tarpeen tehdä uudestaan ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Toinen peruste hankinta-oikaisun tekemiselle on uusien tietojen saanti,

joka mahdollisesti vaikuttaa päätökseen, ratkaisuun tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin. Esimerkiksi hankintamenettelyssä valittu tarjoaja ei kykene toteuttamaan kohteena olevaa hankintaa. Hankintaoikaisella pyritään turvaamaan asianosaisten oikeussuojakeino sekä mahdollistetaan hankintayksikön oma-aloitteinen virheen korjaaminen. (Eskola ym. 2017.)

9 Imatran kaupungin hankinnat

9.1 Imatran kaupunki

Imatran kaupunki on perustettu vuonna 1948 ja se sijaitsee Kaakkois-Suomessa Etelä-Karjalan maakunnassa. Imatran kaupungin asukasluku oli vuoden 2016 lopulla 27 517 henkilöä ja kaupungin kokonaispinta-ala on 191,3 neliökilometriä. Imatra on rajakaupunki, josta on matkaa Venäjällä sijaitsevaan Svetogorskin kaupunkiin vain muutama kilometri. Imatran kaupunki ja Svetogorsk pyrkivät tiiviiseen yhteistyöhön läheisen sijainnin myötä. Imatra on rajakaupungin lisäksi tunnettu teollisuuskaupunki. Kaupungissa sijaitsee kaksi suurta Stora Enso Oyj:n omistamaa puunjalostustehdasta sekä Oy Ovako Bar Ab:n terästehdas, jotka yhdessä työllistävät suuren määrän alueen henkilöistä. Teollisuuden syntymisen on mahdollistanut Imatran kaupungin läpi virtaava Vuoksi, jonka tunnetuin nähtävyys on Imatran koski. (Imatra.fi, Yleistä Imatrasta.)

Imatran kaupunkikonserni koostuu Imatran kaupungista ja sen omistamista tytäryhtiöistä. Imatran kaupungilla työskentelee noin 860 henkilöä (Imatra.fi, Yleistä Imatrasta). Imatran kaupungin merkittävimmät tytäryhtiöt on lueteltu seuraavaksi.

Imatran YH-Rakennuttaja Oy on seudun johtava kiinteistöorganisaatio, jonka päätoimialoina ovat yritys- ja toimitilojen hallinta, vuokra-asunnot, opiskelija-asunnot ja osaomistusasunnot sekä isännöinti ja rakennuttaminen. Imatran YH-Rakennuttaja Oy teettää ja rakentaa Imatran kaupungin teknisen toimialan tilaamat maanrakennus- ja alueiden hoitopalvelut. (Imatran YH-Rakennuttaja Oy.)

Toinen merkittävä kaupunkikonsernin yhtiö on Imatran Lämpö Oy, joka vastaa kaukolämpö- ja maakaasutoiminnoista suunnittelemalla, rakentamalla ja ylläpitämällä kaukolämmön tuotantolaitoksia ja lämpöverkostoja sekä maakaasun jakeluverkostoja (Imatran Lämpö Oy).

Imatran kiinteistö- ja aluepalvelu Oy on myös merkittävä yhtiö Imatran kaupunkikonsernissa. Imatran kiinteistö- ja aluepalvelu pitää huolen Imatran alueen teiden, katujen, puistojen sekä leikki- ja ulkoliikuntapaikkojen ylläpidosta. Näiden lisäksi yritys tuottaa perinteisiä kiinteistöhuollon palveluja ja huolehtii kiinteistöjen tekniikan yllä- ja kunnossapidosta. (Imatran kiinteistö- ja aluepalvelu Oy.)

Neljäs merkittävä kaupunkikonserniin kuuluva yhtiö on Imatran Seudun Kehitys-yhtiö Oy. KEHY vastaa Imatran, Rautjärven ja Ruokolahden kuntien yritys- ja matkailupalveluiden järjestämisestä, elinkeinopoliittisten projektien toteuttamisesta ja rahoituksesta, sekä yhtiöjärjestyksen mukaisten muiden palveluiden järjestämisestä yhtiön toimialueella. (Imatran Seudun Kehitys-yhtiö Oy.)

Viimeisin kaupunkikonserniin liittynyt yhtiö on Imatra Base Camp Oy, jonka Imatran kaupunki omistaa kokonaan. Imatra Base Campin tehtäviin kuuluu jatkossa Imatran kaupungin tilojen, tapahtumien, tonttien ja kaupungin markkinointi. Yhtiön vastuulla on tilojen ja tapahtumien myynnin sekä markkinoinnin lisäksi, järjestää paikallinen matkailuinfoiminta. (Imatra.fi 2017.)

Kaikki Imatran kaupungin hankinnat tehdään julkisen rahan voimin, joten hankinnat täyttävät siltä osin julkisille hankinnoille asetetut kriteerit. Imatran kaupungin julkiset hankinnat koostuvat tavara- ja palveluostoista sekä investoinneista. Näiden lisäksi osa hankinnoista toteutetaan ostamalla palvelu tytäryhtiöltä, jolloin hankinta ei tule yleisellä tasolla kilpailutettavaksi. Imatran kaupungin talousarvion mukaan kaupungin tekemien tavara- ja palveluostojen sekä investointien suuruus on vuosittain noin 32 miljoonaa euroa. Isoin osa talousarvion ostoista kuitenkin hankitaan suoraan tytäryhtiöltä vuosisopimuksilla. (Varjonen 2017; Salovuori 2017.)

9.2 Imatran kaupungin hankintalinjaukset

Imatran kaupunki on määrittänyt hankintapoliittiset linjauksensa vuoden 2017 kaupunkistrategian toimeenpano-ohjelmassa seuraavasti.

Hankintapoliittiset linjaukset, sekä niihin perustuvat hankintojen menettelylinjaukset koskevat kaikkia kaupunkikonsernissa toimivia hankintayksiköitä. Hankinta-toiminnalla ja sen keskitetyllä johtamisella ja ohjaamisella, tuetaan kaikkien kaupungin strategiatavoitteiden toteutumista. Hankintojen ohjausta ja johtamista toteutetaan tehokkaasti yhtenäisin, konsernitasoisin toimintamallein ja tietoaalusto-in. Suunnitelmallisesti ja ennakoivasti toteutettava hankintatoiminta edistää avoimuutta ja tehokkuutta. Hankintoja suunniteltaessa ja toteutettaessa tuetaan alueellisen elinkeinoelämän mahdollisuuksia osallistua kaupungin hankintoihin hankintasäätelyn mahdollistamissa puitteissa. Hankintoja suunnitellaan ja toteutetaan kestäväen kehityksen näkökulmat ja ympäristönäkökulmat, sekä työllistämisen ja sosiaalisten kriteereiden käyttömahdollisuuden huomioon ottaen (Imatra tekee tulevaisuuden – Kaupunkistrategian toimeenpano-ohjelma 2017-2020).

9.3 Hankintojen toteuttaminen kaupunkikonsernissa

Imatran kaupungin hankintatoimi on toteutettu keskitetysti ohjaamalla ja johtamalla. Hankintojen kilpailutuksesta vastaa kyseenomaisen vastuualueen hankintayksikkö noudattaen hankintajohdon antamaa ohjeistusta. Imatran kaupungin tekemissä hankinnoissa noudatetaan hankintalainsäädännön ja Imatran kaupungin sisäisen hankintaohjeen mukaisia menettelytapoja. Imatran kaupunki toteuttaa hankintatoimintaa avoimella ja aktiivisella tiedottamispolitiikalla, josta esimerkkinä on kilpailutuskalenterin ylläpitäminen. Kilpailutuskalenterissa julkaistaan kaupungin tulevat hankinnat ja sen ylläpitämisellä pyritään tiedottamaan paikallisia yrityksiä kilpailutettavista hankinnoista. Imatran kaupunki toteuttaa hankinnat taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti noudattaen hankintalaissa mainittuja keskeisiä hankintaperiaatteita. Näillä hankintaperiaatteilla tarkoitetaan tarjoajien ja ehdokkaiden tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua hankintamenettelyn aikana, kilpailuolosuhteiden tehokasta hyödyntämistä, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, suhteellisuuden noudattamista hankinnoissa ja hankintamenettelyssä, sekä kestävän kehityksen tavoitteiden huomioimista. Suhteellisuuden noudattamisella tarkoitetaan, että kilpailutusmenettelyssä ja tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset suhteutetaan hankinnan ja tavoitellun päämäärän mukaisesti, jotta vaatimukset eivät ole kohtuuttomia suhteessa hankintaan. Imatran kaupunki huomioi hankinnoissaan lisäksi sosiaaliset näkökohdat ja kestävän kehityksen periaatteet mahdollisuuksien mukaan. (Imatra.fi, Hankinnat.)

Tuote- ja palveluhankinnoissa noudatetaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla hankintojen aiheuttamien ympäristövaikutusten huomioimista. Ympäristövaikutuksiin pyritään kiinnittämään huomiota tuotteen- tai palvelun koko elinkaaren ajalta. Esimerkiksi tuotteen valmistukseen, kuljetukseen, pakkaamiseen, varastointiin, käyttöön, kierrätykseen ja jätteenkäsittelyyn liittyvät kulut ja vaikutukset, pyritään huomioimaan hankintojen suunnitteluvaiheessa. Imatran kaupungin hankintasivujen mukaan tyypillinen ympäristönäkökohta, jota hankinnoissa pyritään tarkastelemaan, on tuotteen tai palvelun edellyttämä energiantarve sen elinkaaren eri vaiheissa. Hankintojen suunnitteluvaiheessa kartoitetaan myös mah-

dollisuuksia, joiden avulla hankinta voitaisiin toteuttaa painottaen sosiaalisia näkökulmia menettelyn valinnassa. Näitä voivat olla esimerkiksi toimintakyvyltään rajoittuneen väestön työllistäminen. (Imatra.fi, Hankinnat.)

Imatran kaupunki on määritellyt konkreettiset menettelyohjeet ympäristönäkökohtien huomioimiseksi kaupungin Intrassa. Tarjouskilpailussa voidaan huomioida ympäristönäkökohtia esimerkiksi hankinnan kohteen määrittelyssä, soveltuvuusvaatimusten asettamisessa, kokonaistaloudellisuuden arviointikriteereissä, sekä määrittämällä erityisehtoja ja velvoitteita sopimuksen toteuttamiselle. Hankinnoissa tulee selvittää minkälaisia hyödykkeitä markkinat tarjoavat, sekä hyödykkeen aiheuttamat ympäristövaikutukset. Mikäli hankittavan hyödykkeen ympäristöominaisuuksia ei pystytä arvioimaan, tai parasta mahdollista ratkaisua ei onnistuta määrittämään, tulee hankinnan tekijän selvittää mahdollisuus neuvottelumenettelyn käyttämisestä hankinnassa. (Imatra Intranet.)

Imatran kaupunki torjuu hankinnoissaan harmaan talouden esiintymistä, hintakartellien syntymistä, sekä muita taloudelle epäterveellisiä ilmiöitä, riittävän avoimella ja läpinäkyvällä hankintamenettelyllä. Kaupunki on tehnyt linjauksen, jonka mukaan myös kynnysarvon alittaviin hankintoihin sovelletaan kaupungin painottamia keskeisiä hankintaperiaatteita. Kaupunginvaltuusto on vahvistanut pienhankintojen tekemisen osalta hankinnoissa noudatettavan pienhankintarajan 4.000 euroa, jonka suuruisista sekä rajan ylittävistä hankinnoista tulee tehdä kevyt kilpailutus. Näin pyritään varmistamaan hankintaperiaatteiden toteutuminen myös pienhankintojen osalta. (Imatra.fi, Hankinnat.)

Imatran kaupungin intranetistä löytyy hankinnoissa käytettäviä malliasiakirjoja liitetyen hankintamenettelyn eri vaiheisiin. Asiakirjat sisältävät tarjouspyynnön, avaimispöytäkirjan, tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastuslistan, tarjoajan kelpoisuuden tarkastuslistan, tarjouslomakkeen, tarjouksen vertailu ja pisteytyslistan sekä hankintapäätöksen ja reklamaationmallit. (Imatra Intranet.)

Kaupungin sisäinen hankintasääntö pitää sisällään hankinnoissa noudatettavat prosessisäännöt. Hankintaprosessisääntöjen mukaan hankinnan ja kilpailutuksen valmisteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota, sekä näihin tulee varata riit-

tävästi aikaa. Hankintaa suunnitellessa tulisi asiasta informoida hankintavastavaa, joka tiedon saatuaan toimittaa sen kaupungin kilpailutuskalenteriin. Hankinnan valmistelijan tulisi selvittää käytettävissä olevat varat, sekä laskea hankinnan ennakoitu arvo, jonka jälkeen kilpailutuksen kohde tulee määritellä huolellisesti. Sisällön määrittelyn lisäksi on varmistettava hankinnan keskeisten osatekijöiden, kuten hankintamenettelyn, sopimusehtojen, sekä valinta- ja arviointiperusteiden huolellinen valinta. Hankinnoissa on huomioitava sosiaaliset näkökohdat, kestävä kehityksen periaatteet, sekä hankintaan liittyvät ympäristövaikutukset. Hankintojen kilpailutuksesta on ilmoitettava hankintavastaavalle tai hankinta-asiantuntijalle. Kyseiset henkilöt määrittelevät tarvittaessa noudatettavan hankintamenettelyn ja ilmoitustavan. Kilpailutus tulee suorittaa kaupungin sisäisen ohjeen mukaisesti, ellei asiasta ole muuta määrätty. Mikäli kyseessä on pienhankinta, tulee noudattaa sisäisen ohjeen mukaista kevennettyä kilpailutusmenettelyä. (Imatra Intranet.)

Hankintapäätös on annettava tiedoksi tarjouksen tekijöille ensisijaisesti sähköisenä versiona pöytäkirjanotteesta, ja siihen tulee liittää asianmukaiset muutoksenhakuohjeet. Päätöksen tekijän velvollisuuksiin kuuluu huolehtia, että hankintapäätöksestä tiedotetaan hankintavastavaa sekä kaikkia, jotka tekevät ostoja kyseisen hankintasopimuksen perusteella. Hankintasopimus tehdään kirjallisena hankintapäätöksen saatua lainvoiman. Hankintasopimus tallennetaan tämän jälkeen kaupungin sopimustenhallintajärjestelmään. Hankintasopimuksen noudattamista valvotaan tarkastamalla toimitusten oikeellisuus sekä reklamoimalla havaituista virheistä. Ostolaskujen hyväksyjät vastaavat viimekädessä hankintasäännön ja hankintaohjeistuksen noudattamisesta ostoissa. (Imatra Intranet.)

9.4 Teemahaastattelu

Tutkimusaineiston kartoittamiseksi päädyttiin toteuttamaan haastatteluita Imatran kaupunkikonsernissa työskentelevän henkilöstön kanssa. Kyseiset haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, ja haastatteluissa käytettiin apuna ohjaavia kysymyksiä. Seuraavassa on käyty lävitse haastatteluista koottua materiaalia.

Millaisia julkisia hankintoja kaupungilla yleensä tehdään?

Suurin osa Imatran kaupungin tekemistä hankinnoista koostui vuoteen 2015 asti sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnoista, kunnes kyseiset hankinnat muuttivat Eksoten alaisuuteen. Nykyisin hankinnoista noin 70 % koostuu lasten ja nuorten palveluista, eli päivähoidon ja koulujen tekemistä hankinnoista. Näihin kuuluvat esimerkiksi materiaalihankinnat, kuten oppikirjat, sekä palveluhankinnat, kuten koulukyydit. Kaupungin tekniikan- ja infrapuolen hankinnat ovat yhtiöitetty ja ne toteutetaan kaupungin tytäryhtiöiden Imatran Kiinteistö- ja Aluepalvelu Oy:n sekä Imatran YH-Rakennuttaja Oy:n toimesta. Esimerkiksi YH-Rakennuttaja vastaa kaupungin rakennusurakoista. (Heino 2017.)

Milloin julkisten hankintojen suunnittelu aloitetaan?

Hankintojen suunnittelu pyritään aloittamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mikä yleensä tarkoittaa tulevan vuoden budjetin tekovaihetta. Tällöin määritellään ne tarpeet, jotka hankinnoilla pyritään tulevaisuudessa täyttämään (Varjonen 2017). Hankkeiden sisältävien hankintojen suunnittelu aloitetaan hankkeen hakuvaiheessa, kun rahoitushakemusta tehdään. Hakemuksissa tulee yleensä eritellä tarkasti, mitä aiotaan hankkia, jolloin arvioidaan tulevan hankinnan kustannus, sekä sen perusteella päätetään mitä kilpailutusmenetelmää tullaan käyttämään. Pienhankintojen osalta suunnittelu on aloitettu, kun tarve hankinnalle on ilmennyt. Näin on toimittu myös silloin, kun hankinnan tarve on todettu yllättäen ja on täytynyt toimia nopeasti. (Hynninen 2017.)

Mitä kilpailutusmenetelmää julkisissa hankinnoissa on yleensä käytetty?

Lukumäärällisesti eniten käytetty hankintamenettely on ollut avoin menettely, jonka jälkeen toiseksi eniten on käytetty rajoitettua menettelyä. Mikäli kyseessä on ollut isompi hankintakokonaisuus, tai hankintaa ei olla pystytty tarkasti määrittelemään, ollaan käytetty neuvottelumenettelyä. Pienhankinnat toteutetaan yleisesti avoimen menettelyn mukaisesti, tai puitesopimusten puitteissa. Pienhankinnoille on otettu käyttöön Cludia-hankintaohjelma, jonka kautta pienhankinnat pyritään nykyisin toteuttamaan. Järjestelmä suorittaa pienhankintojen kilpailutuksen, hankinnoista ilmoittamisen sekä tarjousten vertailun annettujen kriteereiden

perusteella. Kaupungilla on myös tutustuttu Cludia-järjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailuttamisessa. (Jurvanen 2017.)

Toiveena on, että lakimuutoksen myötä hankinnat pyritäisiin toteuttamaan muuten kuin avointa menettelyä käyttämällä, mikä on nykyään ollut lähtöolettamana hankintojen kilpailuttamisessa (Heino 2017).

Miten hankintojen ilmoittaminen, tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen, sekä tarjousten vertailu on toteutettu?

Vastuualueille on nimetty hankintavastaavat, jotka hoitavat osaltaan hankinnoista ilmoittamisen HILMA-järjestelmässä. Tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisen ja tarjousten vertailun tekevät pääasiassa henkilöt, jotka ovat olleet valmistele-massa kilpailutusta. Tarjousten vertailua on toteutettu esimerkiksi pisteytysme-netelmää käyttämällä, mikäli valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta. (Varjonen 2017.)

Kuinka tehtyä hankintasopimusta valvotaan?

Nykyisin käytössä on sähköinen sopimushallintaohjelma, joka sisältää lähes tul-koon kaikki tehdyt hankintasopimukset. Sopimushallintaohjelma ilmoittaa sopi-musvastuuhenkilölle, esimerkiksi sopimuskauden päättymisen lähestymisestä tai muista määräajoista. Sopimushallintajärjestelmällä ollaan pyritty siihen, että so-pimusvastuuhenkilö huolehtii tavaroiden ja palveluiden vastaanottajien tiedotta-misesta sopimuksen keskeisen sisällön osalta, jotta voidaan tarkastaa, vastaako saatu tuote tai palvelu tilausta. Lisäksi laskujen tarkastajat pystyvät sopimushal-lintajärjestelmän avulla tarkastamaan, vastaako lasku sitä mitä sopimukseen on kirjattu. (Heino 2017.)

9.5 Aineiston analysointi

Haastatteluiden toisessa osassa tavoitteena oli kartoittaa, mitä tietoja hankinta-ohjeeseen voitaisiin lisätä liittyen esimerkiksi hankintojen suunnitteluun, hankin-taprosessiin sekä hankintasopimuksen valvontaan. Tämän lisäksi pyrittiin selvit-tämään sisältääkö nykyinen ohje tarpeeksi tietoa esimerkiksi määräajoista, me-

nettelytavan valinnasta ja muutoksenhausta. Toisena tavoitteena oli saada selville hankintoihin liittyviä ongelmatilanteita, joihin hankintaohjeesta on haettu vastausta. Lisäksi pyrin kartoittamaan, sisältääkö nykyinen hankintaohje, haastateltavien henkilöiden mielestä, joitain parannusta vaativia kohtia, jotka uudessa hankintaohjeessa voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Haastateltavat henkilöt saivat myös lopuksi esittää mielipiteitään ja ideoitaan liittyen hankintojen tekemiseen ja hankintaohjeeseen.

Sain haastattelujen pohjalta monia näkemyksiä siitä, mitä asioita uudessa hankintaohjeessa voitaisiin käsitellä sekä mitkä asiat ovat hankintoja tehdessä tärkeää ottaa huomioon. Näiden lisäksi haastateltavat mainitsivat esimerkkejä tekemis­tään hankinnoista sekä näiden hankintaprosessin kulusta ja niissä kohtaamistaan ongelmatilanteista. Haastatteluista ilmeni myös yhteneviä havaintoja liittyen hankintaohjeen rakenteeseen ja sisältöön. Ohessa muutamia poimintoja haastatteluista hankintaohjeen sisältöön liittyen.

Hankintaohjeen tulisi olla mahdollistava, jolloin se ottaisi huomioon useamman kuin yhden lähestymistavan hankintojen tekemiseen. Hankintaohjeen olisi hyvä olla yksinkertainen ja helppolukuinen, jolloin se olisi lukijan kannalta helposti ymmärrettävissä. (Nurmi 2017.)

Hankintaohjeen tulisi sisältää tiivistetysti hankintalain ideologia sellaisessa muodossa, että se olisi helposti sisäistettävissä ja myöskin helppo lukea, eikä vain lakitekstiä toistava luettelo, ja auttaisi ihmisiä ymmärtämään hankintoja. Uuden hankintaohjeen mukaan hankintamenettelyn toteuttaminen avoimena menettelynä tulisi olisi poikkeus, jolloin menettelyn valinnassa siirryttäisiin enemmän neuvottelumenettelyn puoleen. Hankintaohjeen tulisi selventää, että hankinnat kilpailutetaan, jotta saataisiin tuotteille ja palveluille paras laatu-hinta suhde, sekä ettei hankittaisi huonoa tuotetta. Ohjeessa olisi hyvä mainita myös puitesopimusten tarkastaminen ennen hankinnan kilpailuttamista, informoida Clouidia-järjestelmän käytöstä pienhankinnoissa sekä käydä läpi yhteyshenkilöt, jotka avustavat hankintojen tekemisessä. (Heino 2017.)

Hankintaohjeen tulisi sisältää selkeät tiedot hinta-alueista, milloin hankinta tulee kilpailuttaa sekä mitä tietoja kevyessä kilpailutuksessa pitäisi kysyä. Hankintaohjeessa voisi olla mallikilpailutus, jossa tulee esille kaikki vaiheet, mitkä hankinnan kilpailuttaminen sisältää. Hankintoja varten olisi hyvä olla mallipohjia, jotka voi täyttää aina uutta hankintaa tehdessä. (Karttunen 2017.)

Hankintaohjeessa tulisi käydä läpi hankinnan ennakointi, aikataulutus sekä hankintaprosessin vaiheet, jotta osattaisiin varata riittävästi aikaa näihin vaiheisiin, sekä pystyttäisiin kunnolla valmistelemaan tulevat hankinnat ja valitsemaan hankinnalle sopiva kilpailutusmenetelmä. Hankintaohjeessa olisi hyvä tuoda esiin, kuinka paljon hankinnan arvo vaikuttaa hankinnan määräaikoihin, eli miten hankinnan määräajat muuttuvat hankintahinnan ollessa korkeampi. Toiveissa olisi myös käyttöohje cloudia-järjestelmän käyttämiseen pienhankinnoissa, hankintakalenterin tuominen käytännön tasolle, sekä hankintaprosessi kuvattuna A4 versiona, jotta voidaan tarkastaa oikeaoppinen hankintaprosessin noudattaminen. (Hynninen 2017.)

Hankintaohjeessa olisi hyvä kuvata hankintaprosessi yksinkertaisesti sekä helpolukuisesti, jotta se olisi helposti ymmärrettävissä. Toiveena olisi, että hankintoja tekevät henkilöt ottaisivat hankintaohjeen omaksi työkalukseensa ja noudattaisivat sitä aina hankintoja tehdessä. Tällöin vältyttäisiin ohi ostoilta sekä hankintaohjeesta voitaisiin tarkastaa, että ollaan toimittu oikein hankinnan kilpailuttamisessa. (Jurvanen 2017.)

Hankintaohjeessa olisi hyvä olla tiedot kaupungin noudattamista hankintarajoista, joiden puitteissa hankintoja voidaan tehdä. Hankintaohje voisi sisältää kuvauksen, minkä rajojen puitteissa pystytään hankintoja itse tekemään ja milloin päätösvalta siirtyy esimiehelle. (Kytösalmi 2017.)

10 Yhteenveto ja pohdinta

Tässä opinnäytetyössä on tutkittu hankintayksikön hankintaprosessin vaiheita, hankintayksikön hankintaohjeen sisältöä sekä uuden hankintalain tuomia muutoksia näihin kohteisiin. Tarkoituksena oli selvittää, mitä uuden hankintalain myötä Imatran kaupungin tulee hankintaohjeessaan ottaa huomioon ja kuinka uuden hankintalain tavoitteet toteutuvat jo ennestään Imatran kaupungin hankinnoissa. Lisäksi haluttiin käydä hankintayksikön näkökulmasta läpi hankintaprosessia sekä tutkia, kuinka prosessin vaiheet toteutuvat käytännön tasolla. Opinnäytetyössä on myös avattu julkisiin hankintoihin liittyvää yleistä sanastoa.

Teoriaosiossa perehdyttiin ensin yleisellä tasolla julkisiin hankintoihin ja niihin liittyvään lainsäätelyyn. Julkisiin hankintoihin liittyvä lainsäätely koki vuoden vaihteessa uudistuksen, kun käyttöön otettiin uusi hankintalaki 1397/2016. Hankintalaki uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekeminen sekä pienien ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksien parantaminen tarjouskilpailussa. Toisena teemana oli tarkastella hankintayksikön näkökulmasta hankintaprosessin eri vaiheita ja avata näitä, jotta lukija ymmärtäisi mitä kaikkea hankintayksikön tulee ottaa huomioon hankintojen suunnittelusta aina hankintasopimuksen tekemiseen asti. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostui hankintalaista sekä julkisista hankinnoista ja hankintaohjeista kertovasta kirjallisuudesta. Oleellista teoreettisessa viitekehyksessä oli hankintaprosessin läpikäyminen, koska hankintaohje tehtiin hankintaprosessin vaiheiden pohjalta. Tutkimuksen pohjalta kävi ilmi, että tärkeimpänä vaiheena hankintaprosessissa pidettiin hankintayksikön näkökulmasta hankintojen suunnitteluvaihetta. Kyseistä vaihetta ei ole hankintalaissa avattu niin perusteellisesti kuin sille olisi haastattelujen perusteella tarvetta. Hankintamenettelyvaihe oli toiseksi tärkein osa hankintaprosessia ja se tulikin olemaan suuri osa opinnäytetyötä ja hankintaohjetta, sillä kyseinen vaihe on kokonaisuudessaan hyvin laaja.

Tutkimusosuudessa perehdyttiin Imatran kaupungin hankintaprosessiin sekä hankintojen tekemiseen. Tutkimus toteutettiin haastattelemalla Imatran kaupunkikonsernissa työskenteleviä henkilöitä, jotka ovat olleet mukana tekemässä han-

kintoja, sekä lisäksi tutustumalla Imatran kaupungin hankintaohjeisiin ja hankintatoimintaan. Haastatteluiden tarkoituksena oli kartoittaa käytännön tasolla, kuinka Imatran kaupungilla tehdään julkisia hankintoja sekä mitä tietoja hankintaohjeen tulisi sisältää, jotta se palvelisi mahdollisimman hyvin hankintoja tekevää henkilöstöä. Haastatteluja saatiin Imatran kaupungilla sekä kaupungin tytäryhtiöissä työskenteleviltä henkilöiltä. Yhteensä näitä haastatteluja kertyi kymmeneltä eri henkilöltä.

Hankintojen suunnittelusta saatiin selville, että kaupungilla hankintojen suunnittelu aloitetaan hankintaa edeltävän vuoden budjetintekovaiheessa, jolloin hankintaa varten varataan käytettävät varat. Tämän jälkeen hankintojen määrittely tapahtuu yhdessä hankintahenkilöstön kanssa. Tarjouspyynnön tekevät hankintaa valmistelevat henkilöt ja valmiita tarjouspyyntöpohjia on tarjolla kaupungin sisäisessä intranet-järjestelmässä. Haastatteluiden perusteella saatiin selville, että yleisin tapa kilpailuttaa hankinnat Imatran kaupungilla on ollut avoin menettely, jonka lisäksi rajoitettua ja neuvottelumenettelyä on myös käytetty paljon. Neuvottelumenettelyä on Imatran kaupungilla käytetty hankinta- ja sopimusasiantuntija Anu Varjosen mukaan prosentuaalisesti yllättävän paljon verrattuna siihen, kuinka sitä muissa kunnissa käytetään. Neuvottelumenettely on ollut isoimmissa hankinnoissa käytössä jo useamman vuoden ajan ja kaupungilla on pyritty siihen, että avoimen menettelyn käyttö ei olisi aina itsestäänselvyys hankintoja tehdessä vaan ennemminkin poikkeus. Hankintojen ilmoittamisen, tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisen sekä tarjousten vertailun toteuttamisen vastuuhenkilöinä ovat hankintavastaavat, sekä henkilöt jotka ovat olleet valmistelemassa kyseistä hankintaa. Hankintasopimuksen valvonnasta kävi selville, että Imatran kaupungilla on käytössä sähköinen sopimushallintajärjestelmä, joka sisältää lähestulkoon kaikki tehdyt hankintasopimukset.

Tutkimuksella haettiin vastausta seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

Mitä Imatran kaupungin tulee hankintaohjeessaan ottaa huomioon uuden hankintalain myötä?

Uuden hankintalain myötä tulee hankintaohjeessa huomioida muuttuneet kynnysarvot sekä kevennetty kilpailutus kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta. Kansallisten hankintojen kilpailuttamisessa tulee noudattaa yleisiä oikeusperiaatteita, kuten avoimuutta, tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuutta. Pienhankintojen kohdalla tulee huomioida, että kynnysarvojen nostamisen seurauksena pienhankinnoiksi lasketaan nykyään alle 60 000 euron arvoiset tavara- ja palveluhankinnat entisen 30 000 euron sijaan. Tämän lisäksi käyttöoikeussopimusten kansallinen kynnysarvo nousi 500 000 euroon. (Hankinnat.fi 2016.)

Uusi hankintalaki toi myös muutoksia EU-hankintojen tekemiseen. Innovaatiokumppanuus tuli uudeksi hankintamenetelmäksi. EU-hankintojen hankintailmoitukset ja tarjouspyyntömateriaalin tulee nykyään olla saatavilla sähköisessä muodossa. Tarjoajan soveltuvuusvaatimukset ja poissulkemisperusteet muuttuivat, sekä hankintasopimuksen muuttamiseen sopimuskaudella tuli muutoksia (Hankinnat.fi 2016). Hankintasopimuksen täytäntöönpanon odotusaika EU-hankinnoissa muuttui myös uuden hankintalain myötä 21 päivän sijasta 14 päivään (PTCServices 2016).

Hankintaohjeeseen on päivitetty uudet hankintalain mukaiset muuttuneet kynnysarvot kansallisten hankintojen osalta ja ne esitetään ohjeessa taulukkomuodossa. Tämän lisäksi hankintaohjeeseen on lisätty tietoa innovaatiokumppanuuden käytöstä hankintamenettelynä muiden hankintamenettelyiden ohella. Hankintaohjeeseen on sisällytetty yleisten oikeusperiaatteiden määritelmä, jota tulee noudattaa julkisia hankintoja tehdessä. Hankintaohje noudattaa myös muilta osin hankintalain määräyksiä ja Imatran kaupungin menettelytapoja.

Kuinka uuden hankintalain tavoitteet toteutuvat tällä hetkellä Imatran kaupungin hankinnoissa?

Uuden hankintalain keskeisinä tavoitteina oli tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyä, selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin,

parantaa ympäristöllisten ja sosiaalisten näkökulmien huomioimista hankinnoissa sekä turvata tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu kaikille tarjoajille julkisissa hankinnoissa (PTCServices 2016).

Imatran kaupunki suorittaa hankinnat taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti, sekä noudattaa hankintalain mukaisia hankintaperiaatteita, eli avoimuutta, tasa-
puolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuutta tekemissään hankinnoissa. Myös muita hankintalain mukaisia kriteereitä noudatetaan. Imatran kaupunki on pyrkinyt yksinkertaistamaan hankintamenettelyään, esimerkiksi ottamalla käyttöön Cludia-hankintajärjestelmän pienhankintojen tekemistä varten. Cludia-järjestelmä pystyy toteuttamaan hankintailmoituksen tekemisen ja tarjousten vertailun, jonka avulla hankintaprosessia voidaan tehostaa. Cludiaa pystytään myös käyttämään kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa, mikä entisestään tehostaisi hankintamenettelyä. Hankintatoimintaa toteutetaan aktiivisella ja avoimella tiedottamispolitiikalla, esimerkiksi ylläpitämällä kilpailutuskalenteria. Lisäksi KEHY tarjoaa paikallisille yrityksille opastusta ja neuvontaa julkisiin hankintoihin osallistumisesta (Oravuo 2017). Näin pyritään saamaan tieto kilpailutuksista paremmin myös paikallisille pk-yrityksille. Ympäristölliset ja sosiaaliset näkökulmat huomioidaan myös hankintojen yhteydessä. Ympäristöllisiin näkökulmiin kiinnitetään huomiota hankinnan koko elinkaaren ajalta ja sosiaalisia näkökulmia pyritään huomioimaan mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi yhtenä sosiaalisena mahdollisuutena on pidetty toimintakyvyltään rajoittuneen väestön työllistämistä. Kaupungilla on käytössä pienhankintaraja joka tarkoittaa, että vähintään 4.000 euron hankinnoissa on toteutettava kilpailutus. Näin pyritään torjumaan harmaan talouden esiintymistä, sekä syrjivää kohtelua myös pienempien hankintojen osalta. (Imatra.fi, Hankinnat)

Haastatteluiden perusteella saatiin selville, millainen hankintaohjeen tulisi olla. Toiveena oli, että hankintaohjeen tulisi olla yksinkertainen ja helppolukuinen, jotta se olisi helposti ymmärrettävissä. Hankintaohjeen tulisi sisältää hankintalain ideologia, sekä selittää miksi hankinnat pitää kilpailuttaa ja milloin. Ohjeeseen haluttiin tuoda hankintojen suunnitteluvaihe olennaisesti mukaan. Ohjeessa haluttiin

käsitellä hankintaprosessi vaihe vaiheelta, jonka lisäksi siihen toivottiin tarkastuslistaa, josta henkilö voi helposti tarkastaa, onko hankinnan teossa muistettu huomioida kaikki siihen liittyvät vaiheet.

Lopputuloksena tuotettu hankintaohje on tiivistetty versio hankintaprosessin kuluista ja siinä on käyty vaihe vaiheelta läpi hankintojen tekeminen hankintayksikön näkökulmasta. Hankintalaki ei määritä sitä, millainen hankintayksikön hankintaohjeen tulee olla. Ohje on perustunut pitkälti henkilöstön toiveisiin ja Imatran kaupungin hankintoihin, joten se ei välttämättä sovi kaikkien hankintayksiköiden käytettäväksi. Toisaalta se on kuvattu yleisesti hankintaprosessin vaiheiden mukaan, joten sen perusteella tulisi lukijalle syntyä käsitys, millainen hankintaohjeen tulisi olla. Lisäksi haastattelujen määrä ei kattanut suurta joukkoa henkilöstöstä vaan rajoittui kymmenen henkilön mielipiteisiin. Haastatteluja pyrittiin saamaan isommalta joukolta, sekä toiveena oli, että jokaisesta tytäryhtiöstä saataisiin henkilöitä mukaan haastateltavaksi, mutta valitettavasti näin ei onnistuttu tekemään. Tämän seurauksena tutkimuksen haastatteluista saatuja mielipiteitä ei voida lähteä yleistämään, koska otanta on käytännössä ollut pieni verrattuna kaupungin koko henkilöstön määrään sekä hankintoja tekeviin henkilöihin.

Jatkotutkimuksena voitaisiin lähteä tutkimaan, kuinka paljon kaupunki suorittaa hankintojaan sisäisesti, jolloin ne eivät tule ollenkaan yleisesti kilpailutettavaksi. Suurin osa talousarvion ostoista suoritetaan tytäryhtiöiden kautta vuosiostoina. Näin ollen yrittäjät eivät pääse käsiksi tiettyjen palvelujen kilpailutukseen, vaikka hankinta voisi olla heidän kauttaan edullisempi. Toinen tutkimisen arvoinen kohde voisi olla tehokkaan hankintaprosessin tuomat taloudelliset säästöt. Tämän perusteella voitaisiin tutkia esimerkiksi, kuinka hankintamenettelyn valinta vaikuttaa hankinnan kustannuksiin. Tämä mahdollistaisi myös sen tutkimisen, kuinka hankinnan kesto ja muoto vaikuttavat kokonaiskustannuksiin. Oikean hankintamenettelyn valinnalla voidaan vaikuttaa osaltaan hankintaprosessin kestoon, mutta mitä kustannuksia muutoksenhakumenettelyt ja valitukset voivat tuoda tullessaan.

Kuvat

Kuva 1. Hankintaprosessin vaiheet, s. 21

Kuva 2. Kansalliset kynnysarvot (HILMA 2017b), s. 27

Kuva 3. EU-kynnysarvot (HILMA 2017b), s. 28

Kuva 4. Avoimen menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 71), s. 35

Kuva 5. Rajoitetun menettelyn kulku (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 74), s. 36

Kuva 6. Esimerkki neuvottelumenettelyn kulusta (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 81), s. 37

Kuva 7. Vertailutaulukko (Oksanen, 2010. 58), s. 47

Lähteet

Aho, T. 2017. Käsikirja. Innovaatiokumppanuus, Kehitystyö osana julkista hankintaa. Tekes. <https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovaatiokumppanuus-kasikirja.pdf> Luettu 2.8.2017.

Eskola, S & Kiviniemi, E & Krakau, T & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset Hankinnat. Helsinki: Alma Talent.

Hankinnat.fi 2016. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Uudet hankintalait voimaan 1.1.2017. <http://www.hankinnat.fi/fi/ajankohtaista/uudet-hankintalait-voimaan-112017>. Luettu 27.6.2017.

Hankinnat.fi. Muutoksenhaku. <http://www.hankinnat.fi/fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku/muutoksenhaku>. Luettu 23.8.2017.

Hankinnat.fi. Odotusaika. <http://www.hankinnat.fi/fi/yhteiset-saannokset/hankintapaatos/odotusaika>. Luettu 23.8.2017.

Hankinnat.fi. Tarjouspyyntö. <http://www.hankinnat.fi/fi/kansallinen-hankinta/tarjouspyynto>. Luettu 6.8.2017.

Hankintasanasto. Hankinta-asiamies. <http://www.hankinta-asiamies.fi/ks/hankintasanasto/>. Luettu 18.8.2017.

Heino, Kaisa 2017. Imatran kaupunki, Hallintojohtaja. Haastattelu 24.4.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

HILMA 2008. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. Yleistä julkisista hankinnoista. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>. Luettu 27.6.2017.

HILMA 2016. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. Uudet hankintalait voimaan 1.1.2017. https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/news/uusi_laki_voimaan. Luettu 27.6.2017.

HILMA 2017a. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. Hankintojen ilmoitusmenettely. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/ilmoitusmenettely/>. Luettu 7.3.2017.

HILMA 2017b. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. Kynnysarvot. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>. Luettu 2.3.2017.

Hirsjärvi, S & Remes, P & Sajavaara, P. 2010. Tutki ja kirjoita. 15. – 16. painos. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Hynninen, Tarja 2017. Imatran kaupunki, Hankekoordinaattori. Haastattelu 18.5.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

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

Ikävalko, M. Laadulliset tutkimusmenetelmät. 2016. Saimaan ammattikorkeakoulun luentomateriaali.

Imatra, Intranet. Luettu 24.8.2017.

Imatra tekee tulevaisuuden – Kaupunkistrategian toimeenpano-ohjelma 2017 – 2020. <https://www.imatra.fi/sites/default/files/toimeenpanosuunnitelma.pdf>. Luettu 25.2.2017.

Imatra.fi. Imatra Base Camp Oy:n tehtävät ja tavoitteet 4.4.2017. <https://www.imatra.fi/ajankohtaista/imatra-base-camp-oy-n-tehtavat-ja-tavoitteet>. Luettu 3.8.2017.

Imatra.fi. Hankinnat. <https://www.imatra.fi/hankinnat>. Luettu 3.8.2017.

Imatra.fi. Yleistä Imatrasta. <https://www.imatra.fi/node/231>. Luettu 3.8.2017.

Imatran kiinteistö- ja aluepalvelu Oy. <http://www.imatrankipa.fi/>. Luettu 3.8.2017.

Imatran Lämpö Oy. www.imatranlampo.fi. Luettu 3.8.2017.

Imatran Seudun Kehitysyhtiö Oy. Toiminnan Raportti 2015. http://www.kehy.fi/sites/default/files/kehy_toimintaraportti2015_09022016.pdf. Luettu 3.8.2017.

Imatran YH-Rakennuttaja OY. www.imatran-yh.fi. Luettu 3.8.2017.

Jurvanen, Leena 2017. Imatran kaupunki, Hallinto- ja taloussihteeri. Haastattelu 10.5.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten Kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Näin kirjoitat opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy.

Karttunen, Terhi 2017. Imatran kaupunki, Henkilöstön kehittämispäällikkö. Lomakekysely 27.6.2017.

Kuusniemi-Laine, A & Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita.

Kytösalmi, Teijo 2017. Imatran kaupunki, Liikuntapalveluiden päällikkö. Haastattelu 30.5.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

Nurmi, Lassi 2017. Imatran YH-Rakennuttaja Oy, Toimitusjohtaja. Haastattelu 24.4.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Oravuo, Antti 2017. Imatran Seudun Kehitysyhtiö Oy, Yritysasiantuntija. Haastattelu 18.5.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Pekkala, E & Pohjonen, M. 2014. Hankintojen Kilpailuttaminen ja Sopimusehdot. Tallinna: Tietosanoma Oy.

PTCServices Oy 2016. Hankintalainsäädännön uudistus 2016. <http://www.ptcs.fi/fi/hankintalain-uudistus>. Luettu 19.8.2017.

Raitio, J. 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum.

Salovuori, Tuula 2017. Imatran kaupunki, Talous- ja hallintopäällikkö. Haastattelu 7.8.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo: Edita Publishing Oy.

SIMAP. Tietojärjestelmä julkisia hankintoja varten. CPV. <https://simap.ted.europa.eu/fi/web/simap/cpv>. Luettu 30.6.2017.

Työ- ja Elinkeinoministeriö. Hankintojen ilmoittaminen ja kynnysarvot. Miten hankinnoista tulee ilmoittaa. <http://tem.fi/hankintojen-ilmoittaminen-ja-kynnysarvot>. Luettu 7.3.2017.

Työ- ja Elinkeinoministeriö. Innovatiiviset julkiset hankinnat. Innovatiiviset hankinnat voivat ratkaista ongelmia ja lisätä tuottavuutta. <https://tem.fi/takasvustrategia/ijh> 18.8.2017.

Työ- ja Elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat. Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä. <http://tem.fi/julkiset-hankinnat>. Luettu 7.3.2017.

Varjonen, Anu 2017. Imatran kaupunki, Hankinta- ja sopimusasiantuntija. Haastattelu 7.8.2017. Haastattelijana Ville Mäyrä.

Hankintaohje

IMATRAN KAUPUNKI

LIITE 1

Sisällysluettelo

1.	Hankintastrategia ja hankintalinjaukset.....	2
2.	Hankintojen budjetointi	2
3.	Hankintojen suunnittelu	2
3.1	Hankintatarpeen kartoitus ja hankintakohteen määrittäminen	2
3.2	Markkinoiden kartoittaminen	3
3.3	Hankinnan aikatauluttaminen.....	3
3.4	Hankinnan kynnyksarvot	4
4.	Hankintaprosessi	5
4.1	Hankintamenettelyn valinta.....	7
4.2	Hankintojen määräajat.....	10
4.3	Hankinnoista ilmoittaminen	11
4.4	Tarjouspyynnön tekeminen.....	11
4.5	Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen	11
4.6	Tarjoajien soveltuvuuden arviointi.....	11
4.7	Tarjousten vertailu	12
5.	Hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekeminen	12
5.1	Hankintapäätös.....	12
5.2	Hankintasopimus	13
5.3	Hankintaoikaisun tekeminen	13
6.	Hankinnan tekemisen tarkastuslista	14
	Lähteet.....	15

1. Hankintastrategia ja hankintalinjaukset

Hankintapoliittiset linjaukset, sekä niihin perustuvat hankintojen menettelylinjaukset koskevat kaikkia kaupunkikonsernissa toimivia hankintayksiköitä. Hankintatoiminnalla ja sen keskitetyllä johtamisella ja ohjaamisella, tuetaan kaikkien kaupungin strategiatavoitteiden toteutumista. Hankintojen ohjausta ja johtamista toteutetaan tehokkaasti yhtenäisin, konsernitasoisin toimintamallein ja tietoaalustoin. Suunnitelmallisesti ja ennakoivasti toteutettava hankintatoiminta edistää avoimuutta ja tehokkuutta. Hankintoja suunniteltaessa ja toteutettaessa tuetaan alueellisen elinkeinoelämän mahdollisuuksia osallistua kaupungin hankintoihin hankintasäätelyn mahdollistamissa puitteissa. Hankintoja suunnitellaan ja toteutetaan kestävä kehityksen näkökulmat ja ympäristönäkökulmat, sekä työllistämisen ja sosiaalisten kriteereiden käyttömahdollisuuden huomioon ottaen. Hankintojen tekemisen kaikissa vaiheissa tulee noudattaa yleisiä oikeusperiaatteita, kuten avoimuutta, tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuutta.

2. Hankintojen budjetointi

Hankintayksikön tulevat hankinnat tulee budjetoida edellisenä vuotena tehtävään talousarvioon. Ennen hankinnan suunnittelun aloittamista, tulee tarkastaa talousarviosta, onko kyseisen hankinnan tekemiseen varattu rahaa. Mikäli talousarvion mukaan hankintaan ei ole varattu rahaa, ei kyseistä hankintaa voida silloin tehdä. Hankinnan budjetoinnin suunnittelu- vaiheessa tulee huomioida hankintaan liittyvät suorat ja välilliset kustannukset, kuten edellisten sopimusten irtisanominen, hankinnan huolto- ja ylläpitokulut, sekä tuotteen käyttöikä.

3. Hankintojen suunnittelu

Hankinnan suunnitteluvaihe on olennainen osa hankintaprosessia, sekä onnistunutta lopputulosta. Suunnittelulla pyritään varmistamaan hankintalain mukainen hankintamenettely, hankintayksikön tarpeisiin sopivan hankinnan tekeminen, sekä tehokas julkisten varojen käyttö.

3.1 Hankintatarpeen kartoitus ja hankintakohteen määrittäminen

Hankinnan suunnittelu aloitetaan hankintatarpeen kartoittamisella, sekä hankintakohteen määrittämisellä. Aluksi tulee tunnistaa tarve, jonka täyttämiseksi hankinta tullaan tekemään. Mikäli hankitaan jo markkinoilla olevia tuotteita, tai uusitaan palvelusopimuksia, on hankin-

nan tarve kartoitettu jo ennalta. Uusia hankintoja tehdessä tulee selvittää tarkoitus, jota varten hankinta tehdään, kuinka sitä tullaan käyttämään, sekä mitä ominaisuuksia sen tulisi sisältää.

Hankintakohteen määrittämisellä tarkoitetaan hankittavan kohteen määrittämistä, jotta tiedetään mitä aiotaan hankkia ja osataan tehdä oikeanlainen hankinta. Määrittämisen yhteydessä tulee pohtia, aiotaanko hankkia itse tavaraa, vai ostetaanko kyseinen kohde palveluna. Hankinnan kohteen määrittäminen tulee käydä läpi hankintaihmissen kanssa, jotta pystytään varmistamaan, että hankinnan kohde täyttää tekijän sille antamat vaatimukset.

Ennen hankinnan aloittamista tulisi täyttää hankintojen suunnittelulomake, jolla varmistetaan hankinnan oikeanlainen määrittely.

3.2 Markkinoiden kartoittaminen

Markkinoiden kartoituksella pyritään saamaan selville millaisia tuotteita ja palveluita markkinoilla on tarjolla, sekä mikä ratkaisu vastaa parhaiten hankintayksikön tarpeita. Markkinoiden kartoitus toteutetaan ennen hankintamenettelyn käynnistämistä, mikäli hankintayksiköllä ei ole tarpeeksi tietoa olemassa olevista markkinoista. Markkinakartoitus on hyvä toteuttaa hankinnan kohteen määrittämisen jälkeen, jotta saadaan kokonaiskuva ja lisätietoja hankinnan toteutusvaihtoehdoista. Markkinakartoitusta tehdessä tulee toimittajia muistuttaa, että kyseessä on vasta hankinnan kartoitusvaihe eikä tarjouspyyntö.

3.3 Hankinnan aikatauluttaminen

Hankinnan aikataulun suunnittelu tehdään hankinnan määrittämisen jälkeen. Aikatauluttamisessa tulee huomioida hankintaprosessin eri vaiheiden pituudet, sekä näiden vaatiman ajan tarve. Aikataulun suunnittelu kannattaa toteuttaa ajoissa ja yksittäisen hankinnan tekemiseen tulee varata riittävästi aikaa. Suurissa hankinnoissa on hyvä tehdä projektisuunnitelma, jonka aikataulussa käydään läpi hankinnan eri vaiheet päivä-, viikko- tai kuukausitasolla. Hankintaprosessissa mainittujen vaiheiden lisäksi tulee huomioida tarjousten laatimiseen ja jättämiseen kuluva aika, sekä hankintapäätöksen jälkeiseen muutoksenhakuprosessiin sisältyvä 14 päivän muutoksenhaku-aika. EU-hankinnoissa on noudatettava myös odotusaikaa mikä tarkoittaa, että hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluessa siitä, kun hankintapäätös on annettu tiedoksi asianomaisille. EU-hankinnoissa tulee lisäksi huomioida lakisääteiset vähimmäismääräajat, joista löytyy taulukko myöhempanä.

3.4 Hankinnan kynnyksarvot

Julkiset hankinnat jaotellaan niiden ennakoitun arvon mukaan pienhankintoihin, kansallisiin hankintoihin ja EU-hankintoihin. Hankinnan ennakoitulla arvolla tarkoitetaan hankinnan kokonaisarvoa ilman arvonlisäveroa. Kansallisen kynnyksarvon alittaviin pienhankintoihin ei tarvitse soveltaa hankintalakia, mutta näissä tulee käyttää Imatran kaupungin hankintasääntöksiä. Imatran kaupunki on vahvistanut hankinnoissaan noudatettavan pienhankintarajan 4.000 euroa, jonka ylittävistä hankinnoista tulee tehdä kevyt kilpailutus. Kansalliset kynnyksarvot ja EU-kynnyksarvot ylittävien hankintojen osalta on noudatettava hankintalakia ja kyseiset hankinnat tulee kilpailuttaa lain määräysten mukaisesti. Seuraavista taulukoista käyvät ilmi hankintalaissa määritetyt hankintojen kynnyksarvot.

Kansalliset kynnyksarvot (Hankintalain 25 §)

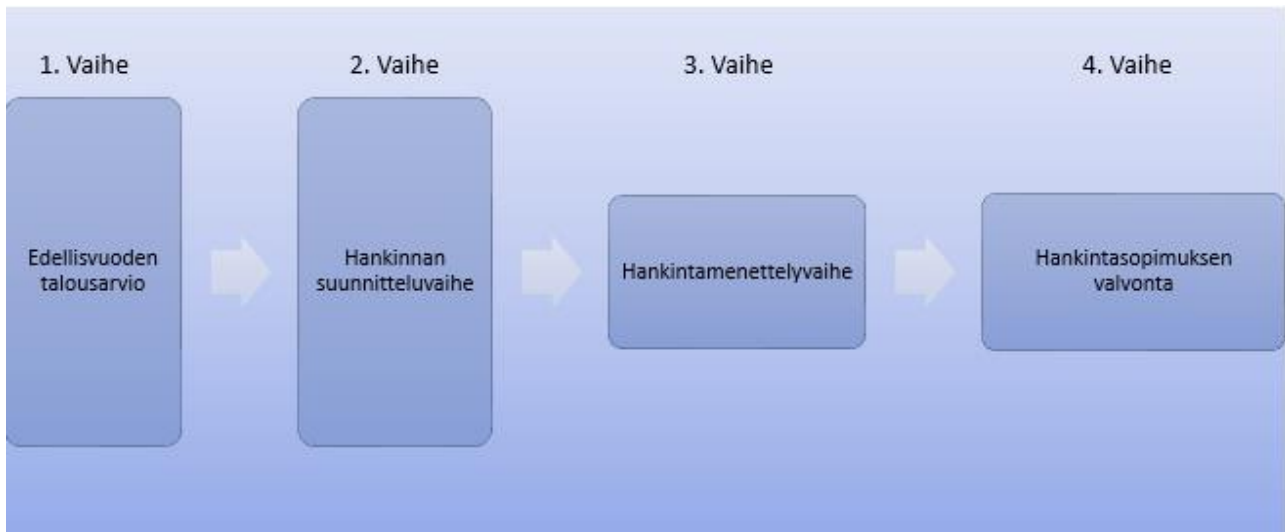
Hankintalaji	Kynnyksarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500 000
Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000
Muut erityiset palvelut	300 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	500 000
Suunnittelukilpailut	60 000

EU-kynnyksarvot (Hankintalain 26 §)

Hankintalaji	Kynnyksarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	209 000
Rakennusurakat	5 225 000
Käyttöoikeusurakat	5 225 000
Suunnittelukilpailut	2090

4. Hankintaprosessi

Imatran kaupungin hankintaprosessi voidaan jakaa neljään eri vaiheeseen seuraavasti:



Ensimmäisessä vaiheessa budjetoidaan varat tulevan vuoden hankintojen tekemiseen. Talousarvio tehdään hankintaa edeltävänä vuotena, joten silloin tulee varmistaa rahojen varaaminen tuleviin hankintoihin. Hankintaa ei pystytä tekemään, mikäli sille ei ole varattu varoja talousarviossa.

Toiseen vaiheeseen kuuluu hankinnan määrittäminen ja aikatauluttaminen. Tämä vaihe on isoin osa hankintaprosessia, sekä samalla myös tärkein. Mikäli suunnittelua ei hoideta kunnonlla voi koko hankinta epäonnistua.

Hankintamenettelyvaiheessa laaditaan aluksi tarjouspyyntö, sekä valitaan noudatettava hankintamenettely. Tämän jälkeen tulee hankinnasta julkaista hankintailmoitus, sekä toimittaa tarjouspyyntöasiakirjat tarjoajien saataville. Saadut tarjoukset avataan, sekä tarjoajien kelpoisuus tulee tarkastaa. Hyväksytyt tarjoukset vertaillaan annettujen kriteerien perusteella, jonka jälkeen tehdään hankintaan liittyvä hankintapäätös. Tarjoajia ja ehdokkaita tulee informoida tehdystä päätöksestä perusteluineen. Parhaan tarjouksen kanssa tehdään hankintasopimus, joka pannaan täytäntöön odotusajan jälkeen. EU-hankinnoissa täytyy julkaista lisäksi jälki-ilmoitus hankintasopimuksen tekemisen jälkeen.

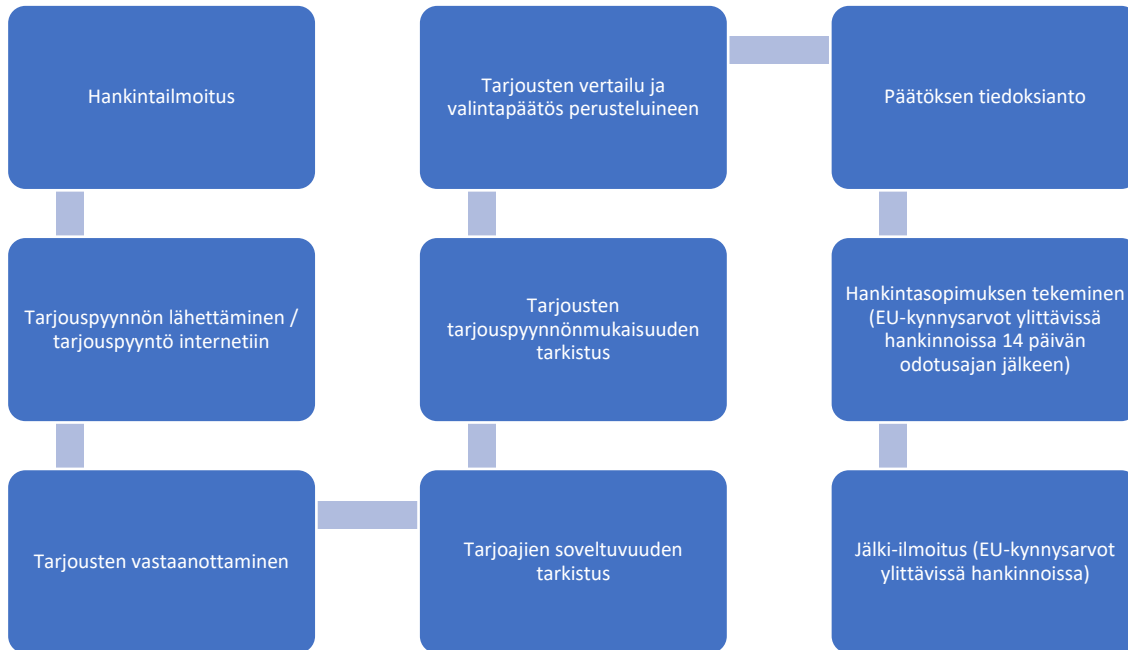
Neljänteen vaiheeseen kuuluu hankintasopimuksen noudattamisen valvonta. Kyseisessä vaiheessa pyritään varmistamaan, että hankintasopimuksen ehtoja noudatetaan, sekä tuotteet ja palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset.

Seuraavassa kuvassa on kuvattu avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä käytettävää hankintaprosessia vaihe vaiheelta.

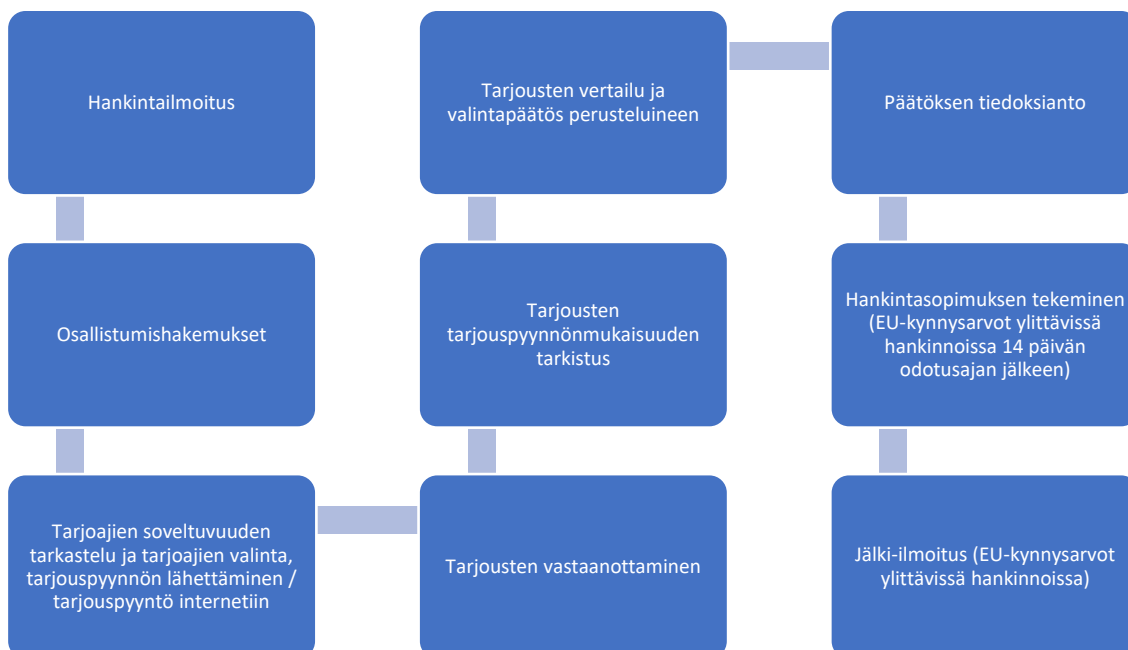


4.1 Hankintamenettelyn valinta

Avoin menettely. Voidaan käyttää kaikissa tehtävissä hankinnoissa.



Rajoitettu menettely. Voidaan käyttää kaikissa tehtävissä hankinnoissa. Hankintayksikkö rajaa ehdokkaiden määrän ennen tarjouskilpailua.



Neuvottelumenettely. Joustava hankintamenettely, voidaan käyttää, mikäli hankintalain 5 luvun 34§ edellyttämät erityispiirteet täyttyvät.



Kilpailullinen neuvottelumenettely. Samanlainen menettelytapa kuin neuvottelumenettelyssä. Kilpailullinen neuvottelumenettely eroaa neuvottelumenettelystä siten, että sen tarkoituksena on kartoittaa ja määrittää ratkaisuvaihtoehdot, joilla hankinta voidaan toteuttaa.

Innovaatiokumppanuus. Innovaatiokumppanuudessa kilpailutetaan tutkimus- tai kehitystyö, jolla pyritään tuottamaan innovatiivinen tavara, palvelu tai urakka jollaista ei löydy ennestään markkinoilta. Tämän jälkeen kehitetty tuote voidaan hankkia sen kehittäjältä ilman erillistä kilpailutusta.

Puitejärjestely. Puitejärjestely on hankintayksikön ja toimittajien välinen sopimus, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, esimerkiksi hinnat ja määrät. Puitejärjestely ei ole käytännössä hankintamenettely, vaan hankintamenettelyn tulos. Puitejärjestelyn kilpailutus toteutetaan millä tahansa hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä. Puitejärjestelyä kilpailuttaessa on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, kuinka puitejärjestelyyn perustuvia hankintoja tehdään puitejärjestelyn kestoaikana.

Suorahankinta. Suorahankinta on poikkeuksellinen hankintamenettely, joka suoritetaan kilpailuttamatta tavaraa tai palvelua. Hankintalain 5 luku 40§ sisältää tiukat kriteerit, milloin suorahankintaa saa käyttää. Hankintasopimuksen ehdoista voidaan neuvotella joko yhden tai useamman toimittajan kanssa. Hankintayksikön tulee perustella menettelyn käyttö hankinnassa.

Sähköinen huutokauppa. Sähköistä huutokauppaa käytetään hankintamenettelyjen yhteydessä tarjousten vertailussa, mikäli hankintailmoituksessa on näin ennalta ilmoitettu. Sähköisen huutokaupan käyttö on mahdollista avoimessa-, rajoitetussa- tai neuvottelumenettelyssä, sekä puitejärjestelyn minikilpailutuksissa ja dynaamisen hankintajärjestelmän kilpailutuksissa. Sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää, mikäli tarjouspyynnön sisältö ja hankinnan kohteen kuvaus voidaan toteuttaa riittävän tarkasti.

Dynaaminen hankintajärjestelmä. Täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja yleisesti markkinoilla saatavilla oleville hankinnoille. Edellyttää sähköisten viestintapojen käyttöä. Puitejärjestelyn kaltainen, mutta soveltuvuusvaatimukset täyttävät ehdokkaat tulee hyväksyä mukaan koko järjestelmän olemassa olon ajan.

4.2 Hankintojen määräajat

Oheisessa taulukossa on esitetty julkisten hankintojen neuvontayksikön julkaisemat EU-kynnysarvon ylittävien hankintamenettelyjen vähimmäismääräajat.

Menettelytapa	Ei ennakoilmoitusta		Ennakoilmoitus julkaistu	
	Ilmoitus tehty sähköisesti	Ilmoitus ja tarjouskirjat sähköisesti	Ilmoitus tehty sähköisesti	Ilmoitus ja tarjouskirjat sähköisesti
Avoin menettely (tavarat, palvelut, rakennusurakat)				
Tarjousaika	35 pv*	30 pv*	15 pv*	15 pv*
Rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, dynaaminen hankintajärjestelmä				
Osallistumishakemuksen jättäminen rajoitetussa ja neuvottelumenettelyissä sekä innovaatiokumppanuudessa ja dynaamisessa hankintajärjestelmässä	30 pv*	30 pv*	30 pv*	30 pv*
Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä	30 pv**	25 pv**	10 pv**	10 pv**
Tarjousaika neuvottelumenettelyssä ja innovaatiokumppanuudessa sekä dynaamisessa hankintajärjestelmässä	30 pv**	25 pv**	10 pv**	10 pv**
Nopeutettu avoin, rajoitettu tai neuvottelumenettely				
Osallistumishakemuksen jättäminen	15 pv*	15 pv*	15 pv*	15 pv*
Tarjousaika rajoitetussa menettelyssä	10 pv**	10 pv**	10 pv**	10 pv**
Tarjousaika avoimessa menettelyssä	15 pv**	15 pv**	15 pv**	15 pv**
Ennako- ja jälki-ilmoitus				
Ennakoilmoitus : Vähintään 35 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen lähettämistä				
Jälki-ilmoitus: 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä				

* Hankintailmoituksen lähettämispäivää seuraavasta päivästä

** Tarjouspyynnön lähettämispäivästä

4.3 Hankinnoista ilmoittaminen

Hankintojen ilmoittaminen suoritetaan hankintailmoituksella, jonka tulee sisältää hankintaa koskevat olennaiset tiedot. Hankintailmoitus julkaistaan HILMA-kanavalla kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Hankintailmoituksella varmistetaan avoimuusperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailussa, sekä saatetaan tarjoajille tieto meneillään olevasta tarjouskilpailusta.

4.4 Tarjouspyynnön tekeminen

Tarjouspyynnössä määritellään tuotteen, palvelun tai urakan sisältö, sekä siihen liittyvät vaatimukset ja ehdot. Sen tehtävänä on täydentää hankintailmoitusta. Tarjouspyynnön sisällölle on asetettu tarkemmat ehdot hankintalain 68§. Tarjouspyynnön muotoa ei ole hankintalaissa määritetty, mutta sen tulee olla kokonaisuudessaan mahdollisimman selkeä, koska sen pohjalta tarjoajat antavat lopulliset tarjouksensa.

4.5 Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Hankintayksikön tulee vastaanottaessa ja avatessa tarjouksia varmistaa, että tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ei vaarannu. Tarjouksia tulee käsitellä huolellisesti, ne tulee avata samanaikaisesti tarjousajan päätyttyä, sekä avaamisesta tulee laatia pöytäkirja tai muistio. Pöytäkirjassa tulisi mainita avaustilaisuuden paikka ja aika, läsnäolijoiden nimet, saapuneiden tarjousten lukumäärä, sekä luetella saadut tarjoukset. Myöhästyneet ja tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset tulee hylätä.

4.6 Tarjoajien soveltuvuuden arviointi

Tarjoajien soveltuvuuden arviointi tulee toteuttaa ennen tarjousten tarkastamista ja vertaailua. Näin toimimalla lisätään hankintamenettelyn puolueettomuutta, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, sekä parannetaan tarjouskilpailuun osallistuneiden oikeusturvaa. Hankintayksikön tulee sulkea tarjoaja pois hankintakilpailusta, mikäli tämä täyttää lainmukaisen pakollisen poissulkemisperusteen. Harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen nojalla hankintayksikkö tekee itse päätöksen tarjoajan poissulkemisesta. Hankintayksikkö voi myös itse asettaa soveltuvuuteen liittyviä vaatimuksia, jos ne liittyvät rekisteröitymiseen, taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen sekä tekniseen ja ammatilliseen pätevyYTEEN.

4.7 Tarjousten vertailu

Tarjousten vertailussa tulee varmistaa tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Vertailu toteutetaan hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa ennalta ilmoitetun kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Hankinnoista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras, riippuen mikä näistä perusteista on valittu, sekä hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä ilmoitettu. Hinta-laatusuhdetta käyttäessä tulee hankintayksikön ilmoittaa ne vertailuperusteet, joilla hintaa ja laatua arvioidaan.

5. Hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekeminen

Hankintayksikön tulee tehdä hankintamenettelystä hankintapäätös, sekä voittavan tarjoajan kanssa sopia hankintasopimus. Mikäli hankintamenettelyssä havaitaan virhe, on hankintayksiköllä mahdollisuus tehdä omasta aloitteestaan hankintaoikaisu.

5.1 Hankintapäätös

Hankintayksikön on tehtävä tarjousmenettelyn ratkaisusta ja kaikista ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista kirjallinen päätös perusteluineen. Näihin kuuluvat hankintapäätöksen lisäksi tarjoajan poissulkeminen, tarjouksen hylkääminen sekä hankintamenettelyn päättäminen hankintaa toteuttamatta. Hankintapäätöksestä tai siihen kuuluvista asiakirjoista on käytävä ilmi tarjousten ja ehdokkaiden hylkäämisperusteet, sekä keskeiset perusteet, joilla tarjousten vertailu on tehty. Hankintapäätöksen perusteluissa sen sijaan on riittävää kertoa vain keskeisimmät perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on toteutettu. Perustelujen tulee olla kuitenkin riittävät, jotta voidaan arvioida päätösten oikeellisuutta ja mahdollista valitustarvetta. Perustelujen sisältö tulee olla seuraava:

1. Mikä tarjous on valittu?
2. Mikä on ollut kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste, entä vertailuperusteet?
3. Miten tarjoukset ovat sijoittuneet vertailussa?
4. Keskeiset perusteet joilla vertailu on tehty?

5.2 Hankintasopimus

Hankintasopimus on hankintalain 128§ mukaan erillinen kirjallinen sopimus, jonka hankintayksikkö tekee voittavan tarjoajan tai tarjoajien kanssa, hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. EU-hankinnoissa tulee noudattaa 14 päivän odotusaikaa ennen hankintasopimuksen tekoa, mikäli kyseessä ei ole poikkeuksellinen menettely, kuten puitejärjestely. Odotusaika lasketaan siitä päivästä alkaneeksi, kun ehdokkaan tai tarjoajan katsotaan saaneet tiedoksi hankintapäätöksen ja valitusosoituksen. Hankintasopimus on hankinnan toteuttamisen keskeisin dokumentti, jonka laadinnassa voidaan käyttää hyväksi julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja. Vähintään miljoonan euron tavara- ja palveluhankintojen, sekä 10 miljoonan rakennusurakkasopimusten hankintasopimuksista on säilytettävä jäljennökset.

5.3 Hankintaoikaisun tekeminen

Hankintayksikkö voi hankintaoikaisua käyttämällä korjata hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen omasta aloitteestaan tai asianomaisen vaatimuksesta. Hankintaoikaisu voidaan tehdä, mikäli lain soveltamisessa on tapahtunut virhe. Esimerkiksi tarjousten vertailussa on tapahtunut pisteytysvirhe, vertailuperusteita on sovellettu virheellisesti tai asian käsittely on tarpeen tehdä uudestaan ehdokkaiden ja tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Toinen peruste hankintaoikaisun tekemiselle on uusien tietojen saanti, joka mahdollisesti vaikuttaa päätökseen, ratkaisuun tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin. Esimerkiksi valittu tarjoaja ei kykene toteuttamaan hankintaa. Hankintaoikaisulla pyritään turvaamaan asianosaisten oikeussuojakeino, sekä mahdollistetaan hankintayksikön omaaloitteinen virheen korjaaminen.

6. Hankinnan tekemisen tarkastuslista

Onko kyseistä hankintaa varten varattu rahat talousarviossa?

Onko hankinnan suunnittelu toteutettu yhdessä toimialavastaavien ja hankinta-asiantuntijan kanssa?

Oletko käynyt läpi hankintojen suunnittelulomakkeen?

Sopiiko kyseinen hankintamenettely toteutettavaan hankintaan?

Onko hankinnasta julkaistu hankintailmoitus, joka sisältää hankinnan keskeiset tiedot?

Onko tarjouspyyntö tarpeeksi selkeä vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi?

Onko tarjouspyyntöasiakirjat asetettu tarjoajien saataville?

Onko tarjoajien kelpoisuus tarkastettu?

Onko tarjousten vertailu toteutettu ennakolta ilmoitettujen kriteerien perusteella?

Onko hankintapäätös perusteluineen tehty kirjallisena?

Onko hankintapäätös ja valitusosoitus saatettu asianomaisten tiedoksi?

Onko noudatettu EU-hankintojen osalta määräaikoja ja odotusaikaa?

Onko hankintasopimus tehty kirjallisena ja lisätty sopimushallintajärjestelmään?

Onko EU-hankinnasta julkaistu jälki-ilmoitus?

Lähteet

Eskola, S & Kiviniemi, E & Krakau, T & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset Hankinnat. Helsinki: Alma Talent.

HILMA 2017. Julkisten hankintojen ilmoituskanava. Kynnysarvot. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>. Luettu 22.8.2017.

Kuusniemi-Laine, A & Takala, P. 2008. Julkiset Hankinnat Käsikirja. Helsinki: Edita.

Hankinnat.fi 2017. EU-hankinta. Vähimmäismääräajat ja määräaikojen laskeminen. Määräaikataulukko. <http://www.hankinnat.fi/fi/eu-hankinta/vahimmaismaaraajat-ja-maaraaikojen-laskeminen/maaraaikataulukko>. Luettu 22.8.2017.

Lomakekysely julkisista hankinnoista

Hankintoihin liittyviä kysymyksiä

1. Työnimike / Toimenkuva?
-
2. Millainen rooli sinulla on ollut hankintoja tehdessä? Entä mitä hankintoja olet ollut tekemässä?
-
3. Ovatko tehdyt hankinnat olleet tavara-, palvelu- vaiko rakennusurakkahankintoja? Kuinka paljon näitä hankintoja on tehty vuosittain?
-
4. Ovatko kyseiset hankinnat olleet pienhankintoja vaiko kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja?
-
5. Millaista hankintamenettelyä kyseisissä hankinnoissa on käytetty, entä miten hankinnat on kilpailutettu?
-
6. Missä vaiheessa hankintojen suunnittelu on aloitettu?
-
7. Miten hankintojen ilmoittaminen on käytännössä toteutettu?
-
8. Miten tarjouspyyntö on valmisteltu?
-
9. Miten tarjoajien kelpoisuus tarkistetaan, entä kuinka saadut tarjoukset vertaillaan?
-
10. Kuinka hankintasopimuksen noudattamista on valvottu, jotta tavara/palvelu vastaa sitä mitä ollaan sovittu?
-

Hankintaohjeeseen liittyviä mielipide kysymyksiä

1. Mitä tarpeellisia tietoja hankintaohjeen tulisi sisältää hankintojen suunnitteluun ja hankintaprosessiin liittyen?
-
2. Mitkä ovat yleisimpiä ongelmatilanteita joihin hankintoja tehdessä olet törmännyt? Onko hankintaohjeesta löytynyt apua näihin tilanteisiin?
-
3. Mitä asioita hankintaohjeessa olisi mielestäsi hyvä käydä, jotta se avustaisi hankintojen tekemisessä? Onko nykyisissä ohjeissa jotain parannettavaa?
-
4. Sisältävätkö hankintaohjeet tarpeeksi tietoa noudatettavista määräajoista, menettelyn valinnasta, sekä muutoksenhausta?
-
5. Muita mielipiteitä, ideoita liittyen hankintoihin tai hankintaohjeeseen?
-