

Kustannustehokkuutta sähköisillä hankinnoilla?

Dynaaminen hankintajärjestelmä puitejärjestelyn haastajana

Helsingin Yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
OTM-tutkielma
Oikeustaloustiede
Laatija: Niina Hakkarainen
Ohjaaja: Kristian Siikavirta
Syyskuu 2013

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman aihe	1
1.2 Tutkielman tausta: syyt dynaamisen hankintajärjestelmän tutkimiseen.....	4
1.3 Kysymyksenasettelu ja rajaukset	5
1.4 Aiempi tutkimus ja aineisto	7
1.5 Tutkielman tavoitteet, metodi ja käsittelyjärjestys	8
2. JULKISET HANKINNAT OIKEUDENALANA	11
2.1 Julkisten hankintojen historia ja niitä koskeva oikeudellinen normisto	11
2.1.1 Hankinnat osana sisämarkkinoita	11
2.1.2 Hankintojen sääntelyhistoria ja hankintoja koskeva sääntely	12
2.1.3 Hankintojen nykytila: sähköistämisen aalto	15
2.2 Hankintojen terminologia kilpailutusprosessin eri vaiheissa.....	17
2.2.1 Kuka kilpailuttaa ja mitä kilpailutetaan.....	17
2.2.2 Kilpailutukseen käytettävät hankintamenettelyt ja kilpailutuksen yhteydessä luotavat asiakirjat	18
2.2.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja yrityksiin lähettämien asiakirjojen vastaanottaminen	21
3. HANKINTAMENETTELYT JA NIIDEN VALINTA	24
3.1 Hankintamenettelyn sisältö.....	24
3.2 Avoin menettely.....	25
3.2.1 Avoimen menettelyn pääpiirteet.....	25

3.2.2	Avoimen menettelyn arviointi	25
3.3	Rajoitettu menettely	26
3.3.1	Rajoitetun menettelyn pääpiirteet	26
3.3.2	Rajoitetun menettelyn arviointi	27
3.4	Puitejärjestely.....	30
3.4.1	Puitejärjestely pääpiirteet	30
3.4.2	Puitejärjestelyn arviointi.....	32
3.5	Sähköinen huutokauppa.....	36
3.6	Muut hankintamenettelyt	37
3.7	Yhteenvetoa hankintamenettelyistä	37
4.	DYNAAMINEN HANKINTAJÄRJESTELMÄ	39
4.1	Dynaamisen hankintajärjestelmän pääpiirteet	39
4.2	Dynaamisen hankintaprosessin kulku.....	39
4.2.1	Ensimmäinen vaihe: dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen ja järjestelmään pääsy	40
4.2.1.1	Dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen, hankintailmoitus ja tarjouspyyntö.....	40
4.2.1.2	Alustava tarjous eli tarjoajalistaan hakeminen.....	42
4.2.2	Toinen vaihe: yksittäinen hankinta.....	45
4.2.2.1	Yksittäisen EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan kilpailuttaminen.....	45
4.2.2.2	Yksittäisen EU-kynnysarvot alittavan eli kansallisen hankinnan kilpailutus	47
4.3	Dynaamisen hankintaprosessin arviointi	50
4.3.1	Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton perustelut	50

4.3.2	Dynaamisen hankintajärjestelmän edut	51
4.3.3	Dynaamisen hankintajärjestelmän haasteet	53
4.3.4	Dynaamisen hankintajärjestelmän arvioinnin yhteenveto	56
5.	TEHOKKUUS JULKISISSA HANKINNOISSA	59
5.1	Taloudellinen logiikka julkisten hankintojen ytimenä.....	59
5.2	Tehokkuus taloustieteellisenä lähtökohtana	60
5.3	Julkiset hankinnat huutokauppateorian näkökulmasta.....	62
5.4	Tehokkuus dynaamisessa hankintajärjestelmässä.....	66
5.4.1	Menettelyjen arviointi hankintayksiköiden näkökulmasta	69
5.4.1.1	Hankinnan valmistelu ja hankinnasta ilmoittaminen (alkuvaihe)	69
5.4.1.2	Yrityksiltä saatujen osallistumispyyntöjen ja tarjousten vastaanotto (keskivaihe)	71
5.4.1.3	Hankinnat järjestelyn sisällä ja hankintamenettelyn loppuunsaattaminen (loppuvaihe)	72
5.4.1.4	Menettelyjen kustannukset hankintayksiköiden näkökulmasta kootusti	75
5.4.2	Menettelyjen arviointi yritysten näkökulmasta	76
5.4.3	Dynaamisen hankintajärjestelmän kustannustehokkuus markkinoiden näkökulmasta	79
5.4.4	Näkökulmia hankintoja suorittavan tahon suhteen.....	81
5.5	Dynaamisen hankintajärjestelmän kehittäminen tehokkuuden näkökulmasta	84
6.	PÄÄTELMÄT.....	87
	LIITE: Hankintamenettelyjen prosessikaaviot.....	89

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka – Aine, Antti – Lehto, Petri – Parikka, Julius – Petäjäniemi-Björklund, Anne – Stenborg, Markku – Virtanen, Pertti: Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Tietosanoma Oy. Tallinna 2008. (*Aalto-Setälä ym.* 2008)

Aarto, Markus – Aho, Tuomas – Regelin, Juha – Uotila, Jaakko – Vatanen, Tuomo: Hankintasopimus. Käytännön käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki 2009. (*Aarto ym.* 2009)

Antal-Pomázi, Krisztina: Public Procurement as Auction. Theoretical Models and Practical Problems. The Public Finance Quarterly, Volume LVII, 2012/4 Issue, s. 381–393.

Arrowsmith, Sue: The law of public and utilities procurement. Sweet & Maxwell. London 2005.

Arrowsmith, Sue – Davies, Arwel: Public Procurement: Global Revolution. Kluwer Law International. Tyne and Wear 1998.

Arrowsmith, Sue – Kunzlik, Peter (Eds.): Social and Environmental Policies in EC Procurement Law. New Directives and New Directions. Cambridge University Press. Cambridge 2009.

Begg, David – Fischer, Stanley – Dornbusch, Rudiger: Economics. 9th edition. McGraw-Hill Education. United Kingdom 2008. (*Begg ym.* 2008)

Bovis, Christopher: EU Public Procurement Law. Edward Elgar Publishing Limited. Cornwall 2007.

Bovis, Christopher: Public Procurement in the European Union. Palgrave Macmillan. Great Britain 2005.

Caranta, Roberto – Trybus, Martin (Eds.): The Law of Green and Social Procurement in Europe. DJØF Publishing Copenhagen. Denmark 2010.

Eskola, Saila – Ruohoniemi, Erkki: Julkiset hankinnat. WS Bookwell Oy. Juva 2007.

Heimonen, Matti – Määttä, Kalle: Johdatus oikeustaloustieteeseen. 1997.

Opintomateriaali, joka on saatavilla osoitteesta

http://wanda.uef.fi/taloustieteet/ott/nettikirjasto/Materiaali/heimonen_maatta.pdf. Vierailtu 13.9.2013.

Kalima, Kai: Julkiset hankinnat ja Eurooppaoikeus. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu n:o 17. Saarijärvi 1996.

Kalima, Kai – Häll, Maija – Oksanen, Antero: Julkisyhteisön hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy. Helsinki 2007. (*Kalima ym.* 2007)

Kalliomaa-Puha, Laura: Julkisten hankintojen kansainvälinen sääntely. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisu. Helsinki 1992.

Karinkanta, Pauliina – Kontio, Annamari – Krakau, Tarja – Lahtinen, Tapio – With, Susanna: Yrityksen hankintaopas. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012. (*Karinkanta ym.* 2012)

Klemperer, Paul: Auction theory: A Guide to the Literature. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, No. 3 (1999), s. 227–286.

Konkurrensverket: Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv. Uppdragsforskningsrapport 2009:4.

Kuusniemi-Laine, Anna – Takala, Pilvi: Julkisten hankintojen käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki 2007.

Kuusniemi-Laine, Anna – Takala, Pilvi: Julkiset hankinnat. Käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.

Lehto, Karolina: Sähköinen huutokauppa osana julkista hankintamenettelyä. Edilex 2012/8.

McAfee, R. Preston – McMillan, John: Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature*, Volume XXV (June 1987), s. 699–738.

Mähönen, Jukka: Taloustiede lain tulkinnassa. *Lakimies* 1/2004, s. 49–64.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Määttä, Kalle: Taloustiede kotimaisessa lainvalmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 84. Helsinki 2008.

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5. painos. Tietosanoma Oy. Latvia 2012.

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 4. painos. Tietosanoma Oy. Latvia 2010.

Piga, Gustavo – Treumer, Sten (Eds.): The Applied Law and Economics of Public Procurement. Routledge. Abingdon, Oxon 2013.

Pohjonen, Mika: Going once, going twice... European Lawyer, 2011, 102, 41–42.

Poulsen, Sune Troels – Jakobsen, Peter Stig – Kalsmose-Hjelmborg, Simon Evers: EU Public Procurement Law. The Public Sector Directive. The Utilities Directive. 2nd edition. DJØF Publishing. Denmark 2012. (*Poulsen ym.* 2012)

PriceWaterhouseCoopers: Public procurement in Europe: Cost and effectiveness.

Saatavilla osoitteesta:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf. Vierailtu 18.9.2013. (*PWC* 2011)

Saarinen, Kirsi-Maria: Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.

Sánchez Graells, Albert: Public Procurement and the EU Competition Rules. Hart Publishing. Cornwall 2011.

Simon, Herbert A.: A behavioral Model of Rational Choice. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1. (Feb., 1955). s. 99–118.

Simon, Herbert A.: An empirically based microeconomics. Cambridge University Press. Italy 1997.

Soudry, Ohad: A Cost-Effective Policy In Competitive Bidding for Public Procurement. German Working Papers in Law and Economics. Volume 2003, Paper 7.

Soudry, Ohad: Promoting economy: electronic reverse auctions under the EC directives on public procurement. Journal of Public Procurement, Volume 4, Issue 3 (2004), s. 340–374.

Soudry, Ohad: A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement. Teoksessa *Piga, Gustavo – Thai, Khi V. (eds.): Advancing Public Procurement Practice, Innovation and Knowledge-Sharing.* PrAcademics Press. 2006. Teos saatavilla Internet-osoitteesta www.ippa.ws/ippc2_book.html. Vierailtu 24.9.2013.

Tapola, Marita: Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2012.

Trepte, Peter: Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation. Oxford University Press. Oxford 2004.

Tuukkanen, Petri: Sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä. Pro gradu – tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2012. Saatavilla osoitteesta: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74697/nbnfi-fe201202101319.pdf?sequence=1>. Vierailtu 14.5.2013.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 10/2010.

Valtiovarainministeriö: Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta. Tutkimukset ja selvitykset 1/2004.

Virallislähteet

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

HE 190/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 182/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM (2010) 2020 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2010a)

Euroopan komissio: Vihreä kirja sähköisen hankinnan käytön laajentamisesta EU:ssa. Bryssel 18.10.2010. KOM (2010) 571 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2010b)

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta. 50 ehdotusta työskentelyyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi. Bryssel 27.10.2010. KOM (2010) 608 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2010c)

Euroopan komissio: Vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta: Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita. Bryssel 27.1.2011. KOM (2011) 15 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2011a)

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi ”Yhdessä uuteen kasvuun”. Bryssel 13.4.2011. KOM (2011) 206 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2011b)

Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Bryssel 20.12.2011. KOM (2011) 895 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2011c)

Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista. Bryssel 20.12.2011. KOM (2011) 896 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2011d)

Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä. Bryssel 20.12.2011. KOM (2011) 897 lopullinen. (*Euroopan komissio* 2011e)

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Sähköisiä hankintoja koskeva strategia. Bryssel 20.4.2012. COM (2012) 179 final. (*Euroopan komissio* 2012)

Euroopan komissio: Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnassa hyväksytty uusi ehdotus julkisten hankintojen direktiiviksi. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement. 2011/0438 (COD).

Saatavilla osoitteesta

www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130913ATT71292/20130913ATT71292EN.pdf. Vierailtu 23.9.2013. (*Euroopan komissio* 2013)

TaVM 48/2010 vp: Talousvaliokunnan mietintö 48/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne. 17.9.2002, Kok. 2002, s. I-7213.

C-315/01, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik (GAT) vastaan Österreichische Autobahnen- und Schnellstrassen-Ag (ÖSAG), 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6351.

C-412/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta, 21.2.2008, Kok. 2008, s. I-619.

C-220/05, Jean Auroux ym. vastaan Commune de Roanne, 18.1.2007, Kok. 2007, s. I-385.

C-454/06 presstext Nachrichtenagentur GmbH vastaan Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH ja APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung. 19.6.2008, Kok. 2008, s. I-4401.

Korkein hallinto-oikeus

KHO:2003:89.

KHO 6.10.2004 t. 2514.

KHO 5.10.2012 t. 2649.

Markkinaoikeus

MAO 553/09. Dnro 290/09/JH. Antopäivä 11.11.2009.

MAO 625/09. Dnro 424/08/JH. Antopäivä 15.12.2009.

MAO 385/10. Dnro 558/09/JH. Antopäivä 3.9.2010.

MAO 467/10. Dnro 536/09/JH. Antopäivä 19.10.2010.

MAO 471/10. Dnro 115/10/JH. Antopäivä 19.10.2010.

MAO 74/11. Dnro 215/10/JH. Antopäivä 17.2.2011.

MAO 247/11. Dnro 492/10/JH. Antopäivä 1.6.2011.

MAO 462/11. Dnro 552/10/JH. Antopäivä 4.10.2011.

MAO 514/11. Dnro 635/10/JH. Antopäivä 11.11.2011.

MAO 567/11. Dnro 681/10/JH. Antopäivä 12.12.2011.

MAO 573/11. Dnro 598/10/JH. Antopäivä 12.12.2011.

MAO 590/11. Dnro 162/11/JH. Antopäivä 16.12.2011.

MAO 64/12. Dnro 221/11/JH. Antopäivä 21.2.2012.

MAO 102/12. Dnro 237/11/JH. Antopäivä 22.3.2012.

MAO 221/12. Dnro 386/11/JH. Antopäivä 15.6.2012.

Muut lähteet

Credita: Yritys ja hankintatietopalvelu. www.credita.fi. Vierailtu 11.9.2013 (*Credita* 2013)

Euroopan komissio: Explanatory note: competitive dialogue, classic directive. Saatavilla osoitteesta http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf. Vierailtu 18.9.2013. (*Euroopan komission tulkitseva tiedonanto kilpailullisesta neuvottelumenettelystä*)

Euroopan komission Suomen-edustusto: Sähköpostivaihto Euroopan komission Suomen-edustuston tietopalvelun kanssa 21.–24.5.2013. (*Euroopan komission Suomen-edustusto* 2013)

Euroopan parlamentti: Public procurement package: getting the best value for money. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130903IPR18507/html/Public-procurement-package-getting-the-best-value-for-money>. Vierailtu 13.9.2013. (*Euroopan parlamentti* 2013a)

Euroopan parlamentti: European Parliament/Legislative Observatory. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0438\(COD\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0438(COD)&l=en). Vierailtu 18.9.2013. (*Euroopan parlamentti* 2013b)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Hankintadirektiiveistä ja hankintayksiköiden välisestä yhteistyöstä. <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/kolumnit/hankintadirektiiveista-jne/Sivut/default.aspx>. Vierailtu 13.9.2013. (*Julkisten hankintojen neuvontayksikkö* 2013a)

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Sähköinen huutokauppa – lainmukainen tapa neuvotella hinnoista. <http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/hankintauutisia/kolumnit/sahkoinen-huutokauppa/Sivut/default.aspx>. Vierailtu 20.8.2013. (*Julkisten hankintojen neuvontayksikkö* 2013b)

Kilpailuvirasto: Lausunto valmismatkaliikelain mukaisesta vakuusjärjestelmästä. Dnro 625/72/2008. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloit-laus/a-2008-72-0625>. Vierailtu 18.9.2013.

Matrix-SCM: Contracting with Matrix. www.matrix.scm.com/contracting-with-matrix.php.
Vierailtu 23.9.2013.

North Lincolnshire Council: Procurement.
www.northlincs.gov.uk/councilanddemocracy/finance/procurement/. Vierailtu 23.9.2013.
(*North Lincolnshire* 2013a)

North Lincolnshire: North Lincolnshire council case study on dynamic purchasing systems.
www.northlincs.gov.uk/EasysiteWeb/getresource.axd?AssetID=47949&type=full&service type=Attachment. Vierailtu 23.9.2013. (*North Lincolnshire* 2013b)

North Lincolnshire: 21.5.2013 lähetetty sähköposti North Lincolnshireen
(customerservice@northlincs.gov.uk). (*North Lincolnshire* 2013c)

Senaatti-kiinteistöt: Mikkelin vankilan perusparannusta koskeva hankintailmoitus.
www.hankintailmoitukset.fi/fi/notice/view/2013-019345/. Vierailtu 12.9.2013.

Suomen Kuntaliitto: E-hankinta säästää kustannuksia.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2011/Sivut/e-hankinta-saastaa-kustannuksia.aspx>. Vierailtu 15.8.2013. (*Suomen Kuntaliitto* 2011)

Suomen Kuntaliitto: Uudet hankintadirektiivit – ensi tunnelmia.
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2012/Sivut/20120202-uudet-hankintadirektiivit-ensi-tunnelmia.aspx>. Vierailtu 13.9.2013. (*Suomen Kuntaliitto* 2012)

Tietoviikko: IT-hankinnat uudistuvat – paras ideanikkari voittakoon.
http://www.tietoviikko.fi/cio/ithankinnat+uudistuvat++paras+ideanikkari+voittakoon/a932504?s=bu_mikropc. Vierailtu 24.9.2013.

Työ- ja elinkeinoministeriö: HILMAN vuoden 2012 ilmoitusten tilastot julkisista hankinnoista. http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot_2012. Vierailtu 6.5.2013.
(*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013a)

Työ- ja elinkeinoministeriö: Ajantasainen taulukko kynnysarvoista HILMA-ilmoituskanavassa. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>. Vierailtu 14.5.2013. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013b)

Työ- ja elinkeinoministeriö: WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA).

[http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/julkisiin_hankintoihin_liitty_va_lainsaadanto/wto_n_julkisten_hankintojen_sopimus_\(gpa\)](http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/julkisiin_hankintoihin_liitty_va_lainsaadanto/wto_n_julkisten_hankintojen_sopimus_(gpa)). Vierailtu 23.5.2013. (*Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013c)

UnitedKingdom-Tenders: www.unitedkingdom-tenders.co.uk. Vierailtu 12.9.2013.

World Trade Organization: Member information: Finland and the WTO.

http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/finland_e.htm. Vierailtu 23.5.2013. (*WTO* 2013a)

World Trade Organization: Government procurement: General overview: General overview of WTO work on government procurement.

http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/overview_e.htm. Vierailtu 23.5.2013. (*WTO* 2013b)

1. JOHDANTO

1.1 Tutkielman aihe

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita, jotka laissa julkisista hankinnoista (30.3.2007/348)¹ määriteltyjen hankintayksiköiden on hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailutettava.² Julkisten hankintojen arvo Suomessa on vuonna 2012 ollut yli 10 miljardia euroa.³ Julkiset hankinnat muodostavat siten hyvin merkittävän markkinan, jonka vaikutukset yhteiskunnassa näkyvät laajalti.

Hankintayksiköt ovat veloitettuja kilpailuttamaan tietyt euromääräiset kynnysarvot⁴ ylittävät hankinnat. Hankintalain tarkoituksena on julkisten varojen tehostettu käyttö, hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksien selkiyttäminen, sekä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen kaikille tarjoajille julkisissa hankinnoissa.⁵

Hankintoja voidaan toteuttaa erilaisin hankintamenettelyin, joista Suomessa mahdollistettuna uusimpana vaihtoehtona on dynaaminen hankintajärjestely⁶. Tutkielmassani tarkastelen dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuutta. Tarkoituksena on vastata pääasiassa kysymykseen, onko dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan tehokas. Tutkielmassa pyrin vastaamaan myös lukuisiin dynaamista hankintajärjestelmää koskeviin tulkinnallisiin kysymyksiin.

Lähtökohtaisesti hankintamenettelyissä hankintayksikkö asettaa ensin kriteerit (valinta- ja vertailukriteerit), vastaanottaa tarjoukset ja valitsee niistä etukäteen asettamiensa kriteerien perusteella toimittajan hankinnalleen. Puitejärjestelyssä on kyse tilanteesta, jossa hankintayksikkö kilpailuttaa joukon tarjoajia, joilta se jatkossa tulee suorittamaan yksittäisiä hankintoja joko ennalta vahvistamiensa kriteerien ja järjestyksen mukaisesti, tai

¹ Viitataan lakiin julkisista hankinnoista jäljempänä myös hankintalakina.

² Pekkala ja Pohjonen määrittelevät julkisen hankinnan tavaroiden ja palvelujen ostamiseksi sekä rakennusurakan teettämiseksi julkisin varoin. *Pekkala – Pohjonen 2012*, s. 21.

³ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema tilasto julkisista hankinnoista vuodelta 2012. *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a*.

⁴ Ajantasaiset kynnysarvot löytyvät hankintailmoituksia koskevasta HILMA-ilmoituskanavasta. *Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b*.

⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. *HE 50/2006 vp*, s. 1.

⁶ Samaan aikaan mahdollistettiin myös sähköisen huutokaupan käyttö. Sähköinen huutokauppa ei mielestäni ole itsenäinen hankintamenettely vaan hankintamenettelyissä tarjousten vertailussa käytettävä työkalu. Käsitelen aihetta sitä koskevassa jäljempänä kappaleessa 3.5, s. 36.

etukäteen sovittujen sitovien ehtojen mukaisesti. Vaihtoehtoisesti puitejärjestelyssä voidaan jokaisen yksittäisen hankinnan kohdalla toteuttaa puitejärjestelyyn osallistuvien yritysten kesken lyhennetty kilpailutus.⁷ Mahdollista on myös yhden toimittajan puitejärjestely. Ennen dynaamisen hankintajärjestelmän käyttömahdollisuutta puitejärjestely on ollut suosittu tapa suorittaa hankintoja, jotka toistuvat useasti ja vaativat joustoa.

Lokakuussa 2011 voimaan astuneella sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän mahdollistavalla lailla (laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä, 17.6.2011/698)⁸ on pantu täytäntöön hankintadirektiiviin ja erityisalojen hankintadirektiivin jäsenvaltioille jätetty mahdollisuus ottaa myöhemmin käyttöön sähköinen huutokauppa sekä dynaaminen hankintajärjestelmä. Samassa laissa on säädetty myös kansallisiin hankintoihin⁹ soveltuvasta kevennetystä dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Dynaamista hankintajärjestelmää voidaan kuvata puitejärjestelyn kaltaiseksi, kaksitasoiseksi menettelyksi. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä tarjoajien joukkoa ei kuitenkaan ole suljettu, vaan järjestelmään voidaan sen keston ajan ottaa mukaan uusia tarjoajia, jotka täyttävät hankintayksikön vaatimukset ja ovat jättäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen. Dynaamisen järjestelmän ensimmäisessä vaiheessa hankintayksikkö perustaa järjestelmän, johon halukkaat tarjoajat voivat liittyä jättämällä alustavan tarjouksen. Ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on siten luoda tarjoajalista, jota voidaan jatkuvasti täydentää uusilla tarjoajilla. Hankintayksikön on hyväksyttävä kaikki kelpoisuusehdot täyttävät ja tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen jättäneet toimittajat hankintajärjestelmän piiriin. Toisessa vaiheessa hankintayksikkö kilpailuttaa yksittäisen hankinnan ja tekee

⁷ Lyhennettyä kilpailutusta kutsutaan usein myös minikilpailutukseksi. Käytän tutkielmassani kumpaakin näistä termeistä.

⁸ Viittaan tähän lakiin jäljempänä myös sähköisten menettelyjen lakina. Sähköisten menettelyjen lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vuonna 2007 valmisteltiin jo ehdotus valtioneuvoston asetukseksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (TEM 141:00/2008). Tuolloin kuitenkin katsottiin, että asiasta olisi asetuksen sijaan säädettävä lailla. *HE 182/2010 vp*, s. 5–6.

⁹ Kutsun tutkielmassani kansallisia hankintoja myös EU-kynnysarvot alittaviksi hankinnoiksi.

päätöksen tarjoajan valinnasta. Tämän menettelyn arvioidaan edistävän kilpailua alalla¹⁰ ja toteuttavan näin myös EU-oikeuden tavoitetta toimivasta kilpailusta ja sisämarkkinoista.¹¹

Hallituksen esityksessä sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton perusteluiksi on esitetty muun muassa julkisten varojen käytön tehostamista, hankintaprosessien yhdenmukaistamista sekä myös hankintoihin osallistuvien tahojen taakan ja kustannusten vähentymistä.¹² Esityksessä on mainittu, että sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä ovat lainsäädännöllisesti mahdollistettu lähes kaikissa jäsenvaltioissa, mutta dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö ei ole vielä kovin yleistä.¹³ Dynaamisen hankintajärjestelmän käytöstä ei ole vielä Suomessa kokemuksia.¹⁴

EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat tällä hetkellä uudistettavina. Klassista hankintadirektiiviä koskevan direktiiviehdotuksen¹⁵ mukaan uusien direktiivien tarkoituksena on muun muassa selkiyttää ja parantaa dynaamista hankintajärjestelmää.¹⁶ Komissio julkaisi direktiiviluonnokset jo vuoden 2011 loppupuolella ja niiden oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2012 loppuun mennessä. Varmaa tietoa niiden voimaan tulosta ei ole vielä saatavilla. Direktiiviehdotuksia koskeva lopullinen äänestys suoritetaan marraskuussa 2013.¹⁷ Tällä hetkellä uudistusten arvioidaan tulevan Suomessa voimaan vuonna 2016.¹⁸

Julkisten hankintojen direktiiviehdotuksessa on huomioitu dynaamisen hankintajärjestelmän haastavuus hankkijan näkökulmasta. Järjestelmän laajempi

¹⁰ Hallituksen esityksessä on esimerkiksi arvioitu sähköisten hankintamenettelyjen kautta voitavan saavuttaa kilpailu- ja tehokkuusetuja hankinnoissa ja markkinoilla. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. *HE 182/2010 vp*, s. 8.

¹¹ Sue Arrowsmithin mukaan dynaamisen hankintajärjestelmän sääntely mahdollistaa parhaan mahdollisen kilpailun hankinnoissa: *the dynamic purchasing system necessarily involves the maximum degree of competition throughout the process*. Arrowsmith 2005, s. 1208.

¹² *HE 182/2010 vp*, s. 3.

¹³ *HE 182/2010 vp*, s. 5.

¹⁴ Ks. jäljempänä alaviite 22, s. 4.

¹⁵ Klassisella hankintadirektiivillä tarkoitetaan ns. hankintadirektiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta). Klassisen hankintadirektiivin uudistamiseksi on annettu ehdotus direktiiviksi julkisista hankinnoista ks. *Euroopan komissio* 2011d.

¹⁶ *Euroopan komissio* 2011d, s. 9, 20–21, 67–72.

¹⁷ Euroopan parlamentin 5.9.2013 julkaistun lehdistötiedotteen mukaan direktiiviehdotuksia koskevat esitykset hyväksyttiin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnassa. Parlamentin täysistunnossa ehdotuksista äänestetään tiedotteen mukaan marraskuussa. *Euroopan parlamentti*, 2013a. Euroopan parlamentin lainsäädäntöprosesseja koskevassa tietokannassa direktiiviehdotusten seurannassa ei ole mainintaa marraskuisesta äänestyksestä. *Euroopan parlamentti*, 2013b.

¹⁸ *Tietoviikko* 2013.

käyttöönotto tehostaisi julkisia hankintoja ja lisäisi kilpailua markkinoilla. Komissio on arvioinut, että sähköisiin menettelyihin siirtyminen tuottaisi merkittäviä taloudellisia etuja. Komission mukaan sähköisten hankintojen käyttöönottoon siirtyneet hankintayksiköt ovat saavuttaneet järjestelmään siirtymisen ansiosta hinnanalennuksina säästöjä 5-20 % edestä.¹⁹ Hankintadirektiivejä koskevassa uudistuksessa on jokaiseen alkuperäiseen direktiiviehdotukseen²⁰ sisällytetty jäsenmaille velvollisuus siirtyä kahden vuoden kuluessa kokonaan sähköisiin hankintoihin. Syyskuussa 2013 lopulliseen äänestykseen menevien direktiiviehdotusten osalta tätä siirtymäaikaa on lisätty 54 kuukauteen.²¹

1.2 Tutkielman tausta: syyt dynaamisen hankintajärjestelmän tutkimiseen

Dynaamisen hankintajärjestelmän haastavuutta ja soveltuvuutta julkisiin hankintoihin on tarpeen selvittää sen vuoksi, että sen käyttö onnistuessaan säästäisi paljon julkisia varoja. Kun käytöstä ei ole vielä tilastoituja kokemuksia, on kustannusten analysointi tehtävä arvioiden mahdollista menettelyllä toteutettavaa hankintaprosessia lainsäädännön ja direktiivin valossa.

Kyseessä on ajankohtainen aihe kolmesta syystä. Ensinnäkin, dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on tullut Suomessa mahdolliseksi vasta vuonna 2011 ja sen käytöstä ei ole vielä kokemuksia.²² Toisekseen, hankintadirektiiviä nyt uudistettaessa ollaan myös, osana uutta sähköistämisen aaltoa, dynaamiseen hankintajärjestelmään kiinnittämässä huomiota. Euroopan komissio on jo vuonna 2010 julkaisemassaan vihreässä kirjassa²³ esittänyt sähköisen hankinnan käytön laajentamista EU:ssa ja peräänkuuluttanut sähköiseen hankkimiseen siirtymisen tärkeyttä sisämarkkinoilla. Unionin ajankohtaisena tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja osana laajempaa sisämarkkinoiden vauhdittamista. Tavoitteet julkisten hankintojen tehostamiseksi käyvät ilmi seuraavista asiakirjoista: Euroopan komission vihreä kirja sähköisen hankinnan käytön laajentamisesta EU:ssa KOM (2010) 571 lopullinen, Euroopan komission vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta: kohti tehokkaampia eurooppalaisia

¹⁹ Euroopan komissio 2012, s. 4.

²⁰ Euroopan komissio 2011c, 34 artikla, Euroopan komissio 2011d, 19 artikla 7 kohta ja Euroopan komissio 2011e, 25 artikla 7 kohta.

²¹ Euroopan komissio 2013, Article 92 (2).

²² Tämä tieto on vahvistettu tarkistamalla Credita-palvelusta myös arkistoitujen hankintailmoitusten osalta dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö hankinnoissa. 11.9.2013 suoritettulla haulla ei tullut yhtään tulosta dynaamiselle hankintajärjestelmälle. Credita 2013. HILMA-ilmoituskanavassa 12.9.2013 suoritettuna haun perusteella Senaatti-kiinteistöt suorittaa Mikkelin vankilan perusparannusta koskevan rakennusurakan dynaamisella hankintajärjestelmällä. Hankinnan on hankintailoituksen mukaan määrä alkaa 7.10.2013 ja päättyä 31.12.2014. Senaatti-kiinteistöt 2013.

²³ Euroopan komissio 2010b.

hankintamarkkinoita KOM (2010) 15 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi ”Yhdessä uuteen kasvuun” KOM (2011) 206 lopullinen sekä Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Sähköisiä hankintoja koskeva strategia KOM (2012) 179 lopullinen. Dynaaminen hankintajärjestelmä on tärkeä osa hankintojen tämänhetkistä sähköistämisyrittä²⁴, mikä osaltaan perustelee aiheen tutkimista. Kolmannekseen, EU-oikeudellisesta näkökulmasta aihe on ajankohtainen myös siitä syystä, että uusien hankintadirektiivien myötä myös dynaamista hankintajärjestelmää itsessään ollaan uudistamassa.

Dynaamista hankintajärjestelmää koskeva lainsäädäntö ja direktiivi jättävät useita hankintamenettelyä koskevia kysymyksiä avoimiksi tai vähintäänkin tulkinnanvaraiseksi. Sen lisäksi, että tutkielmassani kartoitan sitä, mihin järjestelmän tehokkuus voi perustua, pyrin myös selkiyttämään kuvaa dynaamisesta hankintajärjestelmästä antamalla tulkintavaihtoehtoja edellä mainittuihin avoimeksi jääneisiin kysymyksiin.²⁵

Aiheesta ei ole Suomessa muuta kuin deskriptiivistä tutkimusta ja kirjallisuudessakaan siihen ei ole pääsääntöisesti muuten kuin säädöstekstiä referoiden viitattu.²⁶ Tämä jo yksinään on painava syy sille, että dynaamisen hankintajärjestelmän kenttää tulee tutkia.

1.3 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkimuskysymyksenä on, onko dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan tehokas ja toimiva hankintamenettely. Hypoteesina on, että kyseessä on tehokas ja käyttökelpoinen hankintamenettely, jonka käytön vähäisyys johtuu lähtökohtaisesti ennakkoluuloista²⁷ sekä ohjeistuksen puutteesta.

²⁴ Sähköisten menettelyjen lakia koskevassa hallituksen esityksessä kuvataan sähköisten hankintamenettelyjen käyttöönoton olevan *yksi keskeinen toimi julkisten hankintojen sähköistämisen edistämiseksi*. HE 182/2010 vp, s. 3.

²⁵ Esimerkiksi laissa ja direktiivissä dynaamisen hankintajärjestelmän on katsottu soveltuvan tavanomaisiin yleisesti markkinoilla saatavilla oleviin hankintoihin. Tämä ilmaus on epämääräinen eikä todellisesti kerro soveltamisalasta juurikaan. Sen vuoksi on mielenkiintoista kartoittaa, mihin järjestelmä omien rajoitteidensa ja mahdollisuuksiensa puitteissa soveltuisi.

²⁶ Katso aiheesta tarkemmin tutkielman kappale 1.4 Aiempi tutkimus ja aineisto, s. 7–8.

²⁷ Euroopan komissio on todennut sähköisiä hankintoja koskevan strategian tiedonannossa, että toinen sähköisten menettelyjen käyttöönottoa hidastavasta suuresta tekijästä on *tiettyjen sidosryhmien passiivisuus*. Tällä komissio on viitannut vakiintuneiden tottumusten muuttamisen haasteisiin. Toiseksi tekijäksi komissio

Julkisten hankintojen kenttä, hankintamenettelyt ja kansallisen sekä EU-tason hahmottaminen on tarpeen, jotta tutkielman aihe on sijoitettavissa oikeaan kehikkoon. Käsitellessäni aihetta selvitän myös muiden jäsenvaltioiden tilanteita sekä niissä tuotettua aineistoa dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Kun kyseessä on EU-oikeudesta lähtöisin oleva oikeudenala säännöksineen, on tällainen EU-tason tarkastelu välttämätöntä.

Käsittelen tutkielmassani lähtökohtaisesti dynaamista hankintajärjestelmää. Dynaamisen hankintajärjestelmän sijoittaminen yleisempään hankintojen kontekstiin edellyttää etenkin myös puitejärjestelyn laajempaa analyysia. Puitejärjestelyn ja dynaamisen hankintajärjestelmän muodot ovat lähellä toisiaan, minkä vuoksi puitejärjestelyistä saaduista kokemuksista on mahdollista johtaa analogioita dynaamisen hankintajärjestelmän etuihin ja haasteisiin. Molempien hankintamenettelyn suhteen lainsäädäntö on suppea, eikä tarjoa soveltajalle selkeitä ohjeita siihen, miten ja millaisiin hankintoihin niitä tulisi hyödyntää. Puitejärjestelyt ovat Suomessa laajalti käytössä, mutta aiheuttavat edelleen hankinnan osapuolille haasteita ja niiden soveltamisen suhteen²⁸ vallitsee epätietoisuus²⁹. Dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn keskinäinen vertailu myös mahdollistaa dynaamista hankintajärjestelmää koskevien tehokkuuden aspektien löytämisen.

Tutkielmani tarkoituksena on vastata tehokkuutta koskevaan kysymykseen, mikä edellyttää taloustieteellistä analyysia. Käsitelen julkisia hankintoja etenkin kustannustehokkuuden näkökulmasta. Käytän apuna myös muun muassa huutokauppateoriaa ja Ruotsin kilpailuviranomaisten näkemyksiä tehokkuudesta. Arvioin tehokkuudesta saamieni huomioiden ja kustannustehokkuusanalyysin pohjalta dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuutta useasta eri näkökulmasta.

Kun tutkielman aihepiirinä ovat julkiset hankinnat, on tarpeen tehdä tiettyjä rajauksia. En käsittele tutkielmassani tavarahankintoja, rakennusurakoita enkä hankintoja yksityiskohtaisesti muuten, kuin mikä on aiheeseen johdattamisen suhteen tarpeen. Olen rajannut erityisalojen hankinnat³⁰ tutkielmani ulkopuolelle näiden hankintojen

on ilmoittanut markkinoiden pirstaloitumisen, kun unionin alueella on käytössä runsaasti erilaisia järjestelmiä. *Euroopan komissio* 2012, s. 5.

²⁸ Haasteita aiheuttaa esimerkiksi sen hahmottaminen, miten laajasti hankinnan ehdot on alun perin vahvistettava.

²⁹ Ks. tästä jäljempänä puitejärjestelyjä koskeva kappale 3.4, s. 30–36. Ks. etenkin oikeuskäytäntöä koskeva esitys s. 32–33.

³⁰ Näitä säännellään laissa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349), johon viitataan jäljempänä erityisalojen hankintalakina.

erityislaatuisuuden vuoksi, vaikka dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on myös näissä hankinnoissa sallittua.³¹ Kun tutkielman ydin on hankintamenettelyn tehokkuuden tutkimisessa, en koe tarkoituksenmukaiseksi laajentaa tutkielmaa perinteisten hankintojen ulkopuolelle.

1.4 Aiempi tutkimus ja aineisto

Dynaaminen hankintajärjestelmä on uusi Suomessa käytössä oleva hankintamenettely, eikä siitä ole vielä ehtinyt syntyä oikeuskäytäntöä tai tutkimusta.³²

Referoin tutkielmassani puitejärjestelyyn ja dynaamiseen hankintajärjestelmään liittyvää kirjoitettua lainsäädäntöä. Tämä pitää sisällään direktiivit³³ ja asetukset sekä Suomen tasolla hankintoihin liittyvät lait³⁴ ja asetukset. Näiden vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi tutkin myös lain esitöitä.

Kotimaisessa alan kirjallisuudessa dynaamista hankintajärjestelmää on sivuttu jonkin verran, mutta lähinnä vain lakia ja esitöitä tiivistäen.³⁵ Kansainvälisessä kirjallisuudessa viittauksia dynaamiseen hankintajärjestelmään on useammin, tosin nämäkään esitykset

³¹ Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöä erityisalojen hankintalain alaisuuteen kuuluvissa hankinnoissa ei ole rajoitettu ja määritelty sen tarkemmin, kuin viittaamalla sähköisten menettelyjen lakiin. Erityisalojen hankintalain suhteen hankintoihin voidaan soveltaa dynaamista hankintajärjestelmää samoin kuin hankintalain alaisuuteen kuuluviin hankintoihin. Tämän suhteen on kuitenkin huomioitava, että erityisalojen hankintalaki soveltuu ainoastaan EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Hankinnan kokonaisarvon on ylittävä EU-kynnysarvot, jotta hankinta kilpailutetaan erityisalojen hankintalain mukaan. Yksittäinen hankinta saattaa kuitenkin jäädä EU-kynnysarvot ylittävässä dynaamisessa hankintajärjestelmässä EU-kynnysarvon alapuolelle, jolloin sovellettavaksi tulevat dynaamisen hankintajärjestelmän yksittäistä EU-kynnysarvot alittavaa hankintaa koskevat säännökset. Osa erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvista hankinnoista (esim. energia) voisi soveltua hyvin dynaamisella hankintajärjestelmällä kilpailuttamiseen sen vuoksi, että niiden hinnat seuraavat nopeitakin markkinoiden muutoksia.

³² Olen aineistoa kartoittaessani tutustunut yhteen Pro graduun, jossa aiheena olivat sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä. Kyseisen tutkielman ote ja näkökulma poikkeavat yleisyydessään omasta tutkielmastani. *Tuukkanen 2012*, s. 1–2.

³³ Tämän tutkielman kannalta tärkein direktiivi on ns. hankintadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta). Julkisten hankintojen direktiivejä ollaan uudistamassa, minkä vuoksi tutkielman kannalta tärkeä on myös edellä mainitun klassisen hankintadirektiivin uudistamiseksi annettu ehdotus direktiiviksi julkisista hankinnoista (*Euroopan komissio 2011d*).

³⁴ Tämän tutkielman kannalta tärkeimpinä lakeina mainittakoon laki julkisista hankinnoista (348/2007) sekä laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011).

³⁵ Tähän mennessä ainoa kotimainen syvemmälle menevä katsaus aiheeseen löytyy Elise Pekkalan ja Mika Pohjosen uusimmasta yhteisestä teoksesta. *Pekkala – Pohjonen 2012*, s. 280–286. Dynaamista hankintajärjestelmää koskeva laki on verrattain uusi, ja on ymmärrettävää, ettei lain voimaantuloa edeltäneissä teoksissa ole käsitelty kyseistä menettelyä. Katso esim. *Pekkala – Pohjonen 2010*, s. 257 ja *Kuusniemi-Laine – Takala 2007*, s. 118, 164. Teos *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista* ei sisällä edes viittausta sähköisiin menetelmiin. *Aalto-Setälä ym. 2008*.

eivät syvenny kyseiseen hankintamenettelyyn sillä tasolla, millä dynaamista hankintajärjestelmää tutkielmassani tarkastelen.³⁶

Kun aihetta koskevan tutkimuksen ja kirjallisuuden määrä on rajattu, on tarpeen kartoittaa dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöä muissa jäsenvaltioissa. Osa hankinnoista on EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, jolloin hankinnat kilpailutetaan unionin tasolla. Tällöin hankintaa koskevat säännöt ovat unionin tasolla säänneltyjä ja kaikkia jäsenmaita yhtäläisesti velvoittavia. Näiden tapausten vuoksi pelkkä kansallisen kentän tarkastelu ei ole aiheen suhteen riittävä. Kansallinen hankintalainsäädäntö myös perustuu vahvasti unionin hankintojen sääntelyyn. Vaikka dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö Euroopan unionin tasolla on jäänyt rajoittuneeksi, on sen soveltamisesta jäsenvaltioissa olemassa joitain kokemuksia.³⁷ Suomesta näitä ei vielä ole.³⁸ Tutkielmani kannalta on tämänkin vuoksi tärkeää selvittää mahdollisia unionin tasolla saatuja kokemuksia hankintamenettelyn käytöstä.

Puitejärjestelyistä löytyy Suomesta kirjallisuuden lisäksi oikeuskäytäntöä. Tarkoituksena on puitejärjestelyn logiikkaa ja haasteita kartoittamalla luoda analogioita dynaamisen hankintajärjestelmän sovellettavuuteen. Analysoin dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuutta tutkielmassani verraten hankintamenettelyn kustannuksia sen kanssa samantyyppiseen puitejärjestelyyn.

Tutkielman oikeustaloustieteellisen näkökulman vuoksi hyödynnän tutkielmassani taloustieteellisiä artikkeleita ja kirjallisuutta niin tehokkuudesta, huutokauppateoriasta kuin julkisista hankinnoistakin.

1.5 Tutkielman tavoitteet, metodi ja käsittelyjärjestys

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää dynaamisen hankintajärjestelmän nykymuodon tehokkuutta. Kyseessä on todellinen haaste, sillä vaikka teoriassa dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on mahdollista, on sen käytännön toteutus jäänyt marginaaliseksi. Tämän kysymyksen selvittämiseksi yhdistelen niin teoreettista kuin käytännöllistäkin lainoppia. Tutkimuskysymyksen ydin on tehokkuuden arvioinnissa,

³⁶ Bovis esimerkiksi tyytyy vain esittämään tiivistetysti direktiivien dynaamista hankintajärjestelmää koskevan sääntelyn teoksessaan *Public Procurement in the European Union*. Bovis 2005, s. 155–157. Katso myös Poulsen ym. 2012, s. 389–340, Bovis 2007, s. 99–100, 261–265 sekä Arrowsmith – Kunzlik 2009, s. 102.

³⁷ HE 182/2010 vp, s. 5.

³⁸ Ks. edellä alaviite 22, s. 4.

jonka selvittämiseksi tutkielmassa käytetään apuna taloustieteen tutkimustuloksia. Tarkasteluni lähtökohta on sen lainsäädännön arvioinnissa, jonka mukaan dynaaminen hankintajärjestelmä on rakennettava.

Tutkielman ensimmäisessä kappaleessa käsittelen sitä, mihin julkiset hankinnat asettuvat oikeudellisessa kentässä. Tutkielman toisessa kappaleessa tarkastelen julkisten hankintojen historiaa ja nykytilaa sekä julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista normistoa. Tässä osiossa selvitan myös, miten hankinta suoritetaan pääpiirteissään ja millaisista termeistä hankintojen suhteen on oltava tietoinen. Tällaisen viitekehyksen luominen on edellytys julkisten hankintojen, tässä tapauksessa etenkin dynaamisen hankintajärjestelmän, tarkastelulle.

Kolmannessa kappaleessa tarkastelen hankintamenettelyjä eli keinoja suorittaa hankintoja. Hankintayksiköllä on valta päättää käyttämästään hankintamenettelystä lainsäädännön rajoissa. Vaikka hankintamenettelyjä on lukuisia, ei aina ole selvää, mitä hankintamenettelyä saa ja kannattaa käyttää. Hankintamenettelyjen kuvauksen yhteydessä otan tarkastelun kohteeksi yksityiskohtaisemmin puitejärjestelyn. Puitejärjestelyn suhteen selvitan niin lainsäädännön asettamia reunaehtoja kuin oikeuskäytännön tarjoamia rajoja järjestelylle. Kokoan tähän kappaleeseen myös kirjallisuudessa esitettyjä havaintoja hankintamenettelyjen eduista ja haasteista.

Tutkielman neljäs kappale sisältää dynaamisen hankintajärjestelmän tarkan analysoinnin. Kuvaan ensin dynaamisen hankintajärjestelmän kulun yleisesti, jonka jälkeen selvitan järjestelmän lainsäädännöllistä taustaa ja sen asettamaa funktiota tälle hankintamenettelylle. Analysoin tässä yhteydessä myös hankintamenettelyn yksityiskohtaisempia kysymyksiä, kuten soveltamisalaa. Tässä kappaleessa tarkastelen kriittisesti dynaamisen hankintajärjestelmän hyviä puolia sekä myös sen nykymuodon haasteita.

Tutkielma on oikeustaloustieteellistä metodologiaa hyödyntävä. Tutkielman viides kappale sisältää julkisten hankintojen ja dynaamisen hankintajärjestelmän tarkastelun taloustieteen menetelmien avustuksella. Keskityn selvittämään sitä, miten tehokkuus liittyy julkisiin hankintoihin. Esittelen myös, miten tehokkuutta on määritelty ja miten sitä on voitu mitata. Tämän lisäksi tarkastelen julkisten hankintojen taloustieteellistä ulottuvuutta huutokauppateorian kautta. Huutokauppateoriasta ja sitä kohtaan esitetystä kritiikistä poimin näkökulmia dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuuden analysointiin.

Tutkielman pääasiallisena tarkoituksena on antaa arvio siitä, voisiko dynaaminen hankintajärjestelmä olla väline julkisten hankintojen tehostamiseen. Julkisilla hankinnoilla pyritään muun muassa minimoimaan kustannuksia ja saamaan aikaan hinta-laatu –suhteeltaan optimaalisia hankintoja. Tästä syystä olen valinnut tehokkuuden analysoinnin lähtökohdaksi kustannustehokkuuden. Vertailen hankintayksikön näkökulmasta dynaamisesta hankintajärjestelmästä koituvia kustannuksia ja säästöjä puitejärjestelyllä toteutettavaan hankintaan. Puitejärjestelyn suhteen tarkastelen vain avoimella ja rajoitetulla menettelyllä toteutettuja hankintoja. Hankintayksikköä koskevan esityksen jälkeen tarkastelen kustannuksia ja säästöjä kummassakin menettelyssä yrityksen näkökulmasta. Kun olen antanut arvioni kustannustehokkuudesta yksittäisen hankinnan tasolla, keskityn kustannusten yleiseen arviointiin ja dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuudesta annettavaan arvioon laajemmasta markkinoita koskevasta näkökulmasta. Analyysissä otan huomioon myös huutokauppateorian ja siitä esitetyn kritiikin, Ruotsin kilpailuviranomaisen näkemyksen julkisten hankintojen tehokkuudesta sekä Euroopan unionin tilaaman julkisia hankintoja koskevan kustannustehokkuusanalyysin. Markkinoita koskevasta analyysistä siirryn tarkastelemaan hankintaa yksittäisen hankintaa suorittavan toimijan tasolla. Esitän tässä yhteydessä, mikä merkitys yksittäisellä hankintoja tekevällä toimijalla on hankintojen tehokkaan suorittamisen kannalta.

Tehokkuutta koskevan analyysin jälkeen pohdin dynaamisen hankintajärjestelmän kehittämistä. Annan arvioni siitä, miten dynaamista hankintajärjestelmää tulisi muuttaa, jotta sitä hyödynnettäisiin jatkossa enemmän. Käsittelen myös lyhyesti hankintadirektiivien uudistuksen mukanaan tuomia muutoksia dynaamiseen hankintajärjestelmään. Tarkoitukseni on antaa de lege ferenda –arvio direktiivi uudistuksen vaikutuksesta dynaamiseen hankintajärjestelmään sekä mahdollisuuksista vastata järjestelmän todellisiin haasteisiin.

Tutkielman kuudennessa eli viimeisessä kappaleessa käyn läpi tutkielmasta esiin nousseet keskeiset havainnot ja niiden perusteella tekemäni arviot. Pohdin myös lyhyesti dynaamisen hankintajärjestelmän roolia osana julkisten hankintojen tulevaisuutta.

2. JULKISET HANKINNAT OIKEUDENALANA

2.1 Julkisten hankintojen historia ja niitä koskeva oikeudellinen normisto

2.1.1 *Hankinnat osana sisämarkkinoita*

Euroopan unionin ydin on toimivien sisämarkkinoiden kehittäminen ja ylläpito. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen alussa määritellään yhteisön tehtäväksi luoda yhteismarkkinat, jonka saavuttamiseksi sopimuksessa luetellaan joukko keinoja.³⁹ Bovis toteaa unionin julkisten hankintojen sääntelyn olevan pitkälti yhteismarkkinoiden kehityksen leimaamaa.⁴⁰ Julkisten hankintojen sääntelyä voidaan perustella taloudellisesta ja oikeudellisesta näkökulmasta käsin.

Taloudellisen lähestymistavan kannalta julkisten hankintojen sääntely pyrkii luomaan unioniin sisäisen julkisten hankintojen markkinan. Läpinäkyvyyden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteiden ajatellaan johtavan relevanttien markkinoiden (niin tuotekohtaisesti kuin maantieteellisestikin) kilpailullisuuteen, lisäävän jäsenmaiden tuotteiden ja palveluiden tuontia julkiselle sektorille, parantavan hankintasopimusten vaihdantaa unionin alueella, johtavan hintojen pienenemiseen sekä toimivan katalysaattorina Euroopan teollisen pohjan rationalisointiin ja uudelleen muotoiluun.⁴¹

Oikeudellisesta näkökulmasta julkisten hankintojen sääntely on keino helpottaa sisämarkkinoiden toimintaa. Julkisten hankintojen sääntelyn katsotaan olevan perustamissopimusten periaatteiden tarpeellinen ainesosa. Sääntely heijastelee pyrkimystä päästä eroon suosivista ja syrjivistä hankkimistavoista⁴², jotka toimivat esteinä sisämarkkinoiden toimivuudelle ja perustamissopimusten periaatteiden toteutumiselle.⁴³

Julkiset hankinnat määriteltiin 2000-luvun alussa avaintekijäksi Euroopan unionin kehityspyrkimyksessä maailman kilpailukykyisimmäksi talousalueeksi vuoteen 2010 mennessä.⁴⁴ Julkiset hankinnat on nähty myös taloutta ja työllisyyttä koskevassa Eurooppa

³⁹ EY:n perustamissopimuksen 2 artikla.

⁴⁰ Bovis 2007, s. 3.

⁴¹ Bovis 2007, s. 4.

⁴² Tämä viittaa protektionismiin, jossa oman valtion tai alueen toimijoita suositaan muihin nähden. Caranta ja Trybus ovat esimerkiksi todenneet hankintojen sääntelyn olleen yksi keino taistella protektionismia vastaan. Caranta – Trybus 2010, s. 11. Kalliomaa-Puha on myös esittänyt hankintojen sääntelyn taustalla olevan tarve avata kilpailua kansainvälisille markkinoille. *Syrjivästä, kotimaisiin tuotteisiin kohdistuvasta kilpailusta on haluttu päästä eroon lähinnä kahdesta syystä: paitsi kansainvälisen kaupan esteenä, nykykäytäntöä pidetään kansallisena tuhlauksena.* Kalliomaa-Puha 1992, s. 133.

⁴³ Bovis 2007, s. 4.

⁴⁴ Bovis 2007, s. 4-5.

2020-kasvustrategiassa keskeisenä tekijänä strategian tavoitteiden saavuttamisessa.⁴⁵ Komissio yksilöi vuonna 2011 Eurooppa 2020 –strategiaan pohjautuen sisämarkkinoiden kasvua koskevassa toimenpideohjelmassaan julkiset hankinnat myös yhdeksi kahdestatoista tekijästä kasvun vauhdittamiseksi ja kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi.⁴⁶ Julkiset hankinnat ovat siten kiistattomasti tärkeä osa sisämarkkinoita, vaikka niiden merkitystä on jossain määrin vähätelty.⁴⁷

2.1.2 Hankintojen sääntelyhistoria ja hankintoja koskeva sääntely

Julkiset hankinnat ovat perua Euroopan unionin yleisestä kilpailukyvyn tehostamisen aallosta. Perustamissopimusten ei ajateltu asettavan hankintojen kilpailuttamiselle velvoitteita, joten näiden ryhdyttämiseksi oli tarpeen luoda sääntelyä.⁴⁸ Ensimmäiset unionin hankintoja koskevat direktiiviehdotukset annettiin 1970-luvulla.⁴⁹ Nämä direktiivit eivät kuitenkaan kattaneet kuin rakennusurakat⁵⁰ ja tavarahankinnat⁵¹. Arrowsmith ja Davies toteavat, että kyseessä oli lähinnä paperilla tapahtunut muutos: näitä hankintoja koskevia sääntöjä ei noudatettu ja ne eivät olleet tehokkaita.⁵² Direktiiveillä ei saatu aikaan toivottua vaikutusta, ja 1980-luvulla huomattiin tarve uudistaa hankintoja koskevaa sääntelyä. Lopullisesti hankintoja koskeva kattava sääntely saatiin aikaan 1990-luvun alkupuolella osana sisämarkkinoita koskenutta lainsäädäntöuudistusta.⁵³

⁴⁵ Euroopan komissio 2011d, s. 2. Eurooppa 2020 –strategiassa hankintoihin viitataan keinona kasvattaa innovaatioita (s. 13), parantaa taloutta resursseiltaan tehokkaammaksi ja ympäristöystävällisemmäksi (s. 16–17) sekä auttaa pk-yritysten liiketoimintaympäristöjen parantamisessa (s. 18). Strategiassa muistutetaan tarpeesta varmistaa julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö julkisissa hankinnoissa sekä hankintojen markkinoiden EU:n laajuinen avoimuus (s. 27). Euroopan komissio 2010a, s. 13, 16–18 ja 27.

⁴⁶ Euroopan komissio 2011b, s. 19.

⁴⁷ Bovis toteaa julkisista hankinnoista seuraavasti: *The regulation of public procurement in the European Union has been the cinderella of the European integration. Often neglected as a discipline of European law and policy, although directly relevant to the fundamental principles of the common market, public procurement has not received equal priority to other regulatory regimes by the Member States of the European Union.* Bovis 2005, s. 1.

⁴⁸ Sue Arrowsmith ja Peter Kunzlik kirjoittavat tästä seuraavasti: *Since it was originally thought that the Treaty did not impose any positive or detailed obligations in awarding contracts – for example, on advertisement or procedures – secondary legislation in the form of “coordination” directives was considered necessary to flesh out the Treaty rules...namely for monitoring and enforcing the prohibition on discrimination, for removing certain barriers to access and for facilitating access (for example, through EC-wide advertising).* Arrowsmith – Kunzlik 2009, s. 88.

⁴⁹ Julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1971 annettu neuvoston direktiivi 71/305/ETY ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 77/62/ETY.

⁵⁰ 71/305/ETY.

⁵¹ 77/62/ETY.

⁵² Arrowsmith – Davies 1998, s. 28–29.

⁵³ Direktiivejä koskevasta kehityksestä katso esim. Bovis 2005, s. 33–49, Bovis 2007, s. 17–62, Pekkala – Pohjonen 2012, s. 27–29 sekä Arrowsmith 2005, s. 140–161.

Suomi liittyi 1994 Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen, jonka myötä Suomessa pantiin voimaan Julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992). Tällä lailla saatettiin voimaan tuolloin voimassa olleet Euroopan yhteisön rakennusurakoiden sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien kilpailuttamismenettelyjen keskeiset laintasoiset määräykset sekä oikeusturvamenettelyjä koskevat ns. valvontadirektiivit.⁵⁴ Ennen lain voimaantuloa Suomessa julkisten hankintojen sääntely ulottui vain valtion hankintoihin. Lain voimaantulo edesautti kilpailun avaamista omien kunta-, aluerajojen sekä valtion rajojen ylitse.⁵⁵ Oikeuskirjallisuudessa on kuvattu tällöin vallinneeseen tilanteeseen tapahtunutta oikeudellista muutosta merkittäväksi. Ennen lakia oli ajateltu, että hankinnoissa tulisi suosia oman kunnan toimittajia tai suomalaista toimittajaa. Lain voimaantulon jälkeen tämä menettely tuli kielletyksi.⁵⁶

Euroopan unionissa koettiin 2000-luvulla tarvetta uudistaa hankintoja koskevaa sääntelyä. Hankintadirektiivin johdanto-osassa todetaan, että direktiivien muuttaminen ja laatiminen uudelleen yhdeksi asiakirjaksi on välttämätöntä, jotta voidaan vastata hankintaviranomaisten ja taloudellisten toimijoiden esittämiin yksinkertaistamista ja nykyaikaistamista koskeviin vaatimuksiin.⁵⁷ Vuonna 2004 annetuissa hankintadirektiiveissä myös kodifioitiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen⁵⁸ julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö.⁵⁹

Suomen hankintalainsäädäntö uudistettiin näitä direktiivejä vastaavaksi vuonna 2007 voimaan tulleella lailla julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) sekä lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349). Suomen hankintalainsäädäntö pohjautuu EU:n hankintadirektiiveihin. Huolimatta siitä, että direktiiveissä säännellään vain EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista, vaikuttaa EU:n tasoinen sääntely myös kynnysarvot alittaviin hankintoihin. Hankintadirektiivin johdannossa todetaan, että jäsenvaltioissa tehdyissä

⁵⁴ HE 50/2006 vp, s. 5.

⁵⁵ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 31–32.

⁵⁶ Kalima ym. 2007, s. 1–2.

⁵⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta (ns. erityisalojen hankintadirektiivi), johdanto 1 kohta, s. 1 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (ns. hankintadirektiivi), johdanto 1 kohta, s. 1.

⁵⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on Lissabonin sopimuksen myötä muutettu Euroopan unionin tuomioistuimeksi.

⁵⁹ 2004/17/EY johdanto 1 kohta, s. 1 ja 2004/18/EY johdanto 1 kohta, s. 1.

hankintasopimuksissa on *noudatettava perustamissopimuksen periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ja niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, syrjimättömyyden periaatetta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta*⁶⁰.

Direktiivissä todetaan, että tietyn arvon ylittävien julkisten hankintojen osalta on tarpeen laatia EU:n tasolla yhtenäiset säännöt kilpailun avaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että periaatteita myös noudatetaan käytännössä.⁶¹ Direktiivi asettaa jäsenvaltioille veloitteen noudattaa edellä mainittuja periaatteita myös kaikissa kansallisissa hankinnoissa näiden arvosta riippumatta. Direktiivit jättävät kansalliselle viranomaiselle harkintavallan sen suhteen, miten EU-kynnysarvojen alle jääviä hankintoja säännellään. Vaikka kansallisten hankintojen järjestäminen on jäsenvaltioiden vallassa, mukailevat Suomessa kansallisia hankintoja koskevat säännökset EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen säännöksiä.⁶²

Suomen hankintalainsäädäntöä on vuoden 2007 jälkeen uudistettu vuonna 2010 voimaan tulleella, pääosin niin sanottuun oikeussuojadirektiiviin (2007/66/EY) perustuvilla, oikeussuojakeinoja koskevilla muutoksilla.⁶³ Keskeisenä hankintoja koskevana uudistuksena on myös vuonna 2011 annettu sähköisten menettelyjen laki.

Tällä hetkellä julkisia hankintoja suorittavat toimijat odottavat uusien hankintadirektiivien antamista: komissio on antanut ehdotuksensa direktiiveiksi 20.12.2011 ja uudet hankintadirektiivit on alkuperäisen suunnitelman mukaan pitänyt antaa jo vuoden 2012 lopussa.⁶⁴ Keväällä 2013 direktiiviehdotuksista arvioitiin äänestettävän ennen kesää 2013.⁶⁵ Direktiiviehdotukset siirtyivät eteenpäin heinäkuussa 2013 Euroopan unionin neuvoston pysyvien edustajien komitea (Coreper) sovittua EU:n julkisten hankintojen

⁶⁰ 2004/18/EY johdanto 2 kohta, s. 1. Samanlainen muotoilu on sisällytetty klassisen hankintadirektiivin ehdotukseen. *Euroopan komissio* 2011d, 1 kohta, s. 15.

⁶¹ Hankintadirektiivin mukaan *tietyn arvon ylittävien julkisten hankintojen osalta on kuitenkin suotavaa laatia säännökset joiden mukaan näitä sopimuksia koskevat kansalliset sopimuksetekomenettelyt sovitetaan yhteisössä yhteen ja jotka perustuvat edellä mainittuihin periaatteisiin, jotta voidaan varmistaa niiden vaikutus ja taata julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle*. 2004/18/EY, johdanto 2 kohta, s. 1. Myös ehdotus klassiseksi hankintadirektiiviksi sisältää samantyyppisen muotoilun. *Euroopan komissio* 2011d, 1 kohta, s. 15.

⁶² Hallituksen esityksessä hankintalaiksi viitataan siihen, että kansallisissa hankinnoissa ei säädellä niin yksityiskohtaisia menettelytapoja, kuin mitä direktiivien osalta EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen suhteen säädellään. *HE 50/2006 vp*, s. 2.

⁶³ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta *HE 190/2009 vp* sekä Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (304.2010/321).

⁶⁴ *Suomen Kuntaliitto* 2012.

⁶⁵ *Julkisten hankintojen neuvontayksikkö* 2013a.

lainsäädännön uudistamisesta. Direktiiviehdotuksista arvioidaan tällä hetkellä äänestettävän parlamentin täysistunnossa marraskuussa 2013.⁶⁶ Uudistusten arvioidaan tulevan Suomessa voimaan vuonna 2016.⁶⁷

Julkisten hankintojen kilpailuttamista säännellään myös Maailman kauppajärjestön (WTO) piirissä.⁶⁸ Järjestön nykyinen julkisia hankintoja koskeva sopimus (Government Procurement Agreement eli GPA-sopimus) astui osapuolien kannalta voimaan Uruguayneuvottelukierroksen jälkeen 1.1.1996, jonka jälkeen sopimusta on vielä vuonna 2011 muutettu.⁶⁹ Sopimuksen myötä julkisia hankintoja koskevat markkinat laajenivat entisestään niiden maiden lisääntyessä, joille tuli julkisten hankintojen prosesseissa taata tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.⁷⁰ Euroopan unionin ja Suomen nykyinen lainsäädäntö noudattaa GPA-sopimuksesta nousevia velvoitteita.⁷¹

Edellä mainitun sääntelyn lisäksi EU on osapuolena vastavuoroista avoimuutta koskevissa sopimuksissa tiettyjen maiden kanssa. Tällä tarkoitetaan sitä, että kumpikin osapuoli avaa hankintansa siinä määrin ja samoilla ehdoin toiselle osapuolelle, kuin toinen osapuoli on omat hankintansa avannut.⁷²

2.1.3 *Hankintojen nykytila: sähköistämisen aalto*

Euroopan unionissa on meneillään sisämarkkinoiden laaja-alainen uudistaminen talouden vauhdittamiseksi sekä työpaikkojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi. Komission vuonna 2011 antamaan ensimmäiseen sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin sisältyi 50 ehdotusta. Komissio ilmoitti asiakirjassa⁷³ sekä huhtikuussa 2011 julkaisemassaan tiedonannossa *Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi* kaksitoista ensisijaista toimenpidettä, jotka EU:n toimielinten oli määrä hyväksyä vuoden 2012 loppuun mennessä. Julkiset hankinnat

⁶⁶ Ks. edellä alaviite 17, s.3.

⁶⁷ *Tietoviikko* 2013.

⁶⁸ Suomi on ollut mukana Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sääntelypiirissä vuonna 1979 tehdystä ensimmäisestä julkisia hankintoja koskevasta sopimuksesta (General Procurement Agreement eli GPA-sopimus) lähtien. *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013c. Suomi on WTO:n jäsen itsenäisesti ja myös Euroopan unionin kautta. WTO toteaa Suomen jäsenyydestä seuraavasti: *All EU member States are WTO members, as is the EU (until 30 November 2009 known officially in the WTO as the European Communities for legal reasons) in its own right.* WTO 2013a.

⁶⁹ WTO 2013b.

⁷⁰ *Kalima ym.* 2007, s. 2.

⁷¹ *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2013c.

⁷² *Pekkala – Pohjonen* 2012, s. 34.

⁷³ *Euroopan komissio* 2010c, s. 15.

olivat yksi viputekijä sisämarkkinoiden kehittämiseksi.⁷⁴ Sisämarkkinapaketti on toiminut julkisten hankintojen EU:n sääntelykehysten uudistuksen pohjana, jota ollaan nyt toteuttamassa direktiivi uudistusten muodossa.⁷⁵ Direktiiviehdotuksissa edellytetään muun muassa jäsenvaltioiden siirtyvän kokonaan sähköisiin hankintamenettelyihin.⁷⁶

Vuonna 2010 julkaistu Euroopan komission vihreä kirja sähköisen hankinnan käytön laajentamisesta EU:ssa⁷⁷ korostaa pyrkimystä sähköistää hankinnat unionin alueella. Sähköistämistä vauhdittaakseen komissio on antanut vuonna 2012 aiheesta tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.⁷⁸ Tiedonannossa komissio sitoutuu keskeisenä toimenpiteenä siihen, että se ottaa itse täysin sähköiset hankintamenettelyt käyttöön vuoden 2015 puoliväliin mennessä, sekä antaa sähköisiä hankintoja koskevat ratkaisunsa käytettäväksi jäsenvaltiolle jäsenvaltioiden investointien minimoimiseksi.⁷⁹

Tulevaisuutta koskevasta kehityksestä on siten selkeästi huomattavissa sähköistämisen⁸⁰ ja tehostamisen aalto, jonka edistäjänä toimivat pian julkaistavat uudet hankintadirektiivit. Suomessa ensimmäinen sähköistämisen aalto koski hankinnoista ilmoittamisen siirtämistä kokonaan sähköisesti HILMA-ilmoituskanavassa hoidettavaksi. Toisena sähköistämisen aaltona ovat EU:n ja Suomen tasolla sähköisiä menettelyitä mahdollistavat hankintamenettelyt, joita ovat etenkin kokonaan sähköiset dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa. Työ- ja elinkeinoministeriön ylitarkastaja Niina Hannonen arvioi ennen dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönottoa vuonna 2011 uusien sähköisten hankintamenettelyjen tehostavan hankintoja ja tuovan säästöjä niin

⁷⁴ Euroopan komissio 2011b, s. 19.

⁷⁵ Ennen direktiiviehdotuksia Euroopan komissio julkaisi vihreän kirjan hankintojen uudistamisesta. Asiakirjassa esitettiin kysymyksiä, joihin toivottiin sidosryhmien kannanottoja. Asiakirjassa tiedusteltiin muun muassa nykyisten hankintamenettelyjen mahdollisuutta taata parhaiden mahdollisten hankintatulosten aikaansaanti, sekä tarvetta uudistaa esimerkiksi dynaamista hankintamenettelyä. Euroopan komissio 2011a, s. 15.

⁷⁶ Euroopan komissio 2011c, 34 artikla, Euroopan komissio 2011d, 19 artikla 7 kohta ja Euroopan komissio 2011e 25 artikla 7 kohta. Hankintadirektiiveistä on julkaistu uudet ehdotukset syyskuussa 2013. Yksi muutos alkuperäisiin ehdotuksiin liittyy hankintojen sähköistämiseen. Uudessa klassista direktiiviä koskevassa ehdotuksessa siirtymäaika sähköisten hankintojen suhteen on lisätty 54 kuukauteen alkuperäisestä 24 kuukaudesta. Euroopan komissio 2013, Article 92 (2).

⁷⁷ Euroopan komissio 2010b.

⁷⁸ Euroopan komissio 2012.

⁷⁹ Euroopan komissio 2012, s. 12.

⁸⁰ Saarinen esittänyt sähköistämisen tulleen hankintoihin ja olevan osa niiden tulevaisuuden kehitystä. Hänen mukaansa tulevaisuudessa tavoitteena olisi kuljettaa koko kilpailutusprosessi sähköisessä järjestelmässä, joka suorittaisi myös tarjousvertailun hankintayksiköiden puolesta. Saarinen 2008, s. 188. Iso-Britanniassa hankintojen sähköistäminen on Suomeen verrattuna pitkällä. North Lincolnshiressä hankintaviranomaiset esimerkiksi käyttävät hankintoihin liittyvistä osallistumismahdollisuuksista tiedottamiseen Twitteriä. (North Lincolnshire 2013a).

hankintayksiköille kuin yrityksillekin.⁸¹ Kolmas ja lopullinen sähköistämisen aalto on uusien direktiivien myötä tapahtuva hankintojen kokonaisvaltainen sähköistäminen.

Dynaaminen hankintajärjestelmä vaikuttaa ensisilmäyksellä erinomaiselta hankintamenettelyltä, joka ratkaisisi useita kilpailuttamiseen liittyviä ongelmia, liittyvät ne sitten kilpailuttamisen täsmällisyyteen ja struktuuriin, tai tavoitteeseen tehostaa hankkimista sitä sähköistämällä. Mikäli kyseessä on muita hankintamenettelyjä tehokkaampi hankintamenettely, nousee väistämättä esiin kysymys siitä, minkä vuoksi dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on ollut tähän asti varsin marginaalista⁸² ja voisiko sen käyttö tulevaisuudessa lisääntyä? Palaan kysymyksen käsittelyyn tutkielman myöhemmissä vaiheissa.

2.2 Hankintojen terminologia kilpailutusprosessin eri vaiheissa

2.2.1 *Kuka kilpailuttaa ja mitä kilpailutetaan*

Hankintalain 6 § sisältää määritelmän hankintayksiköistä. Näiden toimijoiden on kilpailutettava hankintansa laissa määrättyin tavoin tiettyjen euromääräisten hankinnan arvoja koskevien kynnysarvojen ylittyessä.

Hankintayksiköjä ovat esimerkiksi kaikki kunnat ja ministeriöt. Hankintayksikön määritelmä on laissa esitetty, mutta siitä huolimatta on olemassa oikeustapauksia, joissa käydään rajanvetoa sen suhteen, onko tietty toimija hankintayksikkö vai ei.⁸³

Hankintayksikön määrittelyn jälkeen tulee ratkaista kysymys siitä, onko kyse tavarahankinnasta, palveluhankinnasta vai urakasta. Silloin kun hankitaan esimerkiksi selkeästi yhtä ainoaa tavaraa, on helppo todeta, että kyseessä on tavarahankinta. Sen sijaan lukuisissa tapauksissa hankintaan sisältyy ainakin kahta, ellei jopa kaikkia kolmea hankintalajia. Oikeuskäytännössä on katsottu hankintasopimuksen pääasiallisen kohteen määrittävän sen, mikä hankinnan laji on kyseessä.⁸⁴ Se, minkä kynnysarvon mukaisesti

⁸¹ Suomen Kuntaliitto 2011.

⁸² Huolimatta siitä, että Suomessa dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on mahdollistettu jo kaksi vuotta sitten, yhtäkään hankintaa ei ole vielä toteutettu tällä menettelyllä. Unioninkin tasolla käyttö on jäänyt vähäiseksi, mikä lienee osasyynä siihen, että hankintadirektiivien muuttamisen yhteydessä on katsottu tarpeelliseksi uudistaa dynaamista hankintajärjestelmää. Ks. myös edellä alaviite 22, s. 4 sekä jäljempänä alaviite 188, s. 50. Ks. myös *HE 182/2010 vp*, s. 5.

⁸³ Ks. esim. Finlandia-talo Oy:tä koskeva markkinaoikeuden tapaus MAO 462/11, jossa markkinaoikeus arvioi Finlandia-talo Oy:n asemaa hankintayksikkönä tullen siihen lopputulokseen, ettei kyseessä ole hankintayksikkö. *MAO 462/11*.

⁸⁴ Ks. esim. hissiurakkaa koskeva markkinaoikeuden tapaus MAO 74/11 sekä Euroopan unionin tuomioistuimen (ent. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) tapaukset C-220/05 ja C-412/04. Tapauksessa MAO 74/11 markkinaoikeus on unionin oikeuskäytäntöön viitaten esittänyt sopimuksen pääasiallisen kohteen

hankintaa on kilpailutettava, riippuu hankintalajista. Kynnysarvot määrittävät sen, sovelletaanko hankintaan kansallisia menettelyitä, EU-kynnysarvot ylittäviä menettelyitä, vai jäävätkö ne pienhankintoina hankintalainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle. Hankintalaissa määritellyt kynnysarvot⁸⁵ ovat tällä hetkellä seuraavat:

EU-kynnysarvot (hankintalaki 16 §)⁸⁶

	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat	130 000 euroa	200 000 euroa
Rakennusurakat	5 000 000 euroa	5 000 000 euroa

Kansalliset kynnysarvot

Tavara- ja palveluhankinnat	30 000 euroa
Rakennusurakat	150 000 euroa

Hankinnan ennakoidun arvon selvittämiseksi hankintayksikön on otettava huomioon hankintakokonaisuuden suurin mahdollinen kokonaiskorvaus ilman arvonlisäveroa. Hankintalain 17–19 §:ssä on säädelty tarkkaan hankinnan ennakoidun arvon laskentaa ja asiaa on sivuttu myös oikeuskäytännössä.⁸⁷

2.2.2 Kilpailutukseen käytettävät hankintamenettelyt ja kilpailutuksen yhteydessä luotavat asiakirjat

Hankintayksikön on itse arvioitava mitä hankintamenettelyä sen kannattaa hankintansa toteuttamiseksi käyttää. Hankintalaki ei määrittele, miten hankintayksikön tulee hankkia, ja

määrittävän, mitä säännöksiä hankintaan sovelletaan. MAO 74/11. Tapauksessa Auroux ym. tuomioistuimien totesi, että sekamuotoisissa hankintasopimuksissa sopimuksen pääasiallinen kohde ratkaisee, mitä direktiiviä asiaan on sovellettava. C-220/05 kohta 37. Tapauksessa komissio v. Italian tasavalta, tuomioistuin vahvisti sopimuksen pääasiallisen kohteen määrittävän mitä säännöksiä hankintaan sovelletaan. C-412/04, kohta 47.

⁸⁵ Tutkielmassani esitän liiallisen yksityiskohtaisuuden välttämiseksi ainoastaan tavara- ja palveluhankintojen sekä rakennusurakoiden kynnysarvot.

⁸⁶ Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot kahden vuoden välein ja julkaisee ajantasaiset kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Nykyiset kynnysarvot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 2.12.2011. Komission asetus (EU) N:o 1251/2011, s.43–44.

⁸⁷ Markkinaoikeus on esim. tapauksessaan MAO 385/10 todennut muun muassa, että hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa lähtökohtana pidetään ennakoitua arvoa hankintamenettelyn aloittamishetkenä, ja että ennakoitu arvo on laskettava huolellisesti käytettävissä olevien tietojen perusteella. MAO 385/10.

mitä sen tulee hankkia. Sen sijaan hankintalaki sisältää joukon esityksiä erityyppisistä hankintamenettelyistä, joiden avulla hankintayksikkö voi toteuttaa hankintansa. Jokaisella hankintamenettelyllä on omat käyttöön liittyvät edellytyksensä. Erittäin monimutkaisia hankintoja ei ole esimerkiksi mielekäästä kilpailuttaa avoimella menettelyllä eikä toisaalta yksinkertaisia hankintoja edes saa kilpailuttaa kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa se, onko kyseessä EU-kynnysarvot ylittävä vai alittava hankinta.⁸⁸ Hankintamenettelyn valinta on hankintayksikön harkintavallassa hankintalaissa asetettujen edellytysten rajoissa. Käsittelen hankintamenettelyitä tarkemmin tutkielman kolmannessa ja neljännessä kappaleessa.

Valittuaan hankintamenettelyn, hankintayksikön on pohdittava yksityiskohtaisesti, minkälaista hankinnan kohdetta ollaan hankkimassa, ja millaisia asioita valinnassa halutaan painottaa.⁸⁹ Tämä vaihe on tarjouspyynnön laadinta⁹⁰. Tarjouspyyntö sisältää kaikki hankintaan liittyvät yksityiskohdat liittyivät ne sitten tarjoajalta vaadittaviin ominaisuuksiin, hankinnan kohteeseen tai muihin hankinnan kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Hankintalain 40 § edellyttää hankintayksikön laativan tarjouspyynnön kirjallisesti ja niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Epäselvät tarjouspyynnöt johtavat tilanteeseen, jossa hankinta voidaan joutua kilpailuttamaan uudelleen.⁹¹

Hankinnoissa on tehtävä ero sen välille, mitkä ovat tarjoajia koskevia ominaisuuksia ja mitkä hankinnan kohdetta koskevia ominaisuuksia. Hankintayksikön tulisi miettiä, mikä on kilpailutukseen osallistuvalla yritykseltä vaadittava vähimmäistaso hankinnan

⁸⁸ Pienhankinnat jäävät tämän tutkielman tarkastelun ulkopuolelle. Hankintalakia ei sovelleta niihin, mutta niissä on otettava huomioon yleiset periaatteet syrjimättömydestä, tasapuolisuudesta, avoimuudesta ja suhteellisuudesta. Pienhankinnoista ks. esim. *Pekkala – Pohjonen 2012*, s. 559–562.

⁸⁹ Hankintayksikkö on hankintaan ryhtyessään miettinyt valmiiksi mitä se on hankkimassa. Tarkoiton tällä hankinnan kohdetta ja painotuksia koskevalla pohdinnalla sitä yksityiskohtaista hankinnan valmistelua, joka edeltää kilpailutusasiakirjojen laadintaa. Hankintayksiköt saattavat joskus tehdä valintoja epäloogiselta vaikuttavassa järjestyksessä. Komission tilaamassa PriceWaterhouseCoopersin tuottamassa julkisten hankintojen kustannustehokkuusanalyyseissä viitataan siihen, että hankintayksikkö saattaa päättää ensin toteuttavansa hankinnan esimerkiksi puitejärjestelyinä ja miettii vasta sen jälkeen, millä hankintamenettelyllä se toteuttaa kilpailutuksen. *PWC 2011*, s. 26.

⁹⁰ Rajoitetussa menettelyssä tarjouspyynnön lisäksi laaditaan osallistumispyyntö.

⁹¹ Tarjouspyynnön sisällöstä on säädetty erikseen laista ja siitä on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä. Tarjouspyynnön sisältö vaikuttaa saataviin tarjouksiin ja näiden tarjouspyynnön mukaisuuteen. Hallituksen esityksessä todetaan, että *tarjouspyyntöjen sisällön puutteellisuudesta johtuva tarjousten vertailukelvottomuus on oikeuskäytännössä katsottu yhdeksi merkittävimmistä hankintamenettelyjä koskeviksi yksittäiseksi ongelmaksi*. *HE 50/2006 vp*, s. 86. Aihetta on käsitelty myös oikeuskirjallisuudessa. Ks. esim. Marita Tapolan teos *Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus* vuodelta 2012. Teoksessaan Tapola toteaa oikeuskäytännön perusteella olevan selvää, että tarjouspyynnöissä voi olla monentyypisiä epäselvyyksiä. *Tapola 2012*, s. 20.

suorittamiselle. Hankintayksikkö pystyy tämän avulla varmistamaan sen, että tarjouskilpailussa vertailuun pääsevät tarjoajat on toimittanut tarjoaja, joka kykenee suorittamaan hankinnan kohteena olevan hankinnan. Toimijan kelpoisuutta koskeva arviointi on hankintalain 52 §:n mukaisesti tullut suorittaa ennen hankinnan kohdetta koskevaa vertailua. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintayksikkö ei voi enää tarjouksia vertaillessaan vertailla sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät liity itse hankinnan kohteeseen vaan sitä suorittavaan toimijaan.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO:2003:89 todennut hankintamenettelyn olevan *kaksijakoinen siten, että ensi vaiheessa hankintayksikkö arvioi, onko tarjoajalla tekniset, taloudelliset tai muut edellytykset hankinnan toteuttamiseksi. Jos tällaisia edellytyksiä ei ole, hankintayksikkö voi sulkea tarjoajan pois tarjouskilpailusta. Tämän jälkeen suoritetaan tarjousten vertailu niiden tarjoajien tekemien tarjousten kesken, joita ei ole suljettu tarjouskilpailusta.* Tapauksessa KHO 6.10.2004 t. 2514 korkein hallinto-oikeus on vahvistanut tämän kaksijakoisuuden periaatteen.

Markkinaoikeus on ratkaisussaan MAO 625/09 todennut, että *hankintamenettely on kaksivaiheinen niin, että hankintayksikön on ensin tutkittava tarjoajien soveltuvuutta osallistua tarjouskilpailuun ja arvioitava, onko tarjoajalla tekniset, taloudelliset ja muut edellytykset hankinnan toteuttamiseksi, ja vasta tämän jälkeen arvioitava tarjousten paremmuutta niiden tarjoajien tekemien tarjousten kesken, joita ei ole suljettu pois tarjouskilpailusta.*

Hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että *tarjouksen vertailuperusteina ei tule käyttää sellaisia perusteita, jotka liittyvät ehdokkaiden tai tarjoajien ominaisuuksiin. Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arviointi on tehtävä 52 §:n mukaisesti ennen tarjousten arviointia ja se tulee erottaa tarjousten arvioinnista. Tarjousten vertailuun tulisi ottaa vain sellaisten tarjoajien tarjoukset, joilla voidaan katsoa olevan edellytykset hankinnan toteuttamiseksi. Ehdokkaiden ja tarjoajien ominaisuuksien arvioinnissa ja tarjousten arvioinnissa käytettävät perusteet tulisi myös erottaa toisistaan.*⁹²

⁹² HE 50/2006 vp, s. 106.

Hankintayksikkö pohtii tässä vaiheessa myös, mikä on vähimmäistaso hankinnan kohteelle. Mielestäni voidaan yksinkertaistetusti vetää linja sen välille, mitkä ovat välttämättömiä asioita hankinnan kohteelle, ja mitkä sellaisia, joista hankintayksikkö on valmis maksamaan enemmän. Siten välttämättömyydet olisivat vähimmäisvaatimuksia ja vähimmäistason ylittävät laatutekijät vertailussa huomioitavia seikkoja.

Mikäli kyseessä on rajoitettu menettely, suorittaa hankintayksikkö ensin esikarsinnan varsinaiseen tarjouksia koskevaan vaiheeseen pääsevistä yrityksistä. Yritykset, jotka osallistuvat rajoitetun menettelyn osallistumispyyntöä ja –hakemuksia koskevaan vaiheeseen kutsutaan ehdokkaiksi⁹³. Niitä yrityksiä, jotka rajoitetussa menettelyssä läpäisevät tämän seulan, tai jotka osallistuvat avoimen menettelyn tarjouspyyntövaiheeseen⁹⁴, kutsutaan tarjoajiksi.

2.2.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja yritysten lähettämien asiakirjojen vastaanottaminen

Hankintayksikön on julkaistava hankinnasta hankintailmoitus työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä hankintailmoituksia sisältävässä HILMA-ilmoituskanavassa. Hankintalain 35 § sisältää veloitteen hankinnan ilmoittamisesta. Ilmoittaminen vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä EU-kynnysarvot ylittävä vai kansallinen hankinta, sekä riippuen siitä, mitä menettelyä käytetään ja halutaanko määräaikoja lyhentää.⁹⁵

Valtioneuvoston asetuksessa julkisista hankinnoista (24.5.2007/614)⁹⁶ säädetään tarkemmin ilmoitusveloitteesta ja hankintailmoituksen sisällöstä. Hankintailmoituksen suhteen on tärkeä huomioida se, että kyseessä on hankinnan perustana toimiva asiakirja. Hankintailmoitusta seuraavat asiakirjat rakentuvat hankintailmoituksen päälle. Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön ollessa ristiriidassa keskenään, noudatetaan hankintailmoituksessa ilmoitettua. Tämä oikeuskäytännössä (esimerkiksi markkinaoikeuden päätös 6.6.2002 36/I/02) vahvistettu periaate on kirjattu kahtaalle hankintalakiin (40 § 2 momentti ja 69 § 4 momentti) seuraavasti: *Jos tarjouspyyntö ja hankintailmoitus eroavat sisällöltään toisistaan, noudatetaan sitä, mitä hankintailmoituksessa ilmoitetaan.* Hallituksen esityksessä korostetaan tarjouspyynnön

⁹³ Ehdokkaiksi kutsutaan myös neuvottelumenettelyyn ja kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn hakevia osallistujia.

⁹⁴ Avoin menettely on yksivaiheinen erotuksena rajoitettuun menettelyyn joka on kaksivaiheinen. Ks. myös jäljempänä alaviite 107, s. 26.

⁹⁵ Näihin yksityiskohtiin ei ole mahdollista syventyä tutkielmassa tämän tarkemmin. Saira Eskolan mukaan *hankinnoista ilmoittamisella varmistetaan avoimuusperiaatteen toteutuminen tarjouskilpailussa ja ilmoittaminen mahdollistaa myös nopean ja tasapuolisen tiedottamisen meneillään olevista tarjouskilpailuista.* Eskola – Ruohoniemi 2007, s. 200.

⁹⁶ Viittaa tähän jäljempänä hankinta-asetuksena.

olevan hankintailmoitusta täydentävä asiakirja, joka laaditaan erikseen sen vuoksi, ettei hankintailmoituksessa voida tila- ja muiden rajoitteidensa vuoksi kuvailla kaikkia hankintaan liittyviä asioita täsmällisesti.⁹⁷ Hankintailmoituksen merkitystä hankinnassa ei siten mielestäni voi korostaa liikaa.

Rajoitetun menettelyn osallistumispyyntöä seuraavat yritysten tekemät osallistumishakemukset. Hankintayksikkö tarkistaa nämä ja valitsee näistä ennalta määriteltujen kriteerien perusteella ne yritykset, jotka saavat osallistua tarjouskilpailuun. Avoimessa menettelyssä tarjouskilpailuun saavat osallistua kaikki halukkaat ilman esikarsintaa. Yritykset tekevät tarjouspyynnön perusteella tarjoukset, jotka hankintayksikkö arvioi etukäteen määrittelemiensä kriteerien perusteella. Vähimmäisvaatimukset täyttäneiden yritysten tarjousten osalta siirrytään tarjousten vertailuun, ja muille tarjoajille ilmoitetaan tarjouskilpailusta poissulkemisesta ja siihen johtaneista syistä. Tarjouskilpailun voittaja valikoituu vertailun perusteella. Hankintayksikkö tekee hankinnasta kirjallisen hankintapäätöksen, jossa on kerrottu miten hankinta on suoritettu ja kuka sen on voittanut.⁹⁸

Kansallisessa hankinnassa hankintasopimus voidaan tehdä valitusajan päätyttyä ja EU-kynnysarvot ylittävissä odotusajan jälkeen. Laissa ei ole suoraa säännöstä siitä, että hankintasopimuksen suhteen kansallisissa hankinnoissa tulisi odottaa valitusajan päättymistä. Hankintayksikön on kuitenkin järkevää odottaa valitusajan kulumisen, jotta hankinta saavuttaa lainvoiman. Hankintalain 87 §:n mukaan valitus on toimitettava markkinaoikeuteen 14 päivässä hankintapäätöksen tiedoksiannosta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vapaaehtoisuudesta huolimatta hankintayksiköt odottavat käytännössä, aikataulun sen mahdollistaessa, valitusajan kulumisen hyvitysmaksuriskiltä vältyäkseen.⁹⁹ Odotusaika on pääsääntöisesti 21 päivää siitä kun ehdokkaan tai tarjoajan katsotaan saaneen hankintapäätöksen tiedoksi (hankintalaki 77 § 1 momentti). Dynaamisessa hankintajärjestelmässä odotusaika on 10 päivää (hankintalaki 77 § 1 momentti). Hankintasopimusta koskee hankintalain 76 §. Kirjallinen hankintasopimus päättää

⁹⁷ HE 50/2006 vp, s. 86.

⁹⁸ Hankintapäätöksestä on säädetty hankintalain 73 §:n 1 momentissa, jonka mukaan *Hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava.* Hankintapäätöstä on säännelty myös lain 73 §:n 2 momentissa, jonka mukaan *Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, joita ovat ainakin ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä ne perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty.*

⁹⁹ Karinkanta ym. 2012, s. 141–142.

kansallista hankintaa koskevan prosessin. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa viimeisenä vaiheena on jälki-ilmoituksen teko, jota sääntelee hankintalain 11 §.

3. HANKINTAMENETTELYT JA NIIDEN VALINTA

3.1 Hankintamenettelyn sisältö

Hankintayksiköiden on kilpailutettava kynnsarvot ylittävät hankintansa hankintalain edellyttämällä tavalla. Hankintailmoituksen ja sitä täydentävän tarjouspyynnön on luotava hankintaan osallistuvalla taholla selkeä kuva siitä, mitä hankitaan ja miten hankinta toteutetaan. Hankinnan toteuttamiseksi hankintayksiköillä on käytettävissään valikoima hankintamenettelyitä, joista hankintayksikön on valittava kulloiseenkin hankintaan sopivin menettely.

Hankintayksiköiden on hankintakohtaisesti harkittava, mitä hankintamenettelyä on tarkoituksenmukaisinta käyttää. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu hankintamenettelyn valinnassa tärkeimmiksi kriteereiksi laatu ja hankinnan taloudellinen laajuus.¹⁰⁰ Hankintalain 2 §:n 1 ja 2 momentti asettavat hankintayksiköille yleisen velvollisuuden hyödyntää käytettävissä olevat kilpailuolosuhteet, sekä järjestää hankintatoimintansa siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman taloudellisesti, suunnitelmallisesti ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina syrjimättä, avoimesti ja tasapuolisesti suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalaki sääntelee myös yksityiskohtaisesti erilaisten hankintamenettelyjen käyttämistä.

Hankintalain mukaisia hankintamenettelyitä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suoramarkkinointi, puitejärjestely, suunnittelukilpailu sekä sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä.¹⁰¹ Hankintalaissa suositetaan käytettäväksi ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Ainoastaan erityisissä laissa määritellyissä tapauksissa voi käyttää muita menettelyjä.¹⁰² Hankintamenettelyjen käyttö poikkeaa sen suhteen, onko kyseessä EU-kynnsarvon ylittävä vai alittava hankinta.¹⁰³

¹⁰⁰ Kalima 1996, s. 66.

¹⁰¹ Hankintalain EU-kynnsarvot ylittävässä hankintamenettelyjä koskevassa kohdassa (24 § 1 mom.) sekä kansallisia kilpailutuksia koskevassa hankintamenettelyjen pykälässä (65 § 2 mom.) viitataan hankinnoissa käytettävien kilpailuttamismenettelyjen listaukseen lain 5 §:n 10–16 kohdassa sekä sähköisten menettelyjen osalta sähköisten menettelyjen lakiin. Olen rajannut tutkielmani ulkopuolelle nopeutetut menettelyt niiden poikkeuksellisuuden vuoksi.

¹⁰² 24 § 1 mom. ja 65 § 2 mom. EU-kynnsarvot ylittävien hankintojen suhteen käytettävissä olevista hankintamenettelyistä on hankintalaissa luku 5 ja kansallisia hankintoja koskeva luku 9.

¹⁰³ Kansallisia hankintamenettelyjä koskevassa säännöksessä (65 §) viitataan hankintamenettelyiden suhteen EU-kynnsarvot ylittäviä hankintamenettelyjä koskevaan sääntelyyn sillä poikkeuksella, että neuvottelumenettelyyn ja suoramarkkinointiin sovelletaan kansallisissa hankinnoissa lisäksi hankintalain

Käyn seuraavaksi läpi dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen relevantit hankintamenettelyt. Avoin ja rajoitettu menettely ovat tavanomaisiin hankintoihin sovellettavia hankintamenettelyitä, joiden käsittely on tärkeää dynaamisen hankintajärjestelmän hahmottamiseksi. Dynaamista hankintajärjestelmää on tarjottu vaihtoehtona puitejärjestelylle, minkä vuoksi sen kokonaisvaltainen tarkastelu on tarpeen. Näiden menettelyjen lisäksi esittelen tässä kappaleessa lyhyesti myös muita hankintalaissa mahdollistettuja hankintamenettelyitä.

3.2 Avoin menettely

3.2.1 *Avoimen menettelyn pääpiirteet*

Avoin menettely on hankintojen eräänlainen perusmenettely, joka on tavallisin ja yksinkertaisin hankintamenettely. Kun kyseessä on tilanne, jossa hankintayksikkö hankkii tavanomaisia tavaroita tai palveluita ja tarjouksia halutaan paljon, on avoin menettely tarkoituksenmukaisin. Hankintalain 5 §:n 10 kohdassa määritellään avoin menettely seuraavasti: *hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen; hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille.*

3.2.2 *Avoimen menettelyn arviointi*

Avoin menettely mahdollistaa kaikille yrityksille tarjouksen jättämisen tarjouskilpailuun. Parhaimmassa tapauksessa tämä voi johtaa kilpailullisesti erinomaisen tilanteeseen, kun tarjouksia jätetään lukuisasti. Avoimen menettelyn käyttö kilpailutuksessa voi toisaalta johtaa siihen, että jokin potentiaalisista tarjoajista jättää osallistumatta kilpailuun. Kun tiedossa on, että tarjouksia saattaa tulla runsaasti, arvioi toimija omia menestymismahdollisuuksiaan suhteessa siihen, kuinka paljon resursseja tarjouksen valmistelu vie. Tarjoajalle avoimen menettelyn edellyttämä kokonaisen tarjouksen huolellinen valmistelu aiheuttaa enemmän kustannuksia kerralla, kuin esimerkiksi pelkkä osallistumishakemuksen laatiminen. Pekkala näkee avoimen menettelyn haittapuoleksi sen, että tarjoaja on voinut tehdä tarjouksen turhaan, kun se on tullut hylätyksi pelkän kelpoisuuden perusteella.¹⁰⁴ Hankintayksiköllä on tiettyyn rajaan asti mahdollisuus pyytää tarjoajilta täsmennyksiä ja täydennyksiä, mutta se ei voi hyväksyä tarjousten vertailuun

säännöksiä 66 § (neuvottelumenettely) ja 67 § (suorahankinta). Tämän johdosta näiden hankintamenettelyjen käyttö on mahdollistettu kansallisissa hankinnoissa laajemmin kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.
¹⁰⁴ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 207.

tarjoajaa, joka ei täytä esimerkiksi sen liikevaihdolle asettamaa vähimmäisvaatimusta.¹⁰⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön EU-kynnysarvot alittavien hankintojen kustannuksia koskeva tutkimus vuodelta 2010 erittelee yrityksiä raskaimmaksi hallinnolliseksi kustannukseksi hankinnoissa juuri kirjallisen tarjouksen laatimisen.¹⁰⁶

On myös huomioitava, että avoin menettely mahdollistaa hankinnan suorittamisen suoraviivaisesti ja nopeasti ilman ylimääräisiä välivaiheita.¹⁰⁷ Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköille ei ole asetettu yhtenkään hankintamenettelyn minkään vaiheen suhteen ehdottomia määräaikoja. Hankintalain 70 §:n 3 momentin mukaan kansallisissa hankinnoissa *ehdokkailla on varattava hankinnan laajuus ja laatu huomioon ottaen kohtuullinen aika tarjousten tekemiseen*. Markkinaoikeus on katsonut esimerkiksi avointa menettelyä koskevassa tapauksessa MAO 553/09, ettei hankintayksikkö ollut varannut tarjoajille kohtuullista aikaa tarjousten tekemiseen, kun se oli edellyttänyt tarjouksia pressuhallin toimittamisesta ja asentamisesta kilpailutuksessa viikon kuluessa hankintailmoituksesta. Hankintalain 36 §:n 2 momentin mukaan EU-kynnysarvot ylittävissä avoimella hankintamenettelyllä toteutettavissa hankinnoissa tarjousajan on oltava vähintään 52 päivää. Määräaika voidaan lyhentää erinäisin hankintalaissa esitetyn toimenpitein jopa 22 päivään.¹⁰⁸ EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on noudatettava odotusaikaa sekä julkaistava jälki-ilmoitus.¹⁰⁹

Tutkielman liitteenä on avoimen hankintamenettelyn kulkua havainnollistava yksinkertaistettu prosessikaavio.

3.3 Rajoitettu menettely

3.3.1 Rajoitetun menettelyn pääpiirteet

Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan kaksivaiheista menettelyä, jossa hankintayksikkö tekee ensimmäisessä vaiheessa osallistumishakemuksensa jättäneistä ehdokkaista esikarsinnan tarjoajiksi, jolloin tarjouksen jättävät vain sen kilpailuun hyväksymät

¹⁰⁵ Markkinaoikeus on esimerkiksi tapauksessa MAO 247/11 vahvistanut sen, että kun tarjoajalla ei ole ollut vähimmäisvaatimuksena vaadittua vastuuvakuutusta, on se pitänyt sulkea tarjouskilpailusta. MAO 247/11.

¹⁰⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 34.

¹⁰⁷ Oikeuskirjallisuudessa on todettu hankintamenettelyjen jakautuvan yksi- ja kaksivaiheisiin menettelyihin, jolla viitataan siihen, että niin kutsutussa avoimessa menettelyssä tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen tapahtuu välittömästi ennen tarjousvertailua, kun taas kaksivaiheisissa menettelyissä hankintayksikkö ottaa ensin vastaan toimittajien osallistumishakemuksen tarjouskilpailuun, tarkistaa näiden kelpoisuuden ja lähettää sitten tarjouspyynnön vain kelpoisuusehdot täyttävälle tarjoajille. Kalima ym. 2007, s. 125.

¹⁰⁸ Määräaikojen lyhentämistä koskee hankintalain 38 §.

¹⁰⁹ Ks. näistä velvoitteista tarkemmin edellä kappale 2.2.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja yrityksiä lähettämien asiakirjojen vastaanottaminen s. 21–23.

tarjoajat. Kuten avoin menettely myös rajoitettu menettely soveltuu tavanomaisiin hankintoihin. Hankintalain 5 §:n 11 kohdan mukaan rajoitettu menettely on *hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua; ainoastaan hankintayksikön valitsevat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen.*

Hankintayksikön on hankintalain 24 §:n 2 momentin mukaan ilmoitettava hankintailmoituksessa perusteet ehdokkaiden valinnalle. Halutessaan rajoittaa tarjouskilpailuun valittavien ehdokkaiden määrää, tulee hankintayksikön hankintalain 24 §:n 2 momentin mukaan ilmoittaa hankintailmoituksessa, millä perusteilla ehdokkaita vertaillaan ja montako ehdokasta valitaan. Hankintalain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja koskevan 24 §:n 3 momentin mukaan hankintayksikön on valittava rajoitetussa menettelyssä vähintään viisi ehdokasta, mikäli soveltuvia ehdokkaita on tämän verran.¹¹⁰ Osallistumishakemuksen jättämiselle ei ole laissa määräyksiä, joten siinä on toimittava hankintayksikön päättämällä tavalla. Tarjousvaiheessa tarjouksen tekevät ainoastaan osallistumisvaiheen perusteella valitut toimijat.

3.3.2 Rajoitetun menettelyn arviointi

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö pystyy ennalta kontrolloimaan niin valittavien tarjoajien lukumäärää kuin tasoakin. Merkitystä on etenkin sillä, että hankintalaki asettaa ehdokkaiden vertailulle ainoastaan syrjimättömyyden ja objektiivisuuden vaatimuksen.¹¹¹ On siten selvää, ettei hankintayksikkö voi esimerkiksi vertailla ehdokkaita kansallisuuden perusteella.

Rajoitetussa menettelyssä suhteellisen vapaa vertailuperusteiden asettaminen on merkittävää etenkin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen suhteen. Lähtökohtaisesti referenssien käyttämiseen vertailuperusteena suhtaudutaan pidättyväisesti. Toisin kuin kansallisissa hankinnoissa EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta mittaavana vertailuperusteena ei ole mahdollisuutta käyttää tarjoajien soveltuvuuteen lähtökohtaisesti kuuluvia referenssejä. Kansallisissa hankinnoissa referenssien sisällöllinen vertailu on tietyin edellytyksin mahdollista.

¹¹⁰ Hankintalaissa ei ole kansallisia hankintoja koskevia säännöksiä ehdokkaiden lukumäärästä. Elise Pekkalan mukaan oikeuskäytännön perusteella on katsottavissa, että samat tarjoajien lukumäärään liittyvät rajoitukset koskevat myös kansallisia hankintoja. *Pekkala – Pohjonen 2012, s. 209.*

¹¹¹ Hankintalain mukaan *Tarjoajiksi hyväksyttävät ehdokkaat on valittava noudattamalla hankintailmoituksessa esitettyjä ehdokkaiden soveltuvuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia sekä objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita.* Hankintalaki 24 § 2 mom.

Hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan *palveluhankinnoissa tai rakennusurakoissa, joissa palvelun tarjoamisesta tai rakennustyöstä vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys, vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa.* Täysin kiellettyä on referenssien lukumäärien perusteella tapahtuva tarjousten vertailu. Periaate on muotoiltu Euroopan unionin tuomioistuimen ns. GAT-tapauksessa. Siinä tuomioistuin katsoi, ettei hankintayksikkö voinut käyttää vertailuperusteena pelkkää referenssien lukumäärää koskevaa listausta.¹¹² Kotimaisesta oikeuskäytännöstä löytyy lukuisia tapauksia, joissa referenssien lukumäärän käyttö tarjousten vertailuperusteena on kielletty.¹¹³

Lain vaietessa ja oikeuskäytännön puuttuessa voidaan katsoa, että rajoitetussa menettelyssä ehdokkaiden vertailun perusteet ovat asetettavissa suhteellisen vapaasti. Mielestäni tällöin niin referenssien sisällöllinen kuin lukumäärällinen vertailu olisi rajoitetun menettelyn ehdokkaita koskevassa vertailussa mahdollista. Referenssejä voitaisiin myös vertailla näin jopa EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, kunhan noudatetaan syrjimättömyyden ja objektiivisuuden vaatimuksia.

Rajoitetun menettelyn hyvä puoli eli tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien rajoittaminen on samalla mahdollisesti myös sen huono puoli. Hankintayksikön on pitäydyttävä siinä, mihin se on hankintailmoituksessa sitoutunut. Saattaa olla, että hankintayksikkö päättää rajoittaa valinnan esimerkiksi viiteen tarjoajaan ja huomaa vasta osallistumisvaiheessa, että soveltuvia erinomaisia ehdokkaita tarjouskilpailuun olisikin ollut enemmän. Hankintayksikkö ei voi tässä vaiheessa joutaa aiemmin ilmoittamastaan, vaikka se haluaisi ottaa kaikki ehdokkaat mukaan tarjouskilpailuun.

Esimerkki rajoitetusta menettelystä

Hankintayksikkö päättää ottaa tarjouskilpailuun mukaan kuusi tarjoajaa. Hankintayksikkö ilmoittaa tämän hankintailmoituksessaan samaten kuin ne perusteet, millä ehdokkaat vertaillaan, jos soveltuvuusvaatimukset täyttäviä ehdokkaita on yli kuusi. Hankintayksikkö vastaanottaa kymmenen

¹¹² C-315/01, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik (GAT) vastaan Österreichische Autobahnen- und Schnellstrassen-Ag (ÖSAG), 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6351, 66 kohta.

¹¹³ Katso esimerkiksi tapaukset MAO 64/12 ja MAO 467/10, joissa markkinaoikeus vahvisti kiellon käyttää pelkkää referenssien lukumäärää vertailuperusteena.

osallistumishakemusta, joista yksi ei täytä hankintailmoituksessa ja osallistumispyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Loput yhdeksän ehdokasta hankintayksikkö vertailee ennalta ilmoittamiensa vertailuperusteiden avulla. Hankintayksikkö on päättänyt muun muassa vertailla referenssien lukumäärää ja sisältöä. Hankintayksikkö huomaa, että sijoilla 7, 8 ja 9 olevat ehdokkaat ovat erinomaisia ja ovat toimittaneet sisällöllisesti parempia referenssejä kuin niitä paremmin pisteytyksen perusteella sijoittuneet ehdokkaat. Hankintayksikkö haluaisi ottaa kaikki nämä yhdeksän ehdokasta tarjouskilpailuun, jotta tilanne pysyisi kilpailullisena, laatu korkeana ja hinnat matalina. Hankintayksikön on tässä tilanteessa kuitenkin jätettävä sijoille 7, 8 ja 9 sijoittuneet ehdokkaat tarjouskilpailun ulkopuolelle noudattaakseen hankintalainsäädännön asettamia määräyksiä.

Rajoitettu menettely poikkeaa avoimesta hankintamenettelystä ratkaisevasti siihen kuluvaan ajan suhteen. Avoin menettely mahdollistaa hankinnan nopean toteuttamisen, kun hankinta toteutetaan yhtäjaksoisena prosessina. Rajoitettu menettely jakautuu kahteen erilliseen vaiheeseen. Rajoitetulla menettelyllä toteutetuille kansallisille hankinnoille ei ole säädetty määräaikoja.¹¹⁴ EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintayksikön on sen sijaan noudatettava tarkkoja hankintalain 36 §:n 2 momentissa määriteltyjä aikoja. Osallistumishakemuksen jättämiselle on varattava lain mukaan vähintään 37 päivää ja tarjouksen jättämiselle¹¹⁵ vähintään 40 päivää. Määräaika voidaan lyhentää rajoitetussa menettelyssä enimmillään osallistumishakemusten jättämisen suhteen erinäisin toimenpitein 30 päivään ja tarjousaikaa 22 päivään.¹¹⁶ Näiden vaiheiden välissä hankintayksikön on kuitenkin tarkastettava ja vertailtava saapuneet osallistumishakemukset ja tarjoukset sekä tehtävä erinäiset päätökset vaiheista. Siten kokonaisuudessaan rajoitetun menettelyn kesto on avoimeen hankintamenettelyyn

¹¹⁴ Rajoitettua menettelyä koskee tämän suhteen sama kuin avointa menettelyä. Ks. edellä alajakso 3.2.2 s.25–26

¹¹⁵ Tarjousaika lasketaan hankintalain 36 §:n 1 momentin mukaisesti rajoitetussa menettelyssä tarjouspyynnön lähettämispäivästä.

¹¹⁶ Määräaikojen lyhentämisestä koskee hankintalain 38 §. Tutkielmassa en käsittele tarkemmin hankintalain mahdollistamia poikkeuksellisia nopeutettuja hankintamenettelyitä (rajoitettua menettelyä ja neuvottelumenettelyä). Hankintalain 37 § sisältää säännökset näistä menettelyistä.

verrattuna ratkaisevasti pidempi. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on noudatettava odotusaikaa sekä julkaistava jälki-ilmoitus.¹¹⁷

Tutkielman liitteenä on rajoitetun menettelyn kulkua havainnollistava yksinkertaistettu prosessikaavio.

3.4 Puitejärjestely

3.4.1 *Puitejärjestely pääpiirteet*

Hankintalain 2 §:n 2 momentin mukaan *hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.*

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan järjestelyä, jossa hankintayksikkö hankkii sopimuskauden aikana joustavammin hankinnan kohteena olevaa palvelua, tavaroita tai rakennusurakoita kuin normaalisti suoritettavalla yhteen kertaan rajoitetulla hankinnalla. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n 15 kohdan mukaan *yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät.*¹¹⁸

Puitejärjestelyn säädöspohja on EY:n direktiiveissä 2004/18/EY¹¹⁹ sekä 2004/17/EY¹²⁰. Direktiiveissä jätettiin jäsenvaltioille mahdollisuus implementoida puitejärjestely osaksi kansallista lainsäädäntöä.¹²¹ Suomen lainsäädäntöön hankintajärjestelmä implementoitiin vuonna 2007 voimaan tulleilla hankintalailla ja erityisalojen hankintalailla.¹²²

Hankintalain 31 § ja 32 § sisältävät sääntelyä puitejärjestelyn kilpailuttamisesta. Puitejärjestely on menettely, joka mahdollistaa hankintayksikön varautumisen tulevaisuudessa toistuviin, mutta määrällisesti vaikeasti ennakoitaviin hankintoihin. Hallituksen esityksessä todetaan, että menettely soveltuu *erityisesti sellaisten hankintojen*

¹¹⁷ Ks. näistä velvoitteista tarkemmin edellä kappale 2.2.3 Hankinnasta ilmoittaminen ja yrityksiä lähettämien asiakirjojen vastaanottaminen s. 21–23.

¹¹⁸ Direktiivin 2004/18/EY määrittely puitejärjestelylle on yhteneväinen tämän määrittelyn kanssa. 2004/18/EY, 1 artikla 5 kohta.

¹¹⁹ Tätä kutsutaan hankintadirektiiviksi.

¹²⁰ Tätä kutsutaan erityisalojen hankintadirektiiviksi.

¹²¹ Hankintadirektiivin mukaan *jäsenvaltiot voivat antaa hankintaviranomaisille mahdollisuuden tehdä puitejärjestelyjä.* 2004/18/EY, 31 artikla 1 kohta.

¹²² HE 50/2006 vp koskee kumpaakin näistä laeista.

*toteuttamiseen, joissa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti eikä hankintayksikön kannalta ole tarkoituksenmukaista sitoutua kiinteisiin hintoihin ja ehtoihin. Käyttöalana olisivat esimerkiksi tietotekniikkahankinnat sekä palveluhankinnat, joissa palvelun määrää ei ole tarkoituksenmukaista etukäteen vahvistaa.*¹²³

Menettely on jaettu kahteen osaan, jonka ensimmäisessä osassa hankintayksikkö kilpailuttaa toimittajat puitejärjestelyyn ja toisessa suorittaa yksittäisen hankinnan. Menettelystä on olemassa erilaisia variaatioita sen mukaan, kuinka monta osapuolta menettelyssä on, ja kuinka tarkkaan ehdot on alun perin hankinnassa määritelty.¹²⁴ Usean toimittajan kanssa tehtävään puitejärjestelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, mikäli vähimmäisehdot täyttäviä tarjoajia ja tarjouksia on vähintään tämän verran. Puitejärjestelyn aikana tehtävät tilaukset ja hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyyn alun perin mukaan tulleiden osapuolten kesken.

Puitejärjestelyn yhteydessä on erotettavissa kaksi erityyppistä menettelyä. Yhden tai useamman toimittajan¹²⁵ kanssa tehtävä puitejärjestely, jonka ehdot on vahvistettu, vastaa aiemmin käytössä ollutta puitesopimusta¹²⁶. Hallituksen esityksen mukaan kyseinen menettely ei asiallisesti eroa hankintasopimuksesta.¹²⁷ Varsinaisessa puitejärjestelyssä sen sijaan on kyse tilanteesta, jossa kaikkia ehtoja ei ole vahvistettu. Tässä tapauksessa hankinnat on tehtävä hankintalain 32 §:n 2 momentin mukaan kilpailuttamalla ne puitejärjestelyssä ja tarvittaessa tarjouspyynnössä tarkennettujen ehtojen mukaisesti.

Puitejärjestely on siinä mielessä erityyppinen kuin muut hankintamenettelyt, että se on järjestely, johon toimittajat valitaan jollain toisella hankintamenettelyllä. Hankintayksikön on lain 31 §:n 3 momentin mukaan käytettävä kilpailuttamiseen pääsääntöisesti avointa tai

¹²³ HE 50/2006 vp, s. 81.

¹²⁴ Hankintalain 31 §:n 2 momentin mukaan puitejärjestelyn ehtoihin ei saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana, eikä sitä saa käyttää kilpailua vääristävällä, rajoittavalla tai estävällä tavalla. Tämä on loogista siinä mielessä, että jos ehdot muuttuvat sopimuskaudella olennaisesti, olisi hankinnan ulkopuoliselle toimittajalle muutoin voinut olla alun perin järkevää osallistua kilpailutukseen.

¹²⁵ Eskola toteaa, että hankintalainsäädäntö ei säätele erityisemmin, miten yksittäinen tilaus tehdään usean toimittajan puitejärjestelyssä. Hänen mukaansa tällöin voidaan toimia niin, että hankintayksikkö suorittaa tilauksen ensisijaisesti kilpailutuksessa parhaiten sijoittuneelta. Mikäli tämä ei pysty suorittamaan tilausta, tilaisi hankintayksikkö kilpailun tarjousvertailussa seuraavaksi tulleelta jne. *Eskola – Ruohoniemi 2007*, s. 175.

¹²⁶ Pekkala käsittelee kirjoituksessaan puitesopimuksen ja puitejärjestelyn eroa. Hänen mukaansa sopimus viittaa tilanteeseen, jossa ei ole jätetty muita kuin hankintaan liittyviä käytännön seikkoja avoimiksi. Puitejärjestely sen sijaan edellyttää toteutuakseen hankinnan lopulliset ehdot tarkentavaa kilpailutusta. Pekkala – Pohjonen 2012, s. 240–241. Ks. myös *Eskola – Ruohoniemi 2007*, s. 171.

¹²⁷ *Menettely ei käytännössä poikkeaisi hankintasopimuksista, joissa toimitukset on sovittu tapahtuvaksi tilauksen perusteella ennalta sovittujen ehtojen mukaisesti. Puitejärjestelyssä hankintayksikkö voisi tarpeen vaatiessa kuitenkin pyytää toimittajaa täsmentämään tarjoustaan. HE 50/2006 vp, s. 81.*

rajoitettua menettelyä, joskin poikkeustilanteissa myös muiden menettelyjen käyttö voi olla sallittua.¹²⁸ Toimittajan ja tarjouksen valinnassa sovelletaan lain normaaleja soveltuvuutta ja valintaa koskevia säännöksiä.¹²⁹

Hankintalain 19 §:n 4 momentin mukaan hankinnan ennakoidun arvon laskemisessa on käytettävä kaikkien puitejärjestelyn koko keston ajalle suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitua kokonaisarvoa. Arvoa laskettaessa ei hankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan huomioida arvonalisäveroä. Puitejärjestelyn alussa luodaan järjestelmä, joka voi lain 31 §:n 3 momentin mukaan pääsääntöisesti olla pisimmillään voimassa neljä vuotta.¹³⁰ Tämän järjestelyn ollessa voimassa ei järjestelyyn voida ottaa uusia toimittajia, vaan yksittäiset hankinnat on tehtävä lain 31 §:n 2 momentin mukaisesti järjestelyyn alun perin mukaan tulleiden osapuolten kesken.

3.4.2 Puitejärjestelyn arviointi

Puitejärjestelyssä hankintayksikkö luo ensin hankinnalle puitteet, joiden rajoissa tulevat yksittäiset hankinnat toteutetaan. Puitejärjestelyt eroavat toisistaan sen suhteen, montako osapuolta puitejärjestelyssä on ja miten pitkälti hankinnan ehdot on puitejärjestelyä aloitettaessa vahvistettu. Puitejärjestelyt eivät ole yksiselitteisiä, ja niitä on myös käsitelty oikeuskäytännössä muun muassa seuraavissa tapauksissa:

Puitejärjestelyitä koskevasta alalla vallitsevasta epätietoisuudesta osoituksena ovat esimerkiksi markkinaoikeuden tapaukset MAO 471/10, MAO 514/11, MAO 102/12 ja MAO 221/12. Tapauksessa MAO 471/10 oli kyse hankinnan kohteen määrittelystä. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli ilmaissut tarjouspyyntöasiakirjoissa hankinnan kohteen riittävällä tarkkuudella yhteismitallisten ja vertailukelpoisten tarjousten aikaansaamiseksi. Tapauksessa MAO 514/11 hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia neljään positioon. Valittajan mukaan tilauksia ei yhteen positioon tehty sopimuskaudella tarjouskilpailussa voittaneelta. Markkinaoikeus totesi, ettei hankintayksikkö ollut hankintapäätöksellään sitoutunut tilaamaan tuotteita valituilta tarjoajilta tiettyä määrää ja että tarjouspyynnössä oli ilmoitettu lopullisen tuotteiden valinnan tulevan

¹²⁸ Hankintalain 31 §:n 1 momentissa viitataan siihen, että neuvottelumenettely ja suora hankinta voivat olla sallittuja tietyin laissa edellytetyin ehdoin.

¹²⁹ Puitejärjestelyä kuvatessa hankintalain 31 §:ssä viitataan toimittajien valinnassa noudatettavan sitä, mitä 8 luvussa säädetään.

¹³⁰ Hankintalain 31 §:n 3 momentin mukaan kesto voi olla poikkeuksellisesti pidempi, mikäli hankinnan kohde sitä välttämättä edellyttää. Ks. myös jäljempänä alaviite 198, s. 53.

käyttäjiltä. Tapauksessa MAO 102/12 valittaja esitti, että hankintayksikkö oli toiminut hankintalainsäädännön vastaisesti kun se ei ollut määritelty hankintaan osallistuvia hankintayksiköitä, valittavien toimittajien lukumäärää ja toimitusten jakautumista toimittajien kesken. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut toiminut näiden asioiden suhteen hankintalainsäädännön vastaisesti. Tapauksessa MAO 221/12 oli kyse siitä, että hankintayksikkö ei ollut ilmoittanut hankintailmoituksessa eikä tarjouspyyntöasiakirjoissa kyseessä olevan puitejärjestely eikä myöskään hankintaan sisältyviä toimittajien valintaan ja tilausten jakautumiseen sopimuskaudella liittyviä kysymyksiä. Markkinaoikeus hyväksyi tämän menettelyn julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden valossa.

Puitejärjestely on kuitenkin mielestäni toimiva ja joustava hankintamenettely, joka oikein käytettynä yksittäisen hankinnan suhteen on niin hankintayksikön kuin tarjoajankin näkökulmasta kustannuksia ja aikaa säästävä. Valtiovarainministeriön tutkimuksessa¹³¹ on katsottu puitejärjestelyn tarjoavan ratkaisun etenkin silloin, kun on kyseessä ala, jolla vallitsee laaja kilpailu ja markkinat kehittyvät jatkuvasti. Tällöin hankintayksikön ei ole perusteltua sitoutua esimerkiksi kiinteisiin hintoihin¹³². Tutkimuksen mukaan puitejärjestelyä puoltaa myös se, että menettely, jossa samankaltaiset toistuvat hankinnat kilpailutetaan aina erikseen, on omiaan lisäämään hankintojen transaktiokustannuksia molemmille sopimusosapuolille.¹³³ On mielenkiintoista, että puitejärjestely toteutetaan suljetussa ympäristössä, joka ei mahdollista muiden kuin siihen alun perin valittujen tarjoajien kesken hankinnan kilpailuttamisen. Uskon että, kun hankintaa ei voida avata puitejärjestelyn aikana, todellinen markkinakehitys ei vaikuta hankintaan tämän puitejärjestelyn sisällä. Vaikka markkinat yleisesti kehittyisivätkin, ei puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken välttämättä vallitse markkinoilla yleisesti tapahtuva kehitys. Nämä toimittajat kilpailevat ainoastaan keskenään, eivätkä ole markkinoilta tulevan laajemman kilpailupaineen alaisia. Mikäli hintoja ei ole sovittu sitovasti, voi markkinoilla tapahtuva kehitys vaikuttaa kilpailutukseen hankintayksikön kannalta negatiivisesti. Toimittajat eivät luultavasti mielellään seuraa markkinoiden hintakehitystä hintojaan alentaen, mutta sen sijaan voivat huomioida markkinoilla tapahtuvan hintojen nousun. Kun puitejärjestelyyn on valittu vain suljettu joukko toimittajia, voidaan mielestäni katsoa, että

¹³¹ Valtiovarainministeriö 2004.

¹³² Mielestäni hyvä esimerkki tästä on tietokoneiden hankinta.

¹³³ Valtiovarainministeriö 2004, s. 42.

kyseinen joukko muodostaa oman markkinansa, jota mahdollisesti leimaa erityyppinen kilpailuasetelma kuin laajempaa markkinaa.

Puitejärjestelyn ollessa voimassa ei järjestelyyn voida ottaa uusia toimittajia, vaan yksittäiset hankinnat on tehtävä järjestelyyn alun perin mukaan tulleiden osapuolten kesken. Pekkala katsoo, että puitejärjestelyn sitovuusaste voi vaihdella kumpaakin osapuolta täysin sitovasti sovitusta puitesopimuksesta kumpaakaan osapuolta sitomattomaan puitejärjestelyyn.¹³⁴ Eskolan mukaan *hankintayksikkö ei ole kuitenkaan sidottu puitejärjestelyyn, vaan se voi päättää järjestää yksittäisestikin hankinnasta avoimen tarjouskilpailun*¹³⁵. Kritiikkiä puitejärjestelyä kohtaan onkin esitetty toimittajien taholta sen suhteen, että hankintayksiköt saattavat käyttää puitejärjestelyä toimittajarekisterin kaltaisena tilausluettelona ilman asianmukaista minikilpailutusta.¹³⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksessa¹³⁷ palveluntarjoajat esittävät huolensa siitä, että puitesopimuksen¹³⁸ piiriin valitaan kaikki muut paitsi tarjouskilpailusta hylätyt tarjoajat. Hankintayksikkö varaa oikeuden tilata palveluita järjestelyn osapuolilta haluamallaan tavalla. Palveluntarjoajat kokevat, ettei hankintaa kilpailuttaessa tehdyn vertailun mukainen pisteytys välttämättä vaikuta siihen keneltä palvelu lopulta tilataan. Puitesopimukseen osallistuville palveluntarjoajille asetetaan joukko ankaria vaatimuksia, mutta ei vastavuoroisesti voida antaa liikevaihtoa koskevia lupauksia. Palveluntarjoajien mukaan tilanne voi johtaa kahteen ongelmaan. Ensinnäkin, kun palveluntarjoajat ymmärtävät, että kilpailutukset eivät välttämättä johda tilauksiin, suhtautuvat ne entistä kriittisemmin tuleviin kilpailutuksiin. Toisekseen, palveluiden hinnat voivat kohota palveluntarjoajille asetettujen vaatimusten johdosta.¹³⁹ Hankintayksikön mahdollisuus poiketa puitejärjestelystä riippunee tehtyjen sopimuksien ehdoista. Eskolan katsoo mahdollisuuden poikkeamiseen olevan sitä rajallisempi, mitä sitovammin puitejärjestelyssä osallistuvien toimittajien kanssa tilauksista on sovittu.¹⁴⁰

Puitejärjestelyissä, joissa kaikkia ehtoja ei ole etukäteen vahvistettu, voidaan yksittäinen hankinta kilpailuttaa täsmennetyin ehdoin. Menettelyssä on kuitenkin pysyttävä

¹³⁴ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 240. Ks. myös edellä s. 31–32 .

¹³⁵ Eskola – Ruohoniemi 2007, s. 173.

¹³⁶ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 240.

¹³⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.

¹³⁸ Pekkalan terminologian mukaisesti tässä olisi tosiasiallisesti kyse puitejärjestelystä, eikä puitesopimuksesta, sillä selvästi muitakin kuin käytännön seikkoja on ehdoissa jätetty avoimiksi. Pekkala – Pohjonen 2012, s. 240–241.

¹³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 59.

¹⁴⁰ Eskola – Ruohoniemi 2007, s. 173.

alkuperäisen puitejärjestelyn ehtojen asettamissa rajoissa. Hallituksen esityksen mukaan tarjouspyynnössä voidaan hankinnan kohdetta ja menettelyn ehtoja täsmentää, kunhan tämä ei johda olennaisiin muutoksiin.¹⁴¹ Oikeuskäytännössä on käsitelty sitä, missä määrin täsmennyksiä voidaan tehdä.¹⁴² Pääsääntöisesti lyhennetystä kilpailutuksesta ei lain 85 §:n 3 momentin mukaan voi valittaa markkinaoikeuteen.¹⁴³ Puitejärjestelyssä kevennetyn kilpailutuksen suhteen kyseessä on nimenomaan alkuperäisen tarjouspyynnön täsmennys, mikä viittaa siihen, ettei minikilpailutuksen ehdoilla voi poiketa alkuperäisestä tarjouspyynnöstä. Siinä voidaan käyttää ainoastaan alkuperäistä tarjouspyyntöä täsmällisempiä kriteerejä, jotka ovat linjassa alkuperäisen tarjouspyynnön kanssa. Pekkalan mukaan olennaiset muutokset viittaavat siihen, että hankinnan luonne tai laajuus muuttuu alkuperäisestä. Muutokset ovat olennaisia, mikäli niiden seurauksena esimerkiksi jo hylätyt tarjoajat pitäisi valita järjestelyyn tai muutkin kuin jo järjestelyssä olevat toimittajat voisivat kiinnostua hankinnasta.¹⁴⁴

Alla oleva taulukko havainnollistaa puitejärjestelyn mahdollisia muotoja:

	Yksi toimittaja	Useampi toimittaja (vähintään kolme)
Hankinnan ehdot on sitovasti vahvistettu	Sopimus sitoo sellaisenaan kumpaakin	Kyseessä voi olla sekä toimittajaa että hankintayksikköä sitovat ehdot tai pelkästään toimittajaa sitovat ehdot
Osa hankinnan ehdoista on jätetty avoimiksi	Sopimus ei sido ainakaan hankintayksikköä, mahdollisesti ei myöskään toimittajaa	Sopimus ei sido välttämättä kumpaakaan osapuolta

¹⁴¹ HE 50/2006 vp, s. 82.

¹⁴² Markkinaoikeuden tapaus MAO 567/11 on mielenkiintoinen esimerkki siitä, kuinka monitulkintainen asia on. Tapauksessa enemmistön kanssa eri mieltä oleva jäsen esitti lausunnossaan, ettei hankintayksikkö ollut toiminut etukäteen vahvistettujen ehtojen mukaisesti vaan siten, ettei etukäteen ole voitu arvioida miten se lopulta valitsee toimittajan. MAO 567/11.

¹⁴³ Markkinaoikeus on antanut hankintalain 86 §:n 3 momentin mukaisen käsittelyluvan esimerkiksi tapauksessa MAO 590/11. Tapauksessa oli kyse tarjousten tarjouspyynnön mukaisuudesta. MAO 590/11.

¹⁴⁴ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 247–248.

Puitejärjestelyssä noudatettavissa määräajoissa noudatetaan sen menettelyn määräaikoja, jolla puitejärjestely on kilpailutettu. Puitejärjestelyn sisällä tehtävää yksittäistä kilpailutusta ei koske ilmoitusvelvollisuus. EU-kynnysarvot ylittävistä puitejärjestelystä on tehtävä jälki-ilmoitus.¹⁴⁵ Hankinta-asetuksen 11 §:n mukaan jälki-ilmoitusvelvoite ei kuitenkaan koske yksittäistä puitejärjestelyn sisällä tehtävää hankintasopimusta.

Tutkielman liitteessä 1 on havainnollistettu puitejärjestelyn lyhennetyn kilpailutuksen kulkua yksinkertaistetulla prosessikaaviolla.

3.5 Sähköinen huutokauppa

Euroopan unionin vuonna 2006 antamissa hankintadirektiiveissä jäsenvaltioille annettiin mahdollisuus sähköisten hankintamenettelyjen, sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän, käyttöönottoon EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Mikäli jäsenvaltiot päättävät ottaa nämä hankintamenettelyt käyttöönsä, on niiden käytön tapahtuttava direktiiveissä määritellyllä tavalla. Suomessa näiden hankintamenettely mahdollistettiin 1.10.2011 voimaan tulleen sähköisten menettelyjen lain säätämällä.

Sähköinen huutokauppa ei mielestäni ole hankintamenettely samassa mielessä kuin muut hankintamenettelyt, vaan ainoastaan työkalu muiden hankintamenettelyjen yhteydessä tapahtuvaan tarjousten vertailuun. Sähköistä huutokauppaa käytetään siis osana muuta hankintamenettelyä. Sähköisten menettelyjen lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sähköisellä huutokaupalla tarkoitetaan *toistuvaa menettelyä, jonka kuluessa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevia uusia arvoja esitetään sähköisesti ja joka toteutetaan sen jälkeen, kun tarjousten arviointi on saatu kokonaisuudessaan ensimmäisen kerran päätökseen, ja joka mahdollistaa tarjousten luokittelun automaattisen arviointimenetelmän pohjalta; sellaiset rakennusurakat ja sellaiset palveluhankinnat, joiden sisältönä ovat henkiset suoritukset, kuten rakennusurakoiden suunnittelu, eivät voi olla sähköisen huutokaupan kohteena.*

Toistaiseksi sähköisen huutokaupan käyttö Suomessa on ollut varovaista, vaikka siitä onkin joitain kokemuksia.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Hankinta-asetuksen 22 §:ssä säädetään jälki-ilmoituksesta.

¹⁴⁶ Karolina Lehdon mukaan *Suomessa sähköistä huutokauppaa on käytetty lähinnä yksittäisissä hankintayksiköissä*. Lehto Edilex 2012, s. 2. Joensuun seudun hankintatoimen hankintapäällikkö Mika Purmonen on kertonut sähköistä huutokauppaa koskevista Joensuun seudun hankintatoimen myönteisistä kokemuksista Julkisten hankintojen neuvontayksikön vieraskynä-palstalla. *Julkisten hankintojen neuvontayksikkö* 2013b.

3.6 Muut hankintamenettelyt

Edellä mainittujen hankintamenettelyiden lisäksi käytössä ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suunnitteluhankinta ja suora hankinta¹⁴⁷.

Neuvottelumenettely on hankintamenettely, joka soveltuu ainoastaan poikkeuksellisen vaativiin hankintoihin ja erityistilanteisiin ja sen käyttö on aina perusteltava.¹⁴⁸ Kilpailullinen neuvottelumenettely on neuvottelumenettelyn kaltainen hankintamenettely, jota on säännelty hankintalaissa hieman neuvottelumenettelyä tarkemmin.¹⁴⁹ Kummassakin näistä menettelyistä on mahdollistettu dialogi hankintayksikön ja toimittajan välillä.

Suunnittelukilpailulla hankitaan suunnittelua tavanomaisten tavaroiden, palveluiden ja urakoiden sijaan. Hankintalain 5 §:n 16 kohdan mukaan *hankintayksikkö voi menettelyllä hankkia esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn suunnitelman, jonka tuomaristo valitsee kilpailulla.*

Suora hankinnalla viitataan hankintaan, joka suoritetaan kilpailuttamatta hankintaa normaalein menettelyin.¹⁵⁰ Suora hankinnan tekemiseksi käsillä on oltava hankintalain mukainen suora hankintaperuste.¹⁵¹

3.7 Yhteenvetoa hankintamenettelyistä

Hankintayksiköille on jätetty valta päättää soveltamastaan hankintamenettelystä lain asettamien edellytysten puitteissa. Viime kädessä hankintayksikön kompetenssi hankintamenettelyn valintaan testataan markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lähtökohtaisesti hankintayksikön on käytettävä avointa tai rajoitettua

¹⁴⁷ Näiden lisäksi hankintayksikön on mahdollista käyttää nopeutettuja menettelyjä. Tutkielmassani en syvenny näihin menettelyihin tarkemmin niiden poikkeuksellisuuden vuoksi.

¹⁴⁸ Kyseinen menettely ei ole keskeinen tutkielman kannalta ja neuvottelumenettelystä kiinnostuneen kannattaakin perehtyä esimerkiksi Elise Pekkalan esitykseen aiheesta teoksessa *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot 2012*, s. 210–227.

¹⁴⁹ Komissio on kilpailullisesta neuvottelumenettelystä antamassaan tulkitsevassa tiedonannossa esittänyt kilpailullisen neuvottelumenettelyn sijoittuvan rajoitetun menettelyn ja neuvottelumenettelyn välimaastoon: *In conclusion, the competitive dialogue may be summarised, by way of simplification, as a particular procedure which has features in common with both the restricted procedure and the negotiated procedure with the publication of a contract notice. The dialogue mainly distinguishes itself from the restricted procedure by the fact that negotiations concerning every aspect of the contract are authorised and from the negotiated procedure by the fact that, essentially, negotiations are concentrated within a particular phase in the procedure.* Euroopan komission tulkitseva tiedonanto kilpailullisesta neuvottelumenettelystä, s. 10. Ks. myös Pekkala – Pohjonen 2012, s. 228–239.

¹⁵⁰ Hankintalaissa asia ilmaistaan niin, että *suora hankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista.* Hankintalaki 5 § kohta 13.

¹⁵¹ Suora hankinnasta katso hankintalain 27–28 §. Ks. myös esim. Pekkala – Pohjonen 2012, s. 117–136.

menettelyä. Nämä menettelyt soveltuvat perushankintoihin, joissa hankintayksikkö tuntee hankinnan kohteen ja joissa ei ole tarpeen pohtia erityyppisiä toteutusvaihtoehtoja tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten kanssa.¹⁵² Mikäli hankintayksikkö haluaa tehdä tarjoajista esikarsinnan, voi se valita rajoitetun menettelyn. Avoimen menettelyn käytöllä varmistutaan siitä, että tarjouskilpailuun voi osallistua mahdollisimman monta yritystä. Puitejärjestely on seuraavassa kappaleessa käsiteltävän dynaamisen hankintajärjestelmän tapaan perinteisistä menettelyistä omalla tasollaan oleva menettely. Kumpikin näistä menettelyistä kestää pidempään kuin yksikään muu menettely, ja kummankin luomiseen käytetään muita hankintamenettelyitä. Sähköinen huutokauppa on muiden hankintamenettelyiden yhteydessä käytettävä työkalu, jonka avulla tarjouksia voidaan vertailla ja saada aikaan säästöjä julkiselle sektorille.

Mielestäni hankintamenettelyt on luontevaa jakaa kolmeen eri kategoriaan¹⁵³ seuraavasti:

1. Perinteiset hankintamenettelyt, jotka ovat yksittäisen hankinnan kilpailuttamiseen soveltuvia työkaluja

- avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suora hankinta, suunnittelukilpailu

2. Perinteisten hankintamenettelyjen¹⁵⁴ avulla luotavat järjestelmät, joilla taataan pidemmälle tulevaisuuteen toimivat jatkuvat kilpailutukset

- puitejärjestely, joka voidaan luoda pääsääntöisesti avoimella tai rajoitetulla menettelyllä, mutta poikkeustapauksissa myös neuvottelumenettelyllä ja suora hankinnalla
- dynaaminen hankintajärjestelmä, joka voidaan toistaiseksi toteuttaa vain avoimella hankintamenettelyllä

3. Perinteisiin hankintamenettelyihin vertailun apuvälineiksi luodut työkalut

- sähköinen huutokauppa

¹⁵² Esimerkiksi elinkaarimallihankkeissa on tarpeen käydä dialogia toteutettavasta hankinnasta. Hankkeet ovat kestoltaan pitkiä ja erittäin kalliita.

¹⁵³ PriceWaterhouseCoopersin Euroopan komissiolle tuottamassa kustannustehokkuusanalysissä on jaoteltu nämä hankintamenettelyt menettelyihin ja tekniikoihin. Tekniikoiksi PWC on katsonut puitejärjestelyn, yhteishankinnan, dynaamisen hankintajärjestelmän sekä sähköisen huutokaupan. PWC huomauttaa, ettei tekniikka ole oikeudellinen termi, vaan helpottaa ainoastaan hankintojen jäsentelyä. PWC 2011, s. 10, 22.

¹⁵⁴ Lukuun ottamatta kilpailullista neuvottelumenettelyä ja suunnittelukilpailua.

4. DYNAAMINEN HANKINTAJÄRJESTELMÄ

4.1 Dynaamisen hankintajärjestelmän pääpiirteet

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan sähköisten menettelyjen lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille, joka on rajoitetun keston ajan avoin kaikille kelpoisuusehdot täyttävillä tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen.¹⁵⁵

Dynaamisen hankintajärjestelmän säädöspohja on EY:n direktiiveissä 2004/18/EY sekä 2004/17/EY. Direktiiveissä jätettiin jäsenvaltioille mahdollisuus implementoida dynaaminen hankintajärjestelmä osaksi kansallista lainsäädäntöä.¹⁵⁶ Suomen lainsäädäntöön hankintajärjestelmä implementoitiin vuonna 2011 voimaan tulleella sähköisten menettelyjen lailla.¹⁵⁷ Laissa säädetään myös kevennetystä dynaamisesta hankintajärjestelmästä, jota sovelletaan kansallisiin hankintoihin.

4.2 Dynaamisen hankintaprosessin kulku

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kaksitasoinen menettely¹⁵⁸, jonka ensimmäisessä vaiheessa luodaan yleiset raamit hankinnoille ja toisessa vaiheessa tehdään yksittäinen hankinta. Sähköisten menettelyjen lain 15 §:n 3 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä yksinomaan sähköisiä menettelyitä dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisessa ja sitä käytettäessä, sekä noudatettava avoimen hankintamenettelyn sääntelyä¹⁵⁹ hankintapäätöksen tekoon saakka eikä hankintayksikkö saa periä toimittajilta

¹⁵⁵ Hankintadirektiivi määrittelee dynaamisen hankintajärjestelmän tarkoittavan *täysin sähköistä hankintaprosessia tavanomaisille ostoille, joiden markkinoilla yleisesti saatavilla olevat ominaisuudet täyttävät hankintaviranomaisen tarpeet. Tämän hankintaprosessin kesto on rajoitettu ja se on koko keston ajan avoin kaikille valintaperusteet täyttävillä taloudellisille toimijoille, jotka ovat esittäneet tarjouspyyntöasiakirjan mukaisen alustavan tarjouksen.* 2004/18/EY, 1 artikla 6 kohta.

¹⁵⁶ Hankintadirektiivissä todetaan, että *jäsenvaltiot voivat antaa hankintaviranomaisille mahdollisuuden käyttää dynaamisia hankintajärjestelmiä.* 2004/18/EY, 33 artikla 1 kohta. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan direktiivit (2004/18/EY sekä 2004/17/EY) mahdollistavat dynaamisen hankintajärjestelmän käytön, mutta tätä koskevat määräykset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. HE 182/2010 vp, s. 12.

¹⁵⁷ Hallituksen esityksen pääasiallista sisältöä koskevassa esityksessä todetaan lailla pantavan täytäntöön direktiivit (2004/18/EY ja 2004/17/EY) niiltä osin kuin ne koskevat sähköistä huutokauppaa ja dynaamista hankintajärjestelmää. HE 182/2010 vp, s. 1.

¹⁵⁸ Tosiasiallisesti mielestäni kuitenkin on kyse avoimen hankintamenettelyn mukaisesti yksivaiheisuudesta siinä mielessä, että hankintayksikkö ei voi jakaa kilpailuttamista osallistumishakemusten tyypiseen soveltuvuutta koskevaan arviointiin ja siitä erilliseen tarjouspyyntövaiheeseen.

¹⁵⁹ Arrowsmith ja Kunzlik viittaavat dynaamiseen hankintajärjestelmään avoimen hankintamenettelyn variaationa. *Arrowsmith – Kunzlik* 2009, s. 102. Tämä mielestäni tarkoittaa sitä, että menettelyä

maksuja järjestelmään osallistumisesta. Dynaamisen hankintajärjestelmän kesto ei sähköisten menettelyjen lain 31 §:n 4 momentin mukaan saa pääsääntöisesti ylittää neljää vuotta ja hankinnan ennakoitun arvon laskemisessa on käytettävä kaikkien dynaamisen hankintajärjestelmän koko keston ajalle suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitua kokonaisarvoa ilman arvonlisäveroa¹⁶⁰.

4.2.1 Ensimmäinen vaihe: dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen ja järjestelmään pääsy

4.2.1.1 *Dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen, hankintailmoitus ja tarjouspyyntö*
Dynaaminen hankintaprosessi alkaa dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisella. Sähköisten menettelyjen lain 15 §:n mukaan järjestelmä on perustettava hankintailoituksella. EU-hankintailoituksesta ja kansallisesta hankintailoituksesta säädetään hankinta-asetuksessa¹⁶¹. Lähtökohtaisesti EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat ilmoitetaan EU-hankintailoituksella. Poikkeuksena tähän ovat hankintalain liitteessä B ja erityisalojen liitteessä B mainitut palvelut sekä palveluiden käyttöoikeussopimukset, joihin sovelletaan dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen samoja ilmoitusmenettelyjä kuin kansallisiin hankintoihin. Tällöin sähköisten menettelyjen lain 15 §:n 2 momentin mukaan hankinnasta ilmoitetaan kansallisella hankintailoituksella vaikka hankinnan arvo ylittäisi EU-kynnysarvon.

Hankintailoituksessa on sähköisten menettelyjen lain 17 §:n mukaan ilmoitettava se, että hankinnassa käytetään dynaamista hankintajärjestelmää. Tämän lisäksi hankintailoituksen on sisällettävä tiedot hankinnan kestosta, hankinnassa käytettävästä valintaperusteesta sekä vertailuperusteista. Mikäli hankinnassa käytetään vertailuperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, voidaan hankintaa koskevia vertailuperusteita myöhemmin täsmentää.¹⁶² Hankintayksikön on sähköisten menettelyjen

nykymuodossaan tulisi nimenomaan arvioida avoimen hankintamenettelyn mukaisena ja sen sääntelyä noudattavana, eikä esimerkiksi siten, että alustavien tarjousten suhteen voitaisiin noudatella rajoitetun menettelyn logiikkaa pelkkiä kelpoisuutta koskevien ehtojen tarkastamista toimittavina asiakirjoina.

¹⁶⁰ Poulsen ym. esittävät dynaamista hankintajärjestelmää ja puitejärjestelyä leimaavan samanlainen haasteellisuus järjestelmän aikana tehtävien hankintojen kokonaisarvon määrittämisen suhteen, sillä tulevien hankintojen määrää on ennakkolisesti vaikea arvioida. *Poulsen ym.* 2012, s. 249.

¹⁶¹ Kansallisten hankintamenettelyiden ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset ovat asetuksen 2 luvussa ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset asetuksen 3 luvussa. Kumpikin hankintailmoitus toimitetaan julkaistavaksi HILMA-ilmoituskanavassa (hankinta-asetus 4 § ja 8 §).

¹⁶² Sähköisten menettelyjen lain hallituksen esityksessä perusteluissa viitataan tämän osalta direktiiveihin (2004/18/EY sekä 2004/17/EY), joissa jätetään hankintayksikölle mahdollisuus täsmentää vertailuperusteita

lain 17 §:n 5 momentin mukaan hankintailmoituksessaan myös ilmoitettava, mikäli se aikoo hyödyntää sähköistä huutokauppaa kilpailutuksessa.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kokonaan sähköinen menettely, jossa myös tarjouspyyntöasiakirjoja käsitellään sähköisesti. Hankintailmoituksessa on lain 17 §:n mukaan ilmoitettava Internet-osoite, jossa tarjouspyyntöasiakirjat ja niitä täydentävät asiakirjat ovat koko hankinnan keston ajan¹⁶³ vapaasti, suoraan ja kokonaan kaikkien saatavilla. Lain 17 §:n 4 momentin mukaan¹⁶⁴ tarjouspyyntöasiakirjoissa tulee ilmoittaa ainakin järjestelmän kohteena olevien suunniteltujen hankintojen luonne, kaikki tarvittavat tiedot hankintajärjestelmästä ja käytettävästä sähköisestä järjestelmästä sekä vaadittavista teknisistä edellytyksistä. Hallituksen esityksessä viitataan myös hankintalain 41 ja 69 §:iin, joissa säädetään tarjouspyynnön sisällöstä.¹⁶⁵ Pykälät soveltuvat hankintaan siltä osin kuin sähköisten menettelyjen laissa ei ole toisin tai tarkemmin asiasta säädetty.¹⁶⁶

Hallituksen esitys, laki ja direktiivi eivät anna kovin selkeää ohjetta siihen, mitä tarjouspyyntöasiakirjojen tulee tosiasiallisesti sisältää. Hankintayksiköille asetettu velvollisuus selvittää asiakirjoissa suunniteltujen hankintojen luonnetta on sanamuodoltaan suppea. Pekkala on tuonut esille, että hankintadirektiivien valmisteluvaiheessa käytiin tarjouspyyntöasiakirjojen laajuudesta paljon keskustelua. Asiassa päädyttiin Pekkalan mukaan siihen, että saataville on asetettava kaikki sellaiset asiakirjat, jotka annettaisiin myös kirjallisessa prosessissa, esimerkiksi kuvat ja piirroksot.¹⁶⁷ Tämä on loogista, sillä kyseessä on menettely, joka suoritetaan avoimen hankintamenettelyn sääntöjä mukailleen. Silloin tarjouspyyntöasiakirjojen suhteen on noudatettava samaa, mitä avoimen menettelyn mukaisesti noudatetaan. Tämä vastaa myös kysymykseen siitä, mitä

järjestelmään hyväksytyille tarjoajille esitetystä yksittäistä hankintaa koskevassa pyynnössä jättää tarjous.
HE 182/2010 vp, s. 19.

¹⁶³ Kestolla tarkoitetaan sähköisten menettelyjen lain 17 §:n 2 momentin mukaan ajanjaksoa *Hankintailmoituksen julkaisemisesta dynaamisen hankintajärjestelmän käytön päättymiseen.*

¹⁶⁴ Muotoilu on hieman erilainen kuin hankintadirektiivissä, jossa edellytetään *muun muassa* näitä tietoja. (vertaa sähköisten menettelyjen lain sanamuotoa *ainakin*). Tämän lisäksi hankintadirektiivin sanamuoto *sekä lisäksi viestintäyhteyttä koskevista järjestelyistä ja teknisistä eritelmistä* on kansallisessa laissa korvattu selvemmin ilmaisulla *tiedot hankintajärjestelmästä ja käytettävästä sähköisestä järjestelmästä sekä vaadittavista teknisistä edellytyksistä.*

¹⁶⁵ *HE 182/2010 vp, s. 19.*

¹⁶⁶ Sähköisten menettelyjen lain 17 §:n 4 momentissa edellytetään tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettavan *ainakin* suunniteltujen hankintojen luonne, kaikki tarvittavat tiedot hankintajärjestelmästä ja käytettävästä sähköisestä järjestelmästä sekä vaadittavista teknisistä edellytyksistä. Hallituksen esityksen mukaan *hankintalain 41 ja 69 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 36 §:ssä säädetään lisäksi soveltuvin osin yksityiskohtaisesti tarjouspyynnön sisällöstä.* *HE 182/2010 vp, s. 19.* Mielestäni ilmauksen ”soveltuvin osin” voidaan katsoa viittaavan juuri siihen, että mikäli tässä laissa ei ole asiasta säädetty, soveltuvat asiaan hankintalain asiaa koskevat säännökset.

¹⁶⁷ *Pekkala – Pohjonen 2012, s. 283.*

tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmaisulla *suunniteltujen hankintojen luonne* tavoitellaan: hankintayksikön on määriteltävä hankinnat niin hyvin kuin tässä vaiheessa hankintaa pystyvät. Vertailuperusteita koskevasta täsmentämisen asteesta ei ole säännelty tarkemmin. Voidaankin mielestäni olettaa, että täsmentämistä koskee sama kuin minikilpailutuksen suhteen tehtäviä täsmennyksiä.¹⁶⁸

Hallituksen esitys ei tarkenna lain tarjouspyyntöasiakirjoja koskevaa edellytystä *vapaasti, suoraan ja kokonaan kaikkien saatavilla*. Pekkala selventää teoksessaan tällä viitattavan siihen, ettei hankintayksikkö saa liittää asiakirjoihin sellaista sähköistä linkkiä tai sovellusta, jota ei ole yleisesti saatavilla.¹⁶⁹ Tämä on mielestäni selvää, kun ottaa huomioon hankintalainsäädännön taustalla olevan periaatteen tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta. Kaikilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet osallistua hankintaan, jotta yritykset haluavat jatkossakin osallistua hankintoihin ja markkinat ovat toimivat.

4.2.1.2 Alustava tarjous eli tarjoajalistaan hakeminen

Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisen ja tarjouspyyntöasiakirjojen saataville asettamisen jälkeen yritykset jättävät näiden asiakirjojen perusteella alustavia tarjouksia järjestelmään. Sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 1 momentin mukaan kaikilla yrityksillä on oltava mahdollisuus jättää tarjous järjestelmään koko sen keston ajan¹⁷⁰. Hankintayksikkö ei voi rajoittaa alustavan tarjouksen jättämistä koskevaa oikeutta ja kuka tahansa voi jättää järjestelmään alustavan tarjouksen. Hankintayksikön on sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 2 momentin mukaan tarkistettava jokainen alustava tarjous lähtökohtaisesti 15 päivän kuluessa sen jättämisestä ja ilmoitettava mahdollisimman toimittajalle sen hylkäämisestä tai järjestelmään hyväksymisestä. Menettely muistuttaa avointa hankintamenettelyä, jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen.

Dynaamisen hankintajärjestelmän erityispiirteenä on se, että sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 3 momentin mukaan tarjoajalla on jatkuvasti mahdollisuus parantaa tarjoustaan, jos tarjous on vähimmäisvaatimusten mukainen. Hankintayksikölle voikin saapua jatkuvasti alustavia tarjouksia parempia tarjouksia, jotka sen on tarkastettava¹⁷¹. Menettely saattaa olla hankintayksikölle raskas siinä mielessä, että tarjouksia voi saapua hyvinkin paljon. Toisaalta järjestelmän tulisi olla kokonaan sähköinen, ja siten myös alustavien tarjousten

¹⁶⁸ Asiaa on käsitelty edellä puitejärjestelyä koskevassa kappaleessa 3.4, s. 30–36. Ks. etenkin s. 34–35.

¹⁶⁹ Pekkala – Pohjonen 2012, s. 283.

¹⁷⁰ Ks. myös sähköisten menettelyjen lain 16 §:n 1 momentti.

¹⁷¹ Sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 3 momentin mukaan hankinnoista muuten poiketen *saadut alustavat tarjoukset voidaan avata, kun ne on vastaanotettu*.

arvioinnin tulisi tapahtua täysin sähköisesti. Tällöin hankintayksikölle ei synny alustavien tarjousten tarkastamisesta kustannuksia.¹⁷²

Laissa ja hallituksen esityksessä ei ole kuvattu tarkemmin prosessin eri vaiheita eikä sitä, mikä on tietyn vaiheen tarkoitus hankinnan kannalta laajemmin. Laissa ei myöskään ole mainintaa siitä, miten ensimmäisen ja toisen vaiheen tarjoukset suhtautuvat toisiinsa.

Dynaamisessa hankintajärjestelmässä sovelletaan avoimen hankintamenettelyn sääntöjä. Kuitenkin menettely, jossa ensin luodaan toimittajalista ja sitten kilpailutetaan yksittäinen hankinta viittaa avoimen menettelyn sijaan rajoitettuun menettelyyn. Avoimen hankintamenettelyn logiikan mukaisesti hankinta on yksivaiheinen eikä hankintaa ole mahdollista jakaa rajoitetun menettelyn tapaan yritystä koskevien soveltuvuusvaatimusten tarkastamisesta koskevaan vaiheeseen ja tästä erilliseen tarjouspyyntövaiheeseen. Lisäksi, kun alustavassa tarjouksessa on soveltuvuutta koskevien vaatimusten lisäksi selvitetty myös hankinnan kohteelle asetettavat vähimmäisvaatimukset¹⁷³, on mielestäni selvää, että alustava tarjous toimittaa pelkkää tarjoajan soveltuvuuden selvittämistä laajempaa tehtävää.

Avoin menettely noudattaa hankinnoissa yleisesti sovellettavaa kolmen vaiheen logiikkaa siinä mielessä, että tarjouksesta tarkastetaan ensin tarjoajan soveltuvuus, tämän jälkeen tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ja viimeisenä vaiheena vertaillaan tarjoukset. Hankintayksikön on suljettava hankinnoissa pois tarjoajat, jotka eivät täytä sen asettamia ehdottomia vähimmäisvaatimuksia tai joita rasittaa hankintalain 53 §:n mukainen pakollinen poissulkemisperuste. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä tarjoaja voi heti laatia uuden tarjouksen, kun se on saanut tiedon siitä, ettei sitä ole hyväksytty järjestelmään. Mielestäni huomionarvoista on se, että tarjoaja joutuu kuitenkin aina uuden alustavan tarjouksen tehdessään laatimaan kokonaisen tarjouksen. Tämä johtuu siitä, että hankintayksikön ei ole mahdollista avoimen menettelyn käytön vuoksi pyytää alustavina tarjouksina pelkkiä soveltuvuutta koskevia selvityksiä, vaan sen on jo tässä vaiheessa pyydettävä tosiasiallisesti tarjouksia itse hankinnasta.

¹⁷² Ks. jäljempänä s. 52 ja alaviite 193, s. 52.

¹⁷³ Hallituksen esityksessä viitataan (*HE 182/2010 vp*, s. 19) hankintalain tarjouspyyntöasiakirjoja koskevaan sisältöön (hankintalaki 41 §, 69 §). Tarjoajan on voitava tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella antaa hankintayksikölle tarjous (erotuksena osallistumishakemuksesta, joka liittyy kelpoisuuteen), mikä mielestäni viittaa siihen, että asiakirjoissa on muutakin kuin kelpoisuuteen liittyviä seikkoja. Sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 1 momentin mukaan ne tarjoajat, jotka täyttävät tarjoajan soveltuvuudelle asetetut ehdot, ja ovat jättäneet tarjouspyyntöasiakirjojen hankinnan kohteen vähimmäisvaatimusten mukaisen tarjouksen, on hyväksyttävä järjestelmään.

Lain ja direktiivin mukaan toimittajat voivat jättää järjestelmään uusia alustavia tarjouksia. Toimittajalla on jatkuvasti mahdollisuus jättää uusi parannettu alustava tarjous, vaikka se olisi jo hyväksytty järjestelmään aiemman alustavan tarjouksen perusteella. Jos alkuperäinen tarjous palvelisi vain järjestelmään pääsyä, ei toimittajilla olisi mitään syytä parantaa alustavaa tarjoustaan. Mielestäni uudella alustavalla tarjouksella tulee siten tästäkin syystä olla vaikutusta lopullisen yksittäisen hankinnan kilpailutuksessa.

Nähdäkseni loogisinta on, että alustavien tarjouksien perusteella luodaan listaa ja järjestystä tarjoajista. Ensimmäisen vaiheen tarjouksen tulisi siten sisältää laajempi kokonaisuus myös vertailtavia ominaisuuksia. Toimittajat saisivat tietyn pisteytyksen tämän perusteella. Kun siirryttäisiin toiseen vaiheeseen ja yksittäisiä hankintoja koskeviin tarjouksiin, olisi tässä tapauksessa kyse ainoastaan yksityiskohdista ja sellaisista seikoista, joita ei ole voinut alun perin ilmoittaa täsmällisesti. Jos esimerkiksi hankintayksikkö olisi alun perin ilmoittanut hankkivansa dynaamisen hankintajärjestelmän keston aikana noin 1000 yksikköä hankinnan kohdetta, voisi se ilmoittaa, että tässä yksittäisessä hankinnassa kilpailutetaan 250 yksikköä tuosta kokonaishankintamäärästä. Toimittajat voisivat tarkistaa hintansa ja muutkin tarjouksen sisällölliset seikat markkinatilannetta vastaaviksi. Toisaalta voidaan myös pohtia, onko tarkoituksenmukaista pilkkoa vertailua sekä alkuperäisistä tarjouksista että varsinaisista tarjouksista muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Direktiivin ja lain sanamuotojen perusteella¹⁷⁴ on kuitenkin olettavissa, että alustavalla tarjouksella olisi lopullisessa tarjousten vertailussa yksittäistä hankintaa koskevan tarjouksen lisäksi merkitystä. Alustavan tarjouksen tulisi käsittääkseni olla ensisijainen asiakirja, jota yksittäistä hankintaa koskeva tarjous ainoastaan täydentää.

Hankintayksiköllä ei ole valtaa tarjoajia koskevaa listaa kootessaan valita vain tiettyä määrää toimittajia järjestelmään. Hankintayksikön on lain 18 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttävä järjestelmään kaikki ne tarjoajat, jotka ovat jättäneet hankinnan kohteelle asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävän tarjouksen ja jotka täyttävät tarjoajan soveltuvuudelle asetetut vaatimukset¹⁷⁵. Edellä olevasta johtuen näen alustavan tarjouksen toimittavan kaksoisroolia. Toisaalta sen perusteella hyväksytään tarjoajat tarjoajalistaan.

¹⁷⁴ Tällä tarkoitan mahdollisuutta jättää uusi alustava tarjous.

¹⁷⁵ Sähköisten menettelyjen lain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella toimittajalla on koko keston ajan mahdollisuus tulla hyväksytyksi järjestelmään 2 momentin edellytysten täytyessä. Tässä kohtaa lakia vaikuttaisi olevan viittausta koskeva virhe, sillä ko. edellytykset ilmoitetaan samassa momentissa (1 mom.), jonka mukaan *hankintayksikön on hyväksyttävä dynaamiseen hankintajärjestelmään kaikki sellaiset tarjoajat, jotka täyttävät tarjoajan soveltuvuudelle asetetut vaatimukset, ja jotka ovat toimittaneet tarjouspyyntöasiakirjojen hankinnan kohteen vähimmäisvaatimusten mukaisen alustavan tarjouksen.*

Oli hankinta EU-kynnysarvot ylittävä tai alittava, on kaikilta järjestelmään hyväksytyiltä pyydettävä yksittäisen hankinnan suhteen tarjousta. Samalla alustava tarjous toimii myös osana lopulta yksittäisen hankinnan kohdalla tehtävää vertailua.

Mielestäni eräs pohtimisen arvoinen asia on myös se, voisiko alustavan tarjouksen rooli olla erilainen eri hankinnoissa. Mikäli hankintayksikkö ei vielä hankinnan alussa ja dynaamista järjestelmää perustaessaan pystyisi määrittämään hankintaa koskevia seikkoja selvästi, voisiko kyseessä olla vain hahmotelma hankinnasta? Laki ja direktiivi edellyttävät määrittelyä niin hyvin kuin mahdollista. Kun kyseessä on menettely, jossa pitää soveltaa avoimen hankintamenettelyn säännöstöä, ei tunnu mahdolliselta että ensimmäisessä vaiheessa keskityttäisiin ainoastaan toimittajien ominaisuuksiin. Ensimmäisen vaiheen on sisällettävä myös olennaiset hankinnan kohdetta koskevat vaatimukset.

4.2.2 Toinen vaihe: yksittäinen hankinta

4.2.2.1 Yksittäisen EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan kilpailuttaminen

Kun dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävä yksittäinen hankinta ylittää EU-kynnysarvon¹⁷⁶, hankintayksikön tulee sähköisten menettelyjen lain 19 §:n mukaan ensin ilmoittaa siitä lyhennetyllä hankintailmoituksella, jossa se kutsuu kaikkia kiinnostuneita toimittajia jättämään alustavan tarjouksen nyt kilpailutettavasta yksittäisestä hankinnasta. Hankintayksikön on siten tarkistettava, ettei yksikään halukas toimittaja ole jäämässä kyseisestä kilpailutettavasta hankinnasta pois. Lain 19 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikön on asetettava määräaika alustavien tarjousten antamiselle, jonka on oltava vähintään 15 päivää lyhennetyn hankintailmoituksen lähettämispäivää seuraavasta päivästä. Alustavan tarjouksen voi tässä vaiheessa jättää niin uusi kuin jo dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksyty toimittaja. On mahdollista, että järjestelmään jo hyväksyty toimittaja jättää parannellun version alkuperäisestä alustavasta tarjouksestaan.

Hankintayksikkö voi lain 19 §:n 3 momentin mukaan kilpailuttaa hankinnan vasta kun se on arvioinut kaikki määräaikaan mennessä saapuneet alustavat tarjoukset. EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnassa yhden hankinnan alustava vaihe lukitaan silloin, kun alustaville tarjouksille varattu määräaika umpeutuu. Sen jälkeen saapuneet alustavat tarjoukset osallistuvat vasta seuraavia yksittäisiä hankintoja koskeviin kilpailutuksiin.

¹⁷⁶ Sähköisten menettelyjen lain mukaan hankintalain ja erityisalojen hankintalain liitteessä B mainittuihin palveluhankintoihin ja hankintalaissa tarkoitettuihin palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan samoja sääntöjä kuin kansallisiin hankintoihin. Sähköisten menettelyjen laki 15 § 2 mom. ja 16 § 4 mom.

EU-kynnysarvojen ylittyessä yksittäisen hankinnan suhteen hankintayksikön on ensin julkaistava lyhennetty hankintailmoitus, asetettava alustavien tarjousten takaraja ja tarkastettava kaikki tähän määräaikaan mennessä saapuneet tarjoukset. Tämän jälkeen hankintayksikkö pääsee kilpailuttamaan yksittäisen hankinnan, jota on säännelty lain 20 §:n 1 momentissa. Lain mukaan hankintayksikön on kilpailutettava jokainen yksittäinen hankinta pyytämällä kaikkia järjestelmään hyväksytyjä tarjoajia tekemään tarjouskilpailutuksen kohteena olevasta yksittäisestä hankinnasta. Laki myös edellyttää, että hankintayksikkö antaa tarjoajille riittävän pitkän ajan tarjouksen tekemiseen. Tässä vaiheessa lain 20 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on mahdollista täsmentää hankinnan kohteen määrittelyä ja lain 17 §:n 3 momentin mukaan vertailuperusteita kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa tarjouksen valintaperusteena.

Tarjouksen valinta toteutetaan siten hankintalain mukaisesti.¹⁷⁷ Sähköisten menettelyjen lain 21 §:n 2 momentti mahdollistaa tarjouksen valinnassa sähköisen huutokaupan käytön. Sen käytöstä on lain 17 §:n 5 momentin mukaisesti tullut ilmoittaa jo hankintailmoituksessa.

Hankintapäätös ja hankintasopimus tehdään normaalisti hankintalainsäädännön mukaisesti. Hankintayksikkö voi tehdä yksittäisen EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan hankintasopimuksen odotusajan jälkeen, joka on dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen poikkeuksellisesti 10 päivää.¹⁷⁸ Erotuksena puitejärjestelyn sisällä tehtäviin yksittäisiin hankintoihin, on dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävistä EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista valitusoikeus.¹⁷⁹ Direktiivien mukaan hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus sen tarjoajan kanssa, joka on toimittanut hankintailmoituksessa ilmoitettujen perusteiden tai tarjouspyynnössä yksityiskohtaisemmin esitettyjen perusteiden mukaisesti parhaan tarjouksen.¹⁸⁰ Lain 22 § sisältää viittaukset hankintalain 10 lukuun ja erityisalojen hankintalain 7 lukuun, joissa säännellään tarkemmin hankintaa koskevista päätöksistä ja hankintasopimuksesta.

¹⁷⁷ Hankintalaki 62 § ja 72 §, erityisalojen hankintalaki 54 §.

¹⁷⁸ Odotusaikaa säännellään hankintalain 77 §:ssä ja 78 §:ssä. Alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus normaalista 21 päivän odotusajasta. Talousvaliokunta esitti kuitenkin mietinnössään, että odotusajaksi tulisi muuttaa oikeussuojadirektiivin mahdollistama 10 päivää. Valiokunta perusteli tätä sillä, että dynaamiselta hankintajärjestelmältä odotetaan erityistä tehokkuutta ja nopeutta. *TaVM 48/2010 vp*, s. 4.

¹⁷⁹ Hankintalain 78 §:ssä säädetään, ettei odotusaikaa tarvitse noudattaa, jos sopimus koskee dynaamisen hankintajärjestelmän perusteella tehtävää hankintaa. Nähdäkseni tällä tarkoitetaan kuitenkin vain kansallisia hankintoja, sillä hankintalaissa (77 § 2 momentti) on seuraava säännös dynaamisen hankintajärjestelmän odotusajasta: *EU-kynnysarvot ylittävissä dynaamiseen hankintajärjestelmään perustuvissa hankinnoissa 1 momentissa tarkoitettu odotusaika on 10 päivää.*

¹⁸⁰ Hankintadirektiivi 33 artikla 6 kohta, erityisalojen hankintadirektiivi 15 artikla 6 kohta.

EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on toimitettava julkaistavaksi jälki-ilmoitukset sähköisten menettelyjen lain 23 §:n mukaisesti. Jälki-ilmoitus tulee sähköisten menettelyjen lain 23 §:n mukaan pääsääntöisesti¹⁸¹ toimittaa viimeistään 48 päivän kuluessa yksittäisen hankinnan hankintasopimuksen tekemisestä.

Hankintayksikön on myös lain 23 §:n mukaan laadittava dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta Euroopan komissiolle kirjallinen selvitys, josta on käytävä ilmi hankinta-asetuksen 22 §:ssä säädetty tiedot.¹⁸² Hankinta-asetuksen 22 § sisältää listauksen tiedoista, jotka ovat ilmoitettava EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan jälki-ilmoituksessa. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamista koskevasta selvityksestä ei ole laissa eikä direktiivissä ilmaistu selkeää ajankohtaa. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamista koskeva pykälä on otsikoitu *Jälki-ilmoitus ja selvitykset EU-kynnysarvon ylittävistä dynaamisen hankintajärjestelmän avulla tehdyistä hankinnoista ja sähköisestä huutokaupasta*. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta tehty selvitys Euroopan komissiolle sisältää velvoitteen ilmoittaa samoja tietoja kuin mitä jälki-ilmoituksessa on esitettävä. Tästä on mielestäni pääteltävissä, että kyseessä on oltava koko järjestelmän aikana suoritetuista hankinnoista tehty koonti eikä jokaisen yksittäisen hankinnan jälkeen tehtävä selvitys.

4.2.2.2 Yksittäisen EU-kynnysarvot alittavan eli kansallisen hankinnan kilpailutus

Dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä kilpailutettavassa yksittäisessä hankinnassa käytetään ns. kevennettyä dynaamista hankintajärjestelmää. Menettelyssä on ensi vaiheessa tehty EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kanssa yhtenäisellä tavalla lista tarjoajista, kuten edellä on selostettu. Kilpailuttaessa yksittäistä hankintaa hankintayksikkö pääsee toimimaan nopeutetusti, joustavammin ja kevyemmin.

Lain 20 §:n mukaan jokainen yksittäinen hankinta järjestelmän sisällä on kilpailutettava. EU-kynnysarvojen ylittyessä yksittäisessä hankinnassa sovelletaan sitä koskevia säännöksiä muun muassa lyhennetystä hankintailmoituksesta. Yksittäisen hankinnan ylittäessä kansalliset kynnysarvot, siihen soveltuvat lain säännökset tältä osin. Lain ja

¹⁸¹ Hankintayksikkö voi myös lähettää vuosineljänneksittäin (viimeistään 48 päivän kuluttua vuosineljänneksen päättymisestä) kootusti jälki-ilmoitukset dynaamisen hankintajärjestelmän mukaisista hankinnoista, jolloin yksittäisiä jälki-ilmoituksia ei tarvitse lähettää. Sähköisten menettelyjen laki, 23 §.

¹⁸² Sähköisten menettelyjen laissa (23 §) viitataan kirjallisen selvityksen sisällön suhteen *hankintalainsäädännössä säädettyihin tietoihin*. Hallituksen esityksessä selvennetään tällä tarkoitettavan hankinta-asetuksen 22 §:ssä säädettyjä tietoja. *HE 182/2010 vp*, s. 21.

hallituksen esityksen perusteella ei kuitenkaan ole selvää, koskeeko yksittäisen hankinnan kilpailuttamisvelvollisuus myös pienhankintoja eli kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja. Mielestäni tähän on löydettävissä analogia puitejärjestelystä, jossa yksittäisen hankinnan arvolla ei ole merkitystä, vaan jokainen järjestelyn sisällä suoritettava tilaus on tehtävä aiemmin vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Mikäli dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen kilpailuttamisvelvoite ei koskisi yksittäisiä kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja, olisi lailla mahdollisuus kiertää hankintalainsäädäntöä. Vaikka logiikka EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on siten hieman erilainen kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, on mielestäni edellä esittämäni tulkinta perusteltu hankintalainsäädännön noudattamisen näkökulmasta.

Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen onnistuu kevyemmin kuin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailuttaminen. Sähköisten menettelyjen lain 16 §:n 3 momentin mukaan hankintayksikkö pyytää suoraan dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisen jälkeen tarjouksia yksittäisestä hankinnasta järjestelmään hyväksytyiltä tarjoajilta. Kansallista hankintaa ei siis koske lyhennetty hankintailmoitus. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on jätettävä tarjoajille riittävästi aikaa tarjouksen tekemiseen. Tarjouspyynnössä voidaan lain mukaan täsmentää hankinnan kohteen määrittelyjä ja kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa valintaperusteena vertailuperusteita (sähköisten menettelyjen lain 17 §:n 3 momentti ja 20 §:n 1 momentti). Lain 20 §:n 1 momentin mukaan jokaisen järjestelmän sisällä tehtävän hankinnan kohdalla on pyydettävä tarjous jokaiselta järjestelmään hyväksytyiltä tarjoajalta.

EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa ei hankintayksiköllä lain 20 §:n 2 momentin mukaan ole velvollisuutta laajentaa hankintaa järjestelmän ulkopuolelle. Pykälän mukaan hankintayksikkö saa jättää arvioimatta alustavat tarjoukset, jotka saapuvat 15 päivää ennen yksittäistä hankintaa koskevan pyynnön lähettämistä. Näin ollen hankintayksikkö voi jättää huomioimatta järjestelmään pyrkivän toimittajan tässä hankinnassa, mikäli hankintaan on enää esimerkiksi 14 päivää. Tällä pyritään hallituksen esityksen mukaan turvaamaan se, ettei hankinnan tekeminen viivästyisi aina uuden alustavan tarjouksen ilmaantuessa.¹⁸³ Hankintayksikkö tarvitsee hallituksen esityksen mukaan tarjousten arviointiin vähintään 15 päivää.¹⁸⁴ Säännös on perusteltu siinä mielessä, että toisin kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa, EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa ei ole

¹⁸³ HE 182/2010 vp, s. 21.

¹⁸⁴ HE 182/2010 vp, s. 21.

asetettu määräaika alustavien tarjousten arvioinneille. Ajatuksena on, että hankintayksikölle saapuu jatkuvasti uusia alustavia tarjouksia tarjoajilta, jotka haluavat parantaa tarjoustaan tai jotka haluavat päästä järjestelmään. Jonkinlainen rauhoitusaika ennen hankinnan toteuttamista on tarpeen, jotta prosessi pysyy dynaamisena ja hankintoja saadaan aikaan. EU-kynnysarvot alittavassa hankinnassa tehdään yksittäistä hankintaa koskeva pyyntö tarjouksien jättämiselle suoraan järjestelmään hyväksytyille eikä EU-kynnysarvot ylittävien yksittäisten hankintojen tyyppistä lukitsemisvaihetta ole. Yksittäistä hankintaa koskevana lukkiutumisasajankohtana voidaan kuitenkin pitää tuota 15 vuorokautta ennen pyynnön lähettämistä, jonka jälkeen saapuneet alustavat tarjoukset osallistuvat kyseistä yksittäistä hankintaa myöhempisiin yksittäisiin kilpailutuksiin.

Tarjouksen valintaa, hankintapäätöstä ja hankintasopimusta koskevat hankintalainsäädännön normaalit säännökset. Menettely on näissä kohdin yhteneväinen edellä esitettyjen EU-kynnysarvot ylittävien yksittäisten hankintojen kanssa.

Kun kyseessä ei ole EU-kynnysarvot ylittävä hankinta, ei hankintayksikön tarvitse toimittaa Euroopan komissiolle kirjallista selvitystä dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta eikä tehdä hankinnasta jälki-ilmoitusta. Yksittäisistä kansallisista hankinnoista ei myöskään ole mahdollista valittaa hankintalain 78 §:n mukaan.¹⁸⁵

Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että ajoissa järjestelmään hyväksymisellä olisi merkitystä ainoastaan pienten hankintojen suhteen. Hankintayksikkö päättää itse, miten se suorittaa hankintansa järjestelyn sisällä. Onkin mahdollista, että vaikka kyseessä olisi kokonaisvaltaisesti arvoltaan suuri hankintakokonaisuus, ei yksittäisessä hankinnassa kilpailutusten aikana ylitetä kertaakaan EU-kynnysarvoa. Mikäli yksittäisen järjestelmässä suoritettavan hankinnan arvo jää alle EU-kynnysarvon, ei hankintaan soveltu säännökset tarjoajien osallistumishalukkuuden varmistamisesta lyhennetyllä ilmoituksella. Yrityksen ei kannata ottaa riskiä siitä, että se ei alun perin jättäisi alustavaa tarjoustaan järjestelmään siinä toivossa, että myöhemmin yksittäistä hankintaa kilpailuttaessa se saisi tuosta hankinnasta kilpailutusvaiheessa hankintailoituksella tiedon. Mikäli yksittäisen järjestelmän sisällä tehtävän hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon, ei sillä, missä vaiheessa toimittaja on jättänyt alustavan tarjouksensa järjestelmään, ole merkitystä niin kauan kun kyseinen tarjous on jätetty lyhennetyssä hankintailoituksessa määriteltyyn

¹⁸⁵ Ks. edellä alaviite 179, s. 46.

takarajaan mennessä. Varminta onkin tehdä aina alustava tarjous, joka ei olettavasti vielä velvoita tarjoajaa mihinkään.

4.3 Dynaamisen hankintaprosessin arviointi

4.3.1 *Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton perustelut*

Dynaamista hankintajärjestelmää koskevan hallituksen esityksen mukaan *sähköisten menettelyjen arvioidaan kannustavan hankintayksiköitä parempaan hankintatapaan, kuten käyttämään täsmällisesti määriteltyjä vertailuperusteita. Sähköisten menettelyjen myötä hankintaprosessit yhdenmukaistuvat, ja standardoitu sähköinen kilpailutus pyrkii ohjaamaan virheettömämpään ja automatisoituun hankintaprosessiin. Sähköisten menettelyjen voidaan arvioida vähentävän menettelyyn osallistuvien hankintayksiköiden ja yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia*¹⁸⁶. Kansallisen viranomaisen ei ole ollut pakko implementoida dynaamista hankintajärjestelmää osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kun dynaaminen hankintajärjestelmä on haluttu saattaa osaksi lainsäädäntöä, on mielestäni selvää, että kyseisen hankintamenettelyn on arvioitu toimivan ja luovan entistä paremmin suunniteltuja sekä toteutettuja hankintoja.¹⁸⁷ Lakia säädettäessä tarkoituksena on ollut tuoda hankintoihin käyttökelpoinen työkalu hankintojen kustannustehokkaampaan ja parempaan suorittamiseen.

Suomessa ei ole suoritettu vielä yhtään hankintaa tällä menettelyllä. Kansainvälisesti menettely on houkuttellut hankkijoita Iso-Britanniassa, Tšekissä ja Kreikassa.¹⁸⁸ Kokemuksia ei ole kuitenkaan vielä dokumentoitu.¹⁸⁹ Dynaamisen hankintajärjestelmän arviointi ei tästä syystä ole vielä mahdollista käytännön kokemusten perusteella.

¹⁸⁶ HE 182/2010 vp, s. 3.

¹⁸⁷ Saarinen on vuonna 2008 arvioinut, että hankintayksiköt kiinnostuisivat sähköisistä kilpailuttamisjärjestelmistä sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän mahdollistavien asetusten myötä. Saarinen 2008, s. 189.

¹⁸⁸ Iso-Britanniassa dynaamista hankintajärjestelmää käytetään jatkuvasti. Kaupallisella hankintailmoituksia sisältävälle sivustolle on koottu Iso-Britannian alueen hankintailmoituksia: www.unitedkingdom-tenders.co.uk. Sivustolta löytyy runsaasti hankintailmoituksia, joissa ilmoitetaan hankinnassa käytettävän dynaamista hankintajärjestelmää. *UnitedKingdom-Tenders*. PriceWaterhouseCoopersin Euroopan komissiolle tuottamassa julkisten hankintojen kustannustehokkuusanalysissä kerrotaan dynaamista hankintajärjestelmää käytettävän etenkin Tšekissä ja Kreikassa. PWC 2011, s. 38.

¹⁸⁹ Ainoa dokumentointi minkä tutkielmaani varten löysin sisälsi vain tapaustutkimuksen kansilehden. Hankintaviranomaiseen kohdistuneesta yhteydenotosta huolimatta (sähköposti 21.5.2013) en saanut käyttööni kyseistä tutkimusta. *North Lincolnshire* 2013b ja *North Lincolnshire* 2013c. Tiedustelin kokemuksia myös Euroopan komission Suomen-edustuston tietopalvelusta. Tietopalvelussa dynaamisen hankintajärjestelmän käytöstä ei ollut tietoa. *Euroopan komission Suomen-edustusto* 2013.

4.3.2 Dynaamisen hankintajärjestelmän edut

Dynaaminen hankintajärjestelmä soveltuu tilanteisiin, joissa halutaan tilanteen vaatiessa kilpailuttaa nopeasti yksittäinen hankinta.¹⁹⁰ Kun aiemmin on tehty jo suurin osa hankintaa koskevasta työstä, voidaan hankintatarpeen aktualisoiduttua keskittyä vain tietyn tavaran, palvelun tai urakan hankkimiseen. Dynaamisen hankintajärjestelmän etuna on nopeus siinä vaiheessa kun alkujärjestelyt on saatu tehtyä. Kun on kysymys sähköisestä menettelystä, kulkee myös tieto ja tapahtuvat toimenpiteet nopeammin kuin normaalien hankintamenettelyiden mukaisissa prosesseissa. Hankinnoissa jätetään esimerkiksi edelleen sähköisestä mahdollisuudesta huolimatta usein kirjallisia tarjouksia ja toimitetaan tarjouspyynnöt niitä pyytäneille kirjallisesti ilman, että tarjouspyyntöasiakirjoja olisi sähköisesti saatavilla. Dynaamiselle hankintajärjestelmälle asetetut määräajat noudattelevat avoimen menettelyn määräaikoja sillä erotuksella, että dynaamisessa hankintajärjestelmässä odotusaika EU-kynnysarvot ylittävissä yksittäisessä hankinnassa on hankintalain 77 §:n 1 momentin mukaan poikkeuksellisesti 10 päivää. Hankintasopimus voidaan siten tällä menettelyllä tehdä avointa menettelyä nopeammin. Dynaamista hankintajärjestelmää käytettäessä tulee hankintayksikön noudattaa myös EU-kynnysarvot ylittävistä yksittäisestä hankinnasta tehtävää jälki-ilmoitusta koskevaa velvoitetta. Tällöin hankintayksikön on asetettava takaraja alustavien tarjousten arvioinneille. Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköllä on velvollisuus tarkistaa 15 päivää ennen tarjouspyynnön lähettämistä saapuneet alustavat tarjoukset. Nämä alustavia tarjouksia koskevat lisäykset noudatettaviin määräaikoihin eivät mielestäni lisää tuntuvasti hankintamenettelyyn käytettävää aikaa. On muistettava, että järjestelmän tulisi toimia täysin sähköisesti, jolloin alustavien tarjousten arvioinnin tulisi tapahtua automaattisesti ja hankintayksiköltä aikaa viemättä.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on hankintamenettely, joka mahdollistaa joustavan hankkimisen pitkin järjestelmän olemassaoloa lukitsematta järjestelmää kuitenkaan niin, ettei sen perustamisen jälkeen voisi ottaa muita osapuolia siihen mukaan. Joustavuudella tarkoitan tässä sitä, että hankintayksikön ei tarvitse etukäteen ilmoittaa lopullista määrää ja ajankohtaa hankinnoille, vaan se voi tarpeen tultua nopeasti kilpailuttaa järjestelmän sisällä

¹⁹⁰ Sánchez Graells toteaa dynaamisesta hankintajärjestelmästä seuraavasti: *...designed to simplify and reduce the administrative burden associated with the repeated procurement of standardised goods, works or services.* Sánchez Graells 2011, s. 299.

yksittäisen hankinnan. Dynaamisen hankintajärjestelmän etuna siihen verrattuun¹⁹¹ puitejärjestelyyn on erityisesti se, että siihen voidaan ottaa koko sen keston ajan mukaan myös uusia tarjoajia.

Kun kyseessä on kokonaan sähköisesti toimiva hankintajärjestelmä ja lailla hallituksen esityksen mukaan tavoitellaan muun muassa täsmällisempiä vertailuperusteita, on mielestäni perusteltua olettaa, että tarjousten käsittelyn tulee tapahtua alusta loppuun täysin sähköisesti ja automaattisesti.¹⁹² Järjestelmän puitteissa voisi mahdollisesti kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa valintaperusteena tarkistaa tiettyjä laadullisia seikkoja manuaalisesti. Järjestelmä ei välttämättä pysty esimerkiksi pisteyttämään laadunhallintajärjestelmää koskevaa kuvausta. Lähtökohta kuitenkin tulisi olla se, että kaikki tapahtuu automaattisesti ja manuaalisiin toimenpiteisiin tulisi mielestäni suhtautua varauksellisesti.

Hankintayksikön on jo alun alkaen suunniteltava hankintansa niin, että tarjoajien soveltuvuus sekä tarjouksen muu arviointi ja vertailu tapahtuvat selkeiden mittapuiden mukaan. Tekniseen järjestelmään on voitava syöttää yksiselitteiset perusteet, joiden mukaan arvioinnit tapahtuvat. Arviointi tapahtuu täsmällisten ja selkeiden perusteiden valossa¹⁹³, minkä edellytyksenä on, että hankinnat ovat etukäteen hyvin suunniteltuja. Hallituksen esityksen mukaan sähköisillä hankintamenettelyillä voidaan kannustaa hankintayksiköitä muun muassa käyttämään *täsmällisesti määritellyjä vertailuperusteita*¹⁹⁴ ja *yksinkertaistamaan ostoprosessejaan ja hankintaprosessejaan vakioimalla ja*

¹⁹¹ Esimerkiksi Sue Arrowsmith on todennut, että dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaa tietyt puitejärjestelyistä ja kelpuuttamisjärjestelmistä saatavat edut. Hankintayksiköiden on dynaamisen hankintajärjestelmän avulla mahdollista suorittaa yksittäisiä hankintoja hankinta kerrallaan normaalisti hankintaan menevän ajan ja kulun säästämällä. *Arrowsmith 2005 s. 1208.* Hankintadirektiivissä käytetyllä termillä kelpuuttamisjärjestelmä viitataan erityisalojen hankintalaissa määriteltyyn toimittajarekisteriin. Katso *HE 50/2006*, s. 144 sekä hankintalaki, 25 §. Myös sähköisten menettelyä lain hallituksen esityksestä koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä on esitetty dynaamisen hankintajärjestelmän vastaavan *prosessiltaan hyvin pitkälle jo voimassa olevaa puitejärjestelyä. TaVM 48/2010 vp, s. 3.*

¹⁹² Arrowsmith on suhtautunut epäilevästi järjestelmän kokonaisvaltaiseen sähköisyyteen. Hänen mukaansa esimerkiksi kaikkia dokumentteja ei ole mahdollista muuntaa sähköiseen muotoon. Arrowsmithin näkemys vuodelta 2005 tosin edustaa tietotekniikan suhteen nykyaikaa poikkeavaa aikaa. *Arrowsmith 2005, s. 1210.*

¹⁹³ Kuusniemi-Laine ja Takala korostavat sitä, että sähköisyydellä tarkoitetaan järjestelmän sähköisyyttä eikä esimerkiksi sähköpostitse tapahtuvaa viestintää tarjouskilpailussa. Heidän mukaansa *järjestelmän mekaanisuus pakottaa määrittelemään vertailuperusteet pitkälti matemaattisiin kaavoihin pohjautuviksi. Kuusniemi-Laine – Takala 2008, s.101.* Eskola ja Ruohoniemi edustavat myös näkemystä täysin sähköisestä prosessista: *jotta dynaamista hankintajärjestelmää käyttämällä voitaisiin todella säästää hankintayksikön aikaa ja saada taloudellisia säästöjä, tulisi järjestelmän pystyä suorittamaan sekä alustavien tarjousten että lopullisten tarjousten arviointi. Eskola – Ruohoniemi 2007, s. 189.*

¹⁹⁴ Tämän lisäksi sen katsotaan kannustavan hankintayksiköitä yleisemminkin *parempaan hankintatapaan. HE 182/2010 vp, s. 10.*

yhtenäistämällä tarjousasiakirjoja ja niiden tietosisältöä tietojärjestelmiin sopiviksi¹⁹⁵. Mikäli menettely sisältää esimerkiksi tarjousten tulostamisen järjestelmästä ja näiden manuaalisen läpikäynnin, ei järjestelmällä mielestäni saavuteta sille asetettuja tavoitteita.

Hallituksen esityksen mukaan yrityksille hankintamenettelyn etuina korostuvat nopeus ja avoimuus. Kun kaikki tapahtuu sähköisesti, nopeutuu tarjousprosessi perinteiseen hankintamenettelyyn verraten kokonaisuudessaan.¹⁹⁶ Dynaamisessa hankintajärjestelmässä kokemusten myötä syntyisi rutinoitumista varmasti kummallakin puolella hankintaprosessia, jolloin voimavaroja voitaisiin keskittää sisällöllisesti olennaisiin seikkoihin ja kustannuksia mahdollisesti säästyisi.

Tällä hetkellä yritysten hankintoihin liittyvä keskeisin pelko koskee hylätyksi tulemista muotovirheen vuoksi.¹⁹⁷ Dynaamisessa hankintajärjestelmässä yrityksellä on aina uusi mahdollisuus tehdä tarjous, mikä on toimittajien näkökulmasta parannus muihin menettelyihin nähden. Aiemmin puitejärjestelyjen ollessa ainoa mahdollisuus useasti toistuvien hankintojen suorittamiseen, on hankinnasta myöhästynyt toimittaja joutunut pahimmassa tapauksessa odottamaan neljä vuotta uudelle kierrokselle pääsyä.¹⁹⁸ Kilpailu pystyttiin sulkemaan moneksi vuodeksi vaikka alalla olisi ollut toimittajia, jotka olisivat voineet suorittaa hankinnan kokonaistaloudellisesti edullisemmin.

4.3.3 Dynaamisen hankintajärjestelmän haasteet

Lainsäädäntö dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen on suppea eikä anna yksiselitteisiä ohjeita menettelyä koskeville sisällöllisille seikoille. Selkeätä ainoastaan on, että hankintojen suorittamista varten tulee hankkia tietojärjestelmäsovellus, luoda häiriöiden varalle varatoimenpiteet sekä luoda menetelmät hankintaprosessin kulun dokumentointiin. Soveltaakseen dynaamista hankintajärjestelmää ensimmäisenä Suomessa saisi hankintayksikkö olla kokenut hankkija, jolla olisi kilpailutettavanaan tavallinen hankinta. Ensimmäisen soveltajan jälkeen muiden hankkijoiden olisi helpompi käyttää hankintamenettelyä.

Lain vaietessa tietyistä seikoista ja jäädessä epäselväksi toisissa, ei lainsäädännön perusteella esimerkiksi ole selvää, kuinka paljon hankinta saa muuttua

¹⁹⁵ HE 182/2010 vp, s. 10.

¹⁹⁶ HE 182/2010 vp, s. 9.

¹⁹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 45.

¹⁹⁸ Puitejärjestely voi toisinaan olla jopa pidempikin hankinnan niin vaatiessa. Katso tähän liittyen esimerkiksi MAO 573/11 (kesto 9 vuotta) ja KHO 5.10.2012 t. 2649 (kesto 6 vuotta). Aiheesta myös Pekkala – Pohjonen 2012, s. 245–246.

hankintailmoituksesta yksittäisten hankintojen kilpailutuksiin.¹⁹⁹ Asiaa tarkasteltaessa avoimen hankintamenettelyn logiikan mukaisesti, ei hankintaa pitäisi olla mahdollista jakaa erillisiin vaiheisiin. Ensimmäisessä vaiheessa eli silloin, kun alustava tarjous jätetään järjestelmään, pitäisi tarjouksen sisältää jo kaikki olennainen vertailuun asti. Mielestäni dynaamisen hankintajärjestelmän keskeisin haaste onkin se, että loogisesti ajateltuna ensimmäisen vaiheen tulisi koskea vain yritysten soveltuvuutta ja vasta toisen vaiheen tarjouksien vertailua. Hankintayksikön tulisi voida tehdä esikarsintaa tarkemmin arvioitavista tarjouksista ensimmäisen vaiheen perusteella kuten rajoitetussa menettelyssä. Avoimen menettelyn käyttö dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen edellyttää kuitenkin mielestäni alussa annettavan jo tosiasiallisesti lopullisen tarjouksen²⁰⁰. Nimellisessä hankintaa koskevassa tarjouksessa voitaisiin mahdollisesti vertailla ainoastaan jotain helposti käsiteltävää ja muuttuvaa asiaa kuten hintaa.²⁰¹ Lain mukaan kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa kyseessä voidaan vertailuperusteita hankintailmoituksen jälkeen vielä täsmentää yksittäistä hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä.²⁰² Käsitän tämän niin, että dynaamisessa hankintajärjestelmässä vertailuperusteena ei ole poikkeuksetta tarkoitettu käytettävän pelkkää hintaa. Nykymuodossaan dynaamisen hankintajärjestelmän suhteen ei ole selvää, miten hankintayksikön tulisi alun perin vertailuperusteet muotoilla, ja miten sen on mahdollista niitä täsmentää. Mielestäni avoin hankintamenettely edellyttäisi jo alun perin lopullista tarjouspyyntöä, jolloin täsmentäminen ei olisi yksittäistä tarjouspyyntöä lähetettäessä enää mahdollista.

Dynaamisesta hankintajärjestelmästä koituu alkuvaiheessa kustannuksia kummallekin hankinnan osapuolelle. Hankintayksikön on hankittava järjestelmää hyödyntääkseen tietojärjestelmäsovellus, joka synnyttää kustannuksia. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että nämä kustannukset eivät nouse merkittävän suuriksi.²⁰³ Tietojärjestelmäsovelluksia lienee ainakin Euroopan unionin alueella tarjolla, sillä dynaamista hankintajärjestelmää

¹⁹⁹ Epäselväksi jää myös muun muassa se, missä vaiheessa hankintaa siitä voidaan esittää lisäkysymyksiä, milloin näihin vastataan ja missä vaiheessa nämä täsmennykset otetaan huomioon.

²⁰⁰ Tässä on muistettava, että alustavia tarjouksia voi aina parantaa.

²⁰¹ Pekkalan mukaan *järjestelmää ei pidetä käyttökelpoisena muiden kuin standardilaatuisten, tavanomaisten tuotteiden valinnassa, jolloin käytettäviä vertailukriteerejä on vain vähän tai kriteerinä on pelkkä hinta.* Pekkala – Pohjonen 2012, s. 281.

²⁰² Sähköisten menettelyjen lain 17 §:n 3 momentti ja 20 §:n 1 momentti sisältävät viittaukset täsmentämiseen.

²⁰³ HE 182/2010 vp, s. 10.

käytetään esimerkiksi Iso-Britanniassa, Tšekissä ja Kreikassa jonkin verran²⁰⁴. Kun kyseessä on menettely, jolla pyritään myös rajat ylittävään tarjoamiseen, on mielestäni selvää, että järjestelmän tulisi olla muodoltaan yhteneväinen koko unionin alueella. Kun tarjolla ei ole unionin eikä kansallisen viranomaisen hankkimaa tietojärjestelmäsovellusta, vaan hankintayksiköt vastaavat sovelluksen hankkimisesta itsenäisesti, eivät hankintayksiköiden sovellukset välttämättä ole keskenään yhteneviä.²⁰⁵ Tämä aiheuttaa tarjoajille sellaisia kustannuksia, jotka olisivat vältettävissä yhdellä sovelluksella, jonka käyttöön muodostuisi rutiini. Kun hankintayksiköt haluavat hankkia toimivan sovelluksen, jonka toimivuutta muut hankintayksiköt ovat testanneet, on vaarana myös se, että yksi yritys pääsee hallitsemaan markkinoita tietojärjestelmäsovellusten tarjoamisessa. Järkevämpää olisikin, että Euroopan unionin tasolla kehitettäisiin yksi tietojärjestelmäsovellus, joka annettaisiin kaikkiin jäsenvaltioihin käyttöön. Tämä säästäisi aikaa ja vaivaa niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajiltakin. Tietojärjestelmän hankkiminen vaatii myös osaamista. Yksi yhtenäinen tietojärjestelmäsovellus estäisi sen, että hankinta jäisi tästä syystä toteuttamatta dynaamisella hankintajärjestelmällä. Euroopan komissio on vuonna 2012 antamassaan tiedonannossa sitoutunut ottamaan sähköiset menettelyt omalta osaltaan käyttöön vuoden 2015 puoliväliin mennessä ja ilmoittanut antavansa tämän kautta syntyvät ratkaisunsa myös jäsenvaltioiden käyttöön.²⁰⁶ Toivon tällä olevan vaikutusta myös dynaamiseen hankintajärjestelmään tarvittavien tietojärjestelmäsovellusten hankinnassa.

Tietojärjestelmäsovelluksen lisäksi kustannuksia syntyy henkilöstön kouluttamisesta järjestelmän käyttämiseen. Kustannus koskee sekä hankintayksiköitä että yrityksiä. Hallituksen esityksessä viitataan hankintayksiköiden lisäkustannuksien hankintaohjeistuksien, kouluttamisen ja asiakirjamallien päivityksen suhteen olevan kertaluonteisia.²⁰⁷ Kustannukset ovat siis kokonaisuudessaan alkuinvestointeja, joiden jälkeen hankintoihin kuluvat kokonaiskustannukset lienevät normaaleja hankintamenettelyitä pienempiä.

²⁰⁴ Iso-Britanniassa ainakin Matrix SCM-yritys tarjoaa tietojärjestelmäsovellusta dynaamista hankintajärjestelmää varten. Matrix-SCM ilmoittaa tehneensä marraskuussa 2011 Iso-Britannian hallinnon kanssa sopimuksen dynaamisen hankintajärjestelmän käytöstä. Iso-Britanniassa viranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää Matrix-SCM:n palveluita kansallisissa hankinnoissa tietojärjestelmäsovelluksen hankintaa erikseen kilpailuttamatta. *Matrix-SCM* 2013. Ks. myös edellä alaviite 188, s. 50.

²⁰⁵ Euroopan komissio on nimennyt toiseksi hankintojen sähköistämistä hidastavaksi tekijäksi markkinoiden pirstaloitumisen unionin alueella olevien erilaisten järjestelmien johdosta. Ks. edellä alaviite 27, s. 5.

²⁰⁶ *Euroopan komissio* 2012, s. 12.

²⁰⁷ *HE 182/2010 vp*, s. 10.

Huolimatta siitä, että dynaaminen hankintajärjestelmä on lähtökohtaisesti avointa menettelyä nopeampi, sisältää hankintaprosessi sitä enemmän vaiheita. Yksittäisen hankinnan ylittäessä EU-kynnyksarvot on hankintayksikön julkaistava hankinnasta lyhennetty hankintailmoitus ja arvioitava kaikki asettamaansa määräaikaan mennessä saapuneet alustavat tarjoukset. Oletuksenani tosin on, että järjestelmä toimii automaattisesti, jolloin tästä ei koidu hankintayksikölle muita työvaiheita kuin lyhennetyn hankintailmoituksen tekeminen.²⁰⁸

4.3.4 Dynaamisen hankintajärjestelmän arvioinnin yhteenveto

Mielestäni dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan soveltuisi yksinkertaisiin toistuviin hankintoihin, jotka ovat alun alkaen mahdollisia määritellä kattavasti ja joissa hinta voi muuttua nopeastikin. Verrattuna suljetun luonteen omaavaan puitejärjestelyyn, on dynaaminen hankintajärjestelmä tosiasiallisesti markkinoiden vaikutuksen alainen. Dynaamiseen hankintajärjestelmään pääsee kuka tahansa osallistumaan koko järjestelmän olemassaolon aikana. Kilpailuasetelma pysyy dynaamisena, eivätkä järjestelmään valitut toimittajat voi olla hinnoittelussaan huomioimatta sitä, että toinen toimittaja tarjoaa kilpailutuksen voittaakseen hankinnan kohdetta markkinoilla yleisesti vallitsevien hintojen mukaisesti.

Sähköisten menettelyjen lain 2 §:n 1 momentin kohdan 2 mukaan järjestelmä soveltuu tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille.²⁰⁹ Mikäli järjestelmä toimisi rajoitetun menettelyn säännöillä, olisi käyttö mielestäni rajattavissa hankkijan näkökulmasta tavanomaisiin hankintoihin. Katson järjestelmän käyttöä rajoittavan hankintayksikön osaamisen lisäksi vain tämän hetkinen epälooginen tapa järjestää se avoimen hankintamenettelyn avulla. Mikäli järjestelmä itsessään toimisi loogisesti²¹⁰, voisi sillä suorittaa kaikkia sellaisia hankintoja, jotka hankintayksikkö osaa itse tarpeeksi hyvin määritellä ja ennakoida. En usko, että hankintayksikön olisi mahdollista järjestelmän avulla suorittaa helpohkojaan hankintoja, mikäli sen oma osaaminen hankintojen suhteen ei ole vahva. Sen sijaan vaativammatkin hankinnat voisivat

²⁰⁸ Uskon, että nykytekniikka mahdollistaisi lyhennetyn hankintailmoituksen ohjelmoitavan automaattiseksi prosessiksi, jolloin hankintayksikön täytyisi ainoastaan päättää kilpailutettavan yksittäisen hankinnan ajankohdasta.

²⁰⁹ Arrowsmith on käsitellyt tätä soveltamisalaa koskevan säännöksen epämääräisyyttä. *Arrowsmith* 2005, s. 1210.

²¹⁰ Katson järjestelmän loogisen toimivuuden edellyttävän rajoitetun menettelyn sääntöjen seuraamista. Tähän on tulossa parannus uusien direktiivien myötä, kun dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö tehdään jatkossa rajoitetun menettelyn sääntöjä seuraten.

onnistua osaavalta hankkijalta dynaamisen hankintajärjestelmän avulla.²¹¹ Julkisten hankintojen kustannustehokkuusanalyysiä toteutettaessa oli esiin noussut, että dynaamista hankintajärjestelmää on käytetty avoimen hankintamenettelyn lisäksi myös muiden hankintamenettelyiden yhteydessä.²¹² Tämä on mielenkiintoinen havainto, jonka näen viittaavan siihen, etteivät menettelyä käyttävät hankintayksiköt täysin käsittää, mistä menettelyssä on kyse ja mitkä ovat lainsäädännön sille asettamat rajat.

Yhtenä suurena haasteena on lain vaikeaselkoisuuden lisäksi kokemusten puute. Dynaamisen hankintajärjestelmän käyttö on mahdollistettu lähes kaikissa jäsenvaltioissa.²¹³, mutta sen käyttö on ollut rajoittunutta. Niin kauan kuin käytöstä ei ole kokemuksia, on järjestelmää hyödyntävän suoritettava hankintansa epävakaalta pohjalta. Hallituksen esityksen mukaan toimivuuden edellytyksenä olisikin se, että hankintayksiköt päättävät alkaa soveltaa niitä.²¹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksesta käy ilmi, että yritykset näkevät ongelmana hankinnoissa sen, että hankintayksiköllä ei ole tarpeeksi osaamista hankinnan suorittamiseksi.²¹⁵ Kritiikki koskee hankintojen kilpailuttamista yleisemmin. Osaamisen puute johtanee siihen, että hankintayksiköt pyrkivät pysymään alueella, jonka hallitsevat. Edelleen, työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksen mukaan hankintayksiköiden keskeisenä pelkona on markkinaoikeuteen joutuminen.²¹⁶ Niin kauan kuin ei ole kokemuksia ja osaamista dynaamisen hankintajärjestelmän käytöstä, ei järjestelmää välttämättä uskalletakaan hyödyntää.

Dynaaminen hankintajärjestelmä jo nyky muodossaan mahdollistaa mielestäni hyvin toteutetulla pohjatyöllä nopean ja yksinkertaisen yksittäisten hankintojen kilpailuttamisen. Mikäli hankintayksikkö on muotoillut hankinnan ehdot yksityiskohtaisiksi ja automaattisesti arvioitavaksi, on järjestelmän keston aikana mahdollista tehdä vaivatta

²¹¹ Tällöin edellytyksenä olisi se, että toinen vaihe olisi tarjouspyyntövaihe rajoitetun menettelyn mukaisesti. Edelleen, tämä ei onnistuisi hankinnoissa, jotka ovat erittäin monimutkaisia ja vaativat neuvotteluja tarjoajien ja hankintayksikön välillä.

²¹² PWC 2011, s. 25.

²¹³ HE 182/2010 vp, s. 5. Ks. myös edellä alaviite 188, s. 50 ja alaviite 204, s. 55.

²¹⁴ Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että *ehdotusten vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, miten yksittäisen hankintayksiköt ryhtyvät jatkossa soveltamaan lainsäädännön mahdollistamia sähköisiä menettelyjä ja kuinka laajasti sähköisten menettelyjen käyttö yleistyy* (s. 8), sekä että *sähköisten menettelyjen yleistyminen riippuu siitä kuinka aktiivisesti hankintayksiköt ottavat uudet menettelyt käyttöön* (s. 9). HE 182/2010 vp, s. 8–9.

²¹⁵ *Koettiin, että avointa menettelyä käytetään usein siksi, että hankintayksiköt eivät tunne muita menettelyjä riittävästi* (s. 45). *Haastattelujen mukaan hankinnan kuormittavuuteen vaikuttaa hankintayksikön osaaminen ja tapa kysyä asioita usein enemmän kuin itse hankittava kohde vaatisi* (s. 53). Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 45 ja 53.

²¹⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 45.

yksittäisiä hankintoja. Järjestelmän käytölle on vielä edellä todetusti haasteita. Toivon uusien hankintadirektiivien tuovan ratkaisun näihin haasteisiin.

Tutkielman liitteenä ovat dynaamisen hankintajärjestelmän prosessikaaviot yksittäisestä EU-kynnysarvot ylittävästä sekä alittavasta hankinnasta.

5. TEHOKKUUS JULKISISSA HANKINNOISSA

5.1 Taloudellinen logiikka julkisten hankintojen ytimenä

Julkiset hankinnat ovat osa laajempaa Euroopan unionin sisämarkkinaa. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu hankintojen sääntelyn ensisijaisena tavoitteena olleen jäsenvaltioiden välisten rajojen poistaminen siten, että Euroopassa vallitsee kilpailu yhdellä sisämarkkinalla. Samaiset tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä jäsenvaltioiden rajat ylittävä kilpailu ovat edelleen hankintojen sääntelyn tärkeimpiä tavoitteita.²¹⁷ Tavoitteet ovat julkilausuttu myös unionin oikeuskäytännössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella annetussa Concordia Bus –tapauksessa²¹⁸ kohdassa 81 tuomioistuin lausui, että *velvollisuus noudattaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta vastaa julkisia hankintoja koskevien direktiivien perusajatus, koska näiden direktiivien tarkoituksena on erityisesti varmistaa toimiva kilpailu kunkin asianomaisen direktiivin soveltamisalalla ja niissä ilmaistaan sopimuksen tekoperusteet, joilla tällainen kilpailu pyritään varmistamaan*. Tapauksessa Pressetext²¹⁹ tuomioistuin totesi kohdassa 31, että *julkisia hankintoja koskevien yhteisön sääntöjen päätavoite on varmistaa palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle kaikissa jäsenvaltioissa* sekä kohdassa 32, että *tämän kaksiosaisen tavoitteen saavuttamiseksi yhteisön oikeudessa sovelletaan muun muassa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja näistä periaatteista seuraavaa avoimuusvelvoitetta*.

Ajatuksena vaikuttaa olevan se, että turvaamalla edellytykset syrjimättömälle, tasapuoliselle, suhteelliselle ja avoimelle hankintaprosessille, saadaan aikaan kilpailua sisämarkkinoilla ja siten myös hinta-laatu –suhteeltaan optimaalisia hankintoja. Hankintalainsäädäntö keskittyy ensisijaisesti hankintojen toteuttamisvaihtoehtojen läpikäyntiin. Hankintayksiköille jätetään lainsäädännössä harkintavalta sen suhteen, mitä menettelyä kulloinkin sovelletaan. Lainsäädäntö asettaa yleisen velvoitteen toteuttaa hankinta edellä mainitut periaatteet huomioon ottaen ja voimassaolevat kilpailuolosuhteet

²¹⁷ Caranta – Trybus 2010. s. 11 ja 16. Soudry on katsonut EU:n julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena olevan nimenomaisesti rajat ylittävän kilpailun varmistaminen. Soudry 2006, s. 441–447.

²¹⁸ C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne. 17.9.2002, Kok. 2002, s. I-7213.

²¹⁹ C-454/06 pressetext Nachrichtenagentur GmbH vastaan Republik Österreich (Bund) ym. 19.6.2008, Kok. 2008, s. I-4401.

hyödyntäen.²²⁰ Hankintayksikölle sanktio väärin toteutetusta hankinnasta on mahdollinen tuomioistuinprosessi. Hankintojen tekemisessä vallitsee siten tilanne, jossa hankintayksikölle on jätetty vapaus päättää toimistaan, mutta samalla vastuu näiden oikeasta suorittamisesta tuomioistuimiin jätettävien valitusten uhalla.

Koen julkisissa hankinnoissa olevan taustalla jatkuva punninta siitä, miten taataan kilpailun jatkuvuus. Jokainen mainituista periaatteista palautuu siihen, että tavoitteena on saada aikaan kilpailua. Periaatteet eivät ole itseisarvoja, vaan hankintojen lopullisena päämääränä on niiden kautta saavutettavissa oleva kilpailullinen tilanne ja sitä kautta parhaat mahdolliset hankinnat. Yrityksiä on hankinnoissa kohdeltava johdonmukaisesti tasapuolisesti ja syrjimättä sekä avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet huomioon ottaen tai yritysten halukkuus osallistua hankintoihin loppuu. Kun yritykset eivät osallistu enää kilpailutuksiin, vähenee kilpailu ja hankintojen hinnat mahdollisesti nousevat laadun laskiessa. Yksittäinen hankinta parantaa siten yleisemminkin hankintoja, jos se suoritetaan johdonmukaisesti hankintoja koskevaa sääntelyä noudattaen. Tämä taloudellinen logiikka, joka kannattelee hankintoja selittää jo yksinään sen, minkä vuoksi hankintojen tarkastelu taloudellisesta näkökulmasta on perusteltua.²²¹

5.2 Tehokkuus taloustieteellisenä lähtökohtana

Kalle Määttä mukaan *yksinkertaisimmillaan voidaan lähteä siitä, että sääntelyn olisi oltava tehokasta*²²². Taloustiedettä käytetään oikeustieteessä hyödyksi esimerkiksi lakien valmistelussa.²²³ Tehokkuus on jäänyt muun muassa hankintalain hallituksen esityksessä määrittelemättä ja termiä käytetään yleisluontoisesti kuvaamaan tavoitetta siitä, että rahaa ja aikaa säästyisi nykyistä enemmän. Määttä on osoittanut lainsäädännössä käytetyn tehokkuus-käsitteen monimerkityksellisyyttä luettelemalla joukon esimerkkejä lakien

²²⁰ Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan *Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.*

²²¹ Pigan ja Treumerin mukaan hankintojen analysointi taloudellisesta näkökulmasta on perusteltua siitä syystä, että hankinnat liittyvät läheisesti sisämarkkinoihin. Heidän mukaansa on merkittävä, että taloustieteellistä analyysiä ja oikeudellista tutkimusta on yhdistelty hankintojen tutkimisessa vain rajoitetusti. *Piga – Treumer (toim.)* 2013, s. 1.

²²² *Määttä* 2008, s. 47 sekä *Määttä* 2009, s. 75.

²²³ Hankintalain hallituksen esityksessä viitataan tehokkuuteen lukuisasti, esimerkiksi seuraavasti: *yritysten etu olisi, jos oikeudenkäyntiriskin väheneminen johtaisi asetettujen tavoitteiden mukaisesti siihen, että hankintamenettelyt tulisivat joustavammiksi ja tehokkaammiksi.* HE 50/2006 vp, s. 40–41. Jukka Mähösen mukaan taloustiede on toiminut oikeustieteen apuna siten, että sen avulla voidaan perustellusti ennustaa käytössä olevien oikeudellisten keinojen suhdetta haluttuihin päämääriin, toisin sanoen normien »tehokkuutta», ja tässä mielessä hyvyttä, sekä ennakoita, miten säännöt vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen. *Mähönen Lakimies* 2004, s. 64.

esitöistä. Määtän mukaan terminologia onkin ollut ajoittain harhaanjohtavaa, kun käsitettä on käytetty lukuisissa eri merkitysyhteyksissä.²²⁴ Ruotsin kilpailuviranomaisen teettämässä tutkimuksessa viitataan tehokkuuden käyttöön julkisia hankintoja koskevassa keskustelussa ja jopa tavoitteena, ilman että tehokkuutta olisi määritelty sen tarkemmin.²²⁵ Peter Trepten mukaan tehokkuus ja taloudellinen tehokkuus ovat termejä, joita käytetään julkisten hankintojen yhteydessä. Trepten mukaan termejä ei lähtökohtaisesti määritellä ja niissä tapauksissa missä termit ovat määritelty, on se tehty epämääräisesti viittaamalla tekniseen tehokkuuteen, jonka mukaan hankintayksiköiden on toteutettava hankinnat tehokkaalla ja aikaa säästävällä tavalla eli ilman ajan tai rahan hukkaa.²²⁶

Tehokkuus on haastava käsite määritellä²²⁷ siitä syystä, että sitä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Joissain tapauksissa analysoinnissa on mielekästä tarkastella esimerkiksi ilmiön Kaldor-Hicks -tehokkuutta²²⁸, toisissa tapauksissa kustannustehokkuutta²²⁹. Tehokkuuden toteamiseksi käytettävissä on lukuisia mittareita, jotka painottavat keskenään erityyppisiä tehokkuuden aspekteja.²³⁰

Tehokkuudella voidaan näkökulmasta riippuen tarkoittaa eri asioita. Tämän tutkielman kannalta käyttökelpoisin tehokkuuden mittari on kustannustehokkuus, sillä hankintojen suhteen pyritään saamaan aikaan kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja²³¹. Tästä näkökulmasta hankinnoissa ei lähtökohtaisesti keskitytä esimerkiksi laajempiin

²²⁴ Määtän mukaan *lain esitöissä viitataan varsin usein tehokkuuteen. Asia erikseen on se, tarkoitetaanko käsitteellä jotain muuta kuin mitä sillä taloustieteessä tarkoitetaan tai ylipäänsä, mitä käsitteellä esitöissä tarkoitetaan. Määttä 2008, s. 48.*

²²⁵ *En inledande fråga är vad som menas med ”effektiv offentlig upphandling”. Trots att begreppet ofta används i diskussionen kring upphandling och även anges som mål för tillsynsmyndighetens verksamhet är det inte närmare definierat. Konkurrensverket 2009, s. 43.*

²²⁶ Trepte 2004, s. 128.

²²⁷ Määtän mukaan *tehokkuuskäsite ei ole kovinkaan yksiselitteinen. Määttä 2008, s. 5 ja Määttä 2009, s. 7.*

²²⁸ Kaldor-Hicks-tehokkuuden mukaisesti tehokas tilanne on sellainen, jossa nykytilanteesta A siirryttäessä tilanteeseen B eivät tilanteesta hyötynneet voi suorittaa siirrosta kompensatiota tilanteessa hävinneille siten, että kaikkien hyvinvointi parantuisi kompensaaion johdosta alkutilanteeseen nähden. *Määttä 2009, s. 78 ja Heimonen – Määttä 1997, s. 11–12.* Tämä tehokkuuden kriteeri voi soveltua esimerkiksi pohdittaessa kaupungin keskustaan perustettavan tehtaan tehokkuutta.

²²⁹ Kustannustehokkuutta korostetaan esimerkiksi silloin, kun mietitään uutta säädettävää lakia verrattuna vallitsevaan tilanteeseen, ks. Määtän esimerkki päästökauppalainsäädännöstä *Määttä 2008 s. 61–63 ja Määttä 2009 s. 97–100.*

²³⁰ Esimerkiksi Pareto-tehokkuudesta puhutaan silloin, kun ei ole olemassa vaihtoehtoista tapaa järjestää tilannetta niin, että jonkun asema paranisi, ilman että toisen asema huononisi. *Begg ym. 2008, s. 297.* Kaldor-Hicks-tehokkuudesta ks. edellä alaviite 228, s. 61.

²³¹ Taloudellisesta näkökulmasta hankintojen suhteen on ongelmallinen näkemys siitä, että hankinta täytyy suunnitella aukottomasti loppuun asti varmistuen siitä, ettei mitään ongelmia sopimuskaudella voi esiintyä. Suunnitelmallisuus on tärkeää ja hankinnoissa perusedellytys hankinnan onnistumiselle. Jokaisen riskin eliminointi kuitenkin johtaa siihen, että hankinnasta tulee liian kallis sen luonteeseen nähden. Esimerkiksi sääsatelliittien hankinnassa riskien hallinnallakin on tärkeämpi rooli kuin normaalin kulutustavaran hankinnassa. Hankintayksikön on pohdittava mitä se on valmis maksamaan siitä, että se voi omasta mielestään olla varma hankinnan riskittömyydestä.

hyvinvointia koskeviin tavoitteisiin vaan taloudellisesta näkökulmasta kannattavaan lopputulokseen. On loogista, että vertailuperusteen ollessa pelkkä hinta, pyritään hankinnassa saamaan aikaan taloudellisesti mahdollisimman edullisia hankintoja. Mikäli vertailuperusteena käytetään hinnan lisäksi laatua, pyritään tilanteessa edelleen taloudellisesti edulliseen hankintaan. Joidenkin hankintojen kilpailuttaminen pelkällä hinnalla on mahdollista. Toisten hankintojen kohdalla pelkkään hintaan keskittyminen saattaa sen sijaan johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikölle koituu lopulta suurempia kustannuksia. Kaiken kaikkiaan kysymys hankinnoissa on etenkin kustannuksista.

5.3 Julkiset hankinnat huutokauppateorian näkökulmasta

Taloustieteellisestä näkökulmasta julkisia hankintoja on tarkasteltu huutokauppateorian avulla. Huutokaupassa lähtökohtaisesti tarjotaan ostajille jotain hyödykettä, jonka omistajuudesta ostajat kilpailevat keskenään. Hankinnoissa hyödykkeenä toimii kilpailutettava hankinta, jonka toteuttamisesta saatava korvaus on huudon kohteena. Toimittajat huutavat kilvan hankinnan toteuttamisesta optimoiden samalla, omat kustannuksensa huomioon ottaen, hankinnasta itselleen koituvan hyödyn.

Huutokauppateorian on katsottu voivan edesauttaa julkisten hankintojen analysointia. Kirjallisuudessa on esitetty, että hankinnan ja myymisen ongelmat nousevat samasta lähteestä. Lisäksi kun myymistä koskevia ongelmia on tutkittu laaja-alaisemmin, voi näistä nousseista johtopäätöksistä tietyin rajoituksin olla hyötyä hankintaa koskevien ongelmien analysoinnissa.²³²

Huutokauppateoriassa erotetaan perinteisesti neljä erityyppistä huutokauppaa: nouseva huutokauppa (englantilainen huutokauppa), laskeva huutokauppa (hollantilainen huutokauppa), ensimmäisen hinnan suljettu huutokauppa sekä toisen hinnan suljettu huutokauppa. Nousevalla huutokaupalla viitataan perinteiseen huutokauppaan, jossa huutajat nostavat tarjouksiaan kunnes jäljellä on enää yksi tarjoaja, joka saa huutokaupan kohteena olleen hyödykkeen omakseen.²³³ Laskevassa huutokaupassa huutokaupan pitäjä aloittaa korkeasta hinnasta laskien hintaa kunnes joku huutajista hyväksyy hinnan, joten kyseessä on nousevan huutokaupan peilikuva.²³⁴ Ensimmäisen hinnan suljetussa

²³² Antal-Pomázi 2012, s. 383.

²³³ The ascending-bid auction. Klemperer 1999, s. 229. Ks. myös Soudry 2004, s. 347–348, Soudry 2003, s. 3 ja McAfee – McMillan 1987, s. 702.

²³⁴ The descending-bid auction. Klemperer kertoo huutokaupan saaneensa taloustieteilijöiden keskuudessa nimityksen hollantilainen huutokauppa siitä syystä, että Alankomaissa tätä mekanismia käytetään kukkien myyntiin. McAfee ja McMillan kertovat sitä käytettävän (vuonna 1987) kalanmyynnissä Israelissa ja

huutokaupassa ostajat jättävät yksitellen oman kirjallisen tarjouksensa tietämättä muiden tarjouksia. Eniten tarjonnut saa huutokaupan kohteen omakseen.²³⁵ Toisen hinnan suljetussa huutokaupassa ostajat antavat ensimmäisen hinnan suljetun huutokaupan tavoin yksitellen omat tarjouksensa tietämättä toistensa tarjouksia. Huutokaupan voittaa eniten tarjonnut. Erotuksena ensimmäisen hinnan suljettuun huutokauppaan on se, että tässä huutokaupassa huutokaupan voittajan tulee maksaa huutokaupan kohteesta lopulta toiseksi suurimman tarjouksen mukainen summa.²³⁶

Julkisissa hankinnoissa on lähtökohtaisesti kyse ensimmäisen hinnan suljetusta huutokaupasta.²³⁷ Tarjoajilla ei pitäisi olla tietoa toisten tarjouksista ja hankinnassa käydään vain yksi tarjouskierros, jonka jälkeen tarjoukset arvioidaan.

Huutokauppateoriassa tehdään myös jaotteluja vallitsevan tiedon perusteella. Yksityisen arvostuksen mallissa jokaisella on oma yksilökohtainen arvostuksensa huutokaupan kohteeseen eivätkä muut ole tietoisia toisten arvostuksista.²³⁸ Kyseessä on arvostusten subjektiivinen arviointi. Henkilö voi arvostaa lapsensa tekemää piirustusta suuresti, kun taas toiselle henkilölle sen arvo voi olla mitätön. Yhteisen arvostuksen suhteen huutokaupan kohde on yhtä arvokas kaikille, mutta tarjoajilla on vaihteleva tieto siitä, mikä kohteen todellinen arvo on.²³⁹ Klemperer käyttää esimerkkinä öljynpumppausta koskevaa sopimusta: tarjoajat eivät välttämättä tiedä sen arvoa ja heidän arvostuksensa voi muuttua sen mukaan, miten he kokevat muiden kohdetta arvostavan.²⁴⁰ Näiden kahden ääripään väliin jää malli, jossa yksityiseen arvostukseen vaikuttavat myös muiden arvostukset.²⁴¹

Julkisissa hankinnoissa hankinnan ennakoitu arvo on tarjoajilla²⁴² tiedossa hankintailmoituksen perusteella. Tarjoaja voi laskea omat kustannuksensa hankinnan suorittamisesta ja arvioida sen perusteella omaa osallistumistaan hankintakilpailuun.

tupakkakaupankäynnissä Kanadassa. *Klemperer* 1999, s. 229 sekä *McAfee – McMillan* 1987, s. 702. Ks. myös *Soudry* 2004, s. 347 sekä *Soudry* 2003, s. 3.

²³⁵ The first-price sealed-bid auction. *Klemperer* 1999, s. 229, *Soudry* 2003, s.3 ja *McAfee – McMillan* 1987, s. 702.

²³⁶ The second-price sealed-bid auction. Huutokauppaa kutsutaan Klemperin mukaan taloustieteilijöiden keskuudessa joskus myös Vickrey-huutokaupaksi. *Klemperer* 1999, s. 229, *Soudry* 2003, s. 3 ja *McAfee – McMillan* 1987, s. 702.

²³⁷ Poikkeuksena tähän on sähköinen huutokauppa, jossa tarjoajat laskevat hintojaan kilpaa. Tällainen huutokaupan muoto muistuttaa nousevaa huutokauppaa. Julkisissa hankinnoissa roolit ovat perinteiseen huutokauppaan nähden toisinpäin.

²³⁸ Private-value model. *Klemperer* 1999, s. 229 sekä Independent private value model *Soudry* 2003, s. 3.

²³⁹ Pure common-value model *Klemperer* 1999, s. 229–230. Common value model *Soudry* 2003, s. 3.

²⁴⁰ Pure common-value model *Klemperer* 1999, s. 229–230. Common value model *Soudry* 2003, s. 3.

²⁴¹ The affiliated value model *Soudry* 2003, s. 3. *Klemperer* 1999, s. 230.

²⁴² Sama koskee ehdokkaita rajoitetussa menettelyssä.

Hankinnoissa ei kuitenkaan ole pelkästään kyse yksittäisestä kilpailutettavasta hankinnasta. Tarjoajat saattavat myydä palveluaan tai suorituksiaan kilpailullista hintaa edullisemmin siitä syystä, että he haluavat saada referenssin kyseisestä toimeksiannosta. Hankinnoissa on lähtökohtaisesti kiellettyä vertailla referenssejä, mutta sallittua edellyttää kelpoisuusvaatimuksena näyttöä vastaavanlaisia hankintoja koskevasta kokemuksesta. Suuren tai vaativan kilpailutuksen voittaminen ja suorittaminen tuo mainetta myös yksityissektorille, joten yritys saattaa yksittäisessä tilanteessa investoida tätä kautta tulevaisuuteen. Mielestäni hankinnoissa voi olla tilanteesta riippuen kyse mistä tahansa edellä esitetyistä arvostuksen malleista.

Lähtökohtaisesti huutokauppateoriassa näkemyksenä on, että mitä enemmän tarjoajia huutokauppaan osallistuu, sitä parempi. Esimerkiksi huutokauppateorian suhteen laajasti lainattu McAfee ja McMillanin artikkeli korostaa tarjoajien lukumäärien nousun korreloivan hintojen kanssa ja rajoittamattoman määrän tarjoajia takaavan täydellisen kilpailun.²⁴³

Ohad Soudry on tutkinut julkisia hankintoja huutokauppateorian avulla. Soudry haastaa perinteisen näkemyksen tarjoajien lukumäärän suhteen. Hänen mukaansa päinvastoin kuin normaalisti on ajateltu, tulisi tarjoajien lukumäärää rajoittaa. Soudry tarkastelee asiaa hankintayksikköä laajemmalti yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Hän katsoo, että niin hankintayksiköiden suorittamissa hankinnoissa kuin laajemmalla hankintapolitiikan tasolla, tulisi kokonaistaloudellisesti edullisimpien hankintojen suorittamisen sijaan keskittyä laajempaan yhteiskunnalle koituvien kokonaiskustannusten minimointiin.²⁴⁴

Soudryn mukaan huutokauppoja koskeva logiikka²⁴⁵ ei pidä hankintojen suhteen paikkansa kahdesta syystä. Ensinnäkin tarjousten arviointiin kuluvat kustannukset ovat hankintayksikölle jääviä kustannuksia, joita tarjoajat eivät huomioi päätöksessään osallistua tarjouskilpailuun. Yhteiskunnallisesti optimaalinen määrä tarjoajia olisikin tästä

²⁴³ McAfee ja McMillan esittävät, että *Without the pressure of competition, the sole bidder will bid the lowest possible valuation. As the number of bidders increases, the bids as given by (5) increase. Provided the number of bidders is finite, the winning bidder pays a price less than his own valuation of the item, so that he earns positive economic rent. But if there is perfect competition among the bidders, then all of the gains from trade go to the seller. As the number of bidders approaches infinity, the price tends to the highest possible valuation (Holt 1979). McAfee – McMillan 1987, s. 711.*

²⁴⁴ *Public agencies should adopt the point of view that considers total costs to society and not only costs to the public agency as a private entity...The economic goal of public procurement policy should not only focus on achieving best value for money, but also on pursuing cost effectiveness, that is to say, minimizing total (social) costs. Soudry 2003, s. 20.*

²⁴⁵ Mitä enemmän tarjoajia, sitä parempi.

syystä Soudryn mielestä todellisuudessa taloudellista tasapainoa²⁴⁶ vastaavaa määrää pienempi. Soudryn esittämä toinen perustelu väitteelleen liittyy siihen, että tarjouskilpailuun osallistuva saattaa pitää siitä saatavaa mainetta suurena kannustimena osallistumiselleen. Tarjouskilpailun voittanut ei voita ainoastaan hankintaa ja siitä saatavaa suoraa rahallista hyötyä. Tämän lisäksi voittajan maine muita parempana kannustaa osallistumaan tarjouskilpailuun.²⁴⁷ Soudryn katsoo, että mikäli yksittäisen tarjouksen arvioinnista syntyvät kustannukset ylittävät tarjoajan osallistumisesta saatavan hyödyn, ei tämän tarjoajan tarjouskilpailuun osallistumisen sallimiselle ole yhteiskunnan näkökulmasta taloudellista perustetta.²⁴⁸

Olen Soudryn kanssa samaa mieltä siinä, että hankintayksiköille syntyy hankinnoista kustannuksia, joita ei voida jyvittää mihinkään. Tarjoajat ovat riippumattomia hankintayksikölle syntyvistä kustannuksista. On olemassa tilanteita, joissa hankinnan kilpailuttamiseen kuluvat kustannukset voivat nousta hyvinkin korkeiksi verrattuna kilpailutettavan hankinnan arvoon. Tuomioistuimeen voi joutua hankinnan kanssa, jonka ennakoitu arvo jää juuri yli kansallisen kynnyksarvon. Tuomioistuinprosessista syntyvät kustannukset voivat näissäkin tapauksissa nousta suuriksi. Jaan Soudryn näkemyksen myös siitä, että hankintoihin osallistumisen kannustimena voi toimia maineen tavoittelu. Yksityinen sektori saattaa arvostaa sitä, että tarjoaja on päässyt läpi tiukan lain säätämisen hankintamenettelyn ja voittanut esimerkiksi ministeriön suorittaman tarjouskilpailun. Yksityisellä sektorilla toimiva asiakas pitää tätä mahdollisesti takuuna siitä, että kyseinen yritys on luotettava, asiantunteva ja ammattitaitoinen.

Kaiken kaikkiaan Soudryn näkemys yhteiskunnallisesti kannattavasta hankintojen toteuttamisesta on mielestäni hyväksyttävä, joskin yleistävä. Soudry näkee kilpailutuksiin osallistuvien yritysten lukumäärän rajoittamisen poikkeuksetta tarpeelliseksi.²⁴⁹ Hankintayksikkö voi olla tilanteessa, jossa sen on tarpeen jättää tarjoajien lukumäärä rajoittamattomaksi siitä syystä, että sen oma tietämys kyseisen alan toimijoista ei ole riittävän vahva. Mikäli hankintayksikkö tietää, että hankintaan osallistuisi sen

²⁴⁶ Tasapainolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, missä kysyntä ja tarjoaja kohtaavat. Tasapainosta taloustieteellisesti ks. esim. *Begg ym.* 2008, s. 38.

²⁴⁷ *Soudry* 2003, s. 12–13. Ks. myös *Soudry* 2003, s. 17–19.

²⁴⁸ *Soudry* 2003, s. 14.

²⁴⁹ Soudry toteaa päätelmissään analyysinsa tukevan rajoitetun menettelyn kaltaisia toimia. *Soudry* 2003, s. 20.

näkökulmasta liikaa tarjoajia²⁵⁰, voi se rajoittaa osallistuvien tarjoajien lukumäärää valitsemalla rajoitetun hankintamenettelyn. Joissain tilanteissa saattaa kuitenkin olla tarpeen jättää tarjoajien määrää rajoittamatta, jotta varmistutaan kilpailullisesta tilanteesta. Kyseessä on yksityiskohtainen arviointi eikä tarjoajien lukumäärän rajoittaminen ole aina järkevää. Hankintayksikkö voi ennakoida kustannusten minimointia luomalla tarjouspyyntöasiakirjat, jotka ovat mekaanisesti tarkastettavissa ja johtavat siihen, että vertailuun pääsevät vain tarkkaan valitut.²⁵¹

Mitä tulee maineeseen, voi tarjouskilpailuun osallistuva yritys arvostaa mainetta enemmän mahdollisuutta yrityksen ansioluettelon rakentamiseen. Alalle tullut yritys saattaa haluta tietyn hankinnan toteutuksen vain siksi, että sillä on jatkossa esittää näyttöä vastaavanlaista hankintaa koskevasta kokemuksesta. Referenssien käyttö vertailuperusteena on rajoitettua²⁵², mutta ilman kokemusta vastaavanlaisesta hankinnasta voi yrityksen olla mahdoton päästä toteuttamaan tiettyjä hankintoja. Kritiikkiä voidaan mielestäni esittää sitä kohtaan, että ilman referenssejä ei pääse kilpailutukseen mukaan, mutta referenssejä on mahdoton hankkia juuri samaisesta syystä.

Soudryn artikkelin paino on yhteiskunnan näkökulmasta taloudellisesti kannattavassa tavassa järjestää hankinnat. Koen taloudellisesti järkeväksi sen, että markkina on avoin uusille toimijoille. Mikäli tämä tarkoittaa yksittäiseen hankintaan osallistumista referenssin toivossa, uskon hyödyn siitä yhteiskunnalle olevan lopulta suurempi kuin yksittäisen tarjoajan kilpailutuksen tuoman kustannuksen. Tutkielmani tarkoituksena on selvittää yhteiskunnallista näkökulmaa rajatummin tehokkuusaspekteja yksittäisen hankinnan näkökulmasta. Seuraavaksi siirryn käsittelemään tätä tutkimuksen ydintä.

5.4 Tehokkuus dynaamisessa hankintajärjestelmässä

Dynaaminen hankintajärjestelmä on mahdollistettu Suomessa 2011 voimaan tulleella sähköisten menettelyjen lailla. Hallituksen esityksen mukaan dynaamisella

²⁵⁰ Suomessa tällaista ongelmaa ei ole raportoitu esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa. Julkisten hankintojen kustannustehokkuusanalyysin mukaan suurimmalla osalla hankintamenettelyitä saadaan keskimäärin 4 tarjousta. Analyysissa on esitetty tarjousten lukumäärällinen jakautuminen menettelyjen kesken. *PWC 2011*, s. 94.

²⁵¹ Esimerkiksi vähimmäisvaatimusten täyttymisen tarkistaminen tarjoajan laittamien kyllä/ei –vastausten muodossa. Jos vähimmäisvaatimukset on laadittu hyvin pääsevät vertailuun vain ne tarjoajat, joiden tulisikin kokonaistaloudellisesti edullisten hankintojen näkökulmasta olla mukana tarjouskilpailun voittajissa. Jos vähimmäisvaatimukset on harkittu tarkkaan ja asetettu hyvin, voi vertailussa hyvinkin olla kyse vain hinnan vertailusta. Hintavertailu on mahdollista toteuttaa mekaanisesti, jolloin kustannukset eivät nouse suuriksi.

²⁵² Referensseistä ks. edellä s. 27–29.

hankintajärjestelmällä tavoitellaan säästöjä hankintamenettelyyn osallistuvien yritysten ja hankintayksiköiden hallinnollisen kustannuksen ja taakan suhteen.²⁵³

Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamassa tutkimuksessa on keskitytty kansallisista hankinnoista aiheutuviin kustannuksiin. Tutkimuksen mukaan yksittäisen hankinnan keskimääräinen hallinnollinen kustannus²⁵⁴ on yritykselle 1460 euroa ja hankintayksikölle 3790 euroa.²⁵⁵ Näistä hallinnollista taakkaa²⁵⁶ yrityksen osalta on 190 euroa ja hankintayksikön osalta 265 euroa.²⁵⁷ Hallituksen esitys keskittyy myös perustelevaan sähköisten hankintamenettelyjen käyttöönottoa kustannusten vähenemisellä.²⁵⁸ Tutkielmani tavoitteena on selvittää, onko dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan tehokas. Sen takia talouden tehokkuuden mittareista kustannustehokkuuden mittari soveltuu parhaiten tutkielman kohteena olevan kysymyksen selvittämiseen.

Ruotsin kilpailuviranomaisen tuottamassa julkisten hankintojen tehokkuutta käsittelevässä tutkimuksessa taloudellisen tehokkuuden katsotaan syntyvän yhteiskunnan resurssien allokoinnilla, joka johtaa dynaamiseen ja staattiseen tehokkuuteen, jotka taasen saavutetaan hyvin toimivan markkinan avulla. Riippumatta siitä, määritelläänkö tehokkuus julkisissa hankinnoissa oikeuden vai talouden näkökulmasta, ovat keskeisenä tekijänä hyvin toimivat julkisten hankintojen markkinat. Tutkimuksessa on myös pohdittu tehokkuuden mittareiksi soveltuvia kriteerejä. Tutkimuksessa ehdotetaan tehokkuuden mittareiksi kilpailupainetta ja avoimuuden astetta. Kilpailupaineella viitataan tarjouskilpailuissa jätettyjen tarjousten lukumäärään (tarjonta). Tutkimuksessa esitetään empiirisesti todistetun lisääntyneen määrän yrityksiä markkinoilla johtavan suurempaan tuotantoon ja halvempiin hintoihin. Avoimuuden asteella tarkoitetaan kuinka suuri osa hankinnoista ilmoitetaan ja mahdollistetaan avoimelle tarjouskilpailulle (kysyntä). Tutkimuksen mukaan empiiriseen tarkasteluun perustuen on myös todistettu, että suuri aste

²⁵³ HE 182/2010 vp, s. 3.

²⁵⁴ Tutkimuksen mukaan *hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita aiheutuu yrityksille ja hankintayksiköille, kun ne lainsäädännön velvoittamina toimittavat tietoa viranomaisille ja kolmansille osapuolille.* Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 9.

²⁵⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 11.

²⁵⁶ Tutkimuksen mukaan *hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteiden vuoksi.* Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 9.

²⁵⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 11.

²⁵⁸ Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että *sähköisten hankintamenettelyjen kautta voidaan hankintatoimessa ja markkinoilla saavuttaa kilpailu- ja tehokkuusetuja* (s. 8) sekä *Sähköisten hankintamenettelyjen arvioidaan vähentävän tarjousprosessista yrityksille aiheutuvia kustannuksia* (s. 8) sekä *Sähköisten hankintamenettelyjen voidaan arvioida vähentävän menettelyyn osallistuvien hankintayksiköiden hallinnollisia kustannuksia* (s.10). HE 182/2010 vp, s. 8 ja 10.

markkinoiden avoimuutta on edellytys tehokkaalle kilpailulle.²⁵⁹ Nämä kaksi kriteeriä määrittelevät sen, onko hankinnan suhteen kilpailua. Käytän siitä syystä näitä kriteerejä yksittäisessä hankinnassa syntyvien kustannusten ohella dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuuden analysoinnissa.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty dynaamista hankintajärjestelmää vaihtoehtona puitejärjestelylle.²⁶⁰ Edellä hankintamenettelyjen käsittelyn yhteydessä²⁶¹ olen esittänyt, miksi nämä kaksi menettelyä on katsottavissa muista hankintamenettelyistä eroavaksi omaksi ryhmäkseen. Prosessi jakaantuu kummassakin hankintamenettelyssä kehikon muodostamiseen ja sitä seuraaviin yksittäisten hankintojen kilpailutuksiin. Kumpaakin näistä hankintamenettelyistä voidaan käyttää samantyyppisiin hankintoihin. Oikeudelliset edellytykset menettelyiden käytölle eroavat osittain toisistaan. Lähtökohtaisesti dynaamista hankintajärjestelmää on esitetty käytettävän yksinkertaisiin hankintoihin. Laissa tai hallituksen esityksessä ei ole mainittu sitä, että kyseessä olisi toistuviin ja vaikeasti ennakoitavissa oleviin hankintoihin varautuminen. Tämä voi olla syy siihen, miksi menettely on toteutettava avoimella hankintamenettelyllä. Hankintojen ajatellaan olevan etukäteen niin hyvin suunniteltavissa, että toteutus avoimella menettelyllä on mahdollista. Sen sijaan puitejärjestelyn on katsottu sopivan tulevaisuudessa toistuviin mutta määrällisesti vaikeasti ennakoitaviin hankintoihin.²⁶² Puitejärjestely on mahdollista toteuttaa avoimen menettelyn lisäksi rajoitetulla menettelyllä ja jopa neuvottelumenettelyllä ja suoraankinnalla. Näkisin tämän viittaavan siihen, että puitejärjestelyn on ajateltu soveltuvan monimutkaistenkin kokonaisuuksien hankintaan.

Hankinnasta aiheutuvat kustannukset riippuvat siitä, miten hankintayksikkö suorittaa hankinnan ja millaisesta hankinnan kohteesta on kyse. Dynaamisesta hankintajärjestelmästä ei ole vielä käytettävissä numeerisia arvioita, jonka vuoksi tutkielmani kustannusanalyysissa keskityn esittämään kustannuksista arvioita. Dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuusaspektien havainnollistamiseksi on keskeistä se, missä vaiheessa menettelyä syntyy säästöjä ja missä vaiheessa kustannuksia verrattaessa sitä muihin hankintamenettelyihin. Kustannukset eivät synny ainoastaan eri vaiheiden lukumäärän perusteella, vaan huomioon on otettava myös järjestelmän käytön mukanaan tuomien haasteiden aiheuttamat kustannukset.

²⁵⁹ *Konkurrensverket* 2009, s. 43–44.

²⁶⁰ Ks. edellä alaviite 191, s. 52.

²⁶¹ Ks. edellä s. 38.

²⁶² *HE 50/2006 vp*, s. 81.

5.4.1 Menettelyjen arviointi hankintayksiköiden näkökulmasta

5.4.1.1 Hankinnan valmistelu ja hankinnasta ilmoittaminen (alkuvaihe)

Hankintayksiköiden on ennen hankinnan varsinaista kilpailuttamista suunniteltava, mitä hankintamenettelyä käytetään, mitä tarkalleen ollaan hankkimassa ja millä aikataululla hankinta suoritetaan. Yksittäisen julkisen hankinnan perimmäisenä tarkoituksena on saada aikaan hankintasopimus, jolla hankintayksikön käyttöön saadaan sen tarpeisiin soveltuva hankinnan kohde. Hankintasopimuksen laadinta perustuu siihen, mitä hankintamenettelyn aikaisemmissa vaiheissa on hankinnalta edellytetty ja mihin tarjoaja on sitoutunut osallistumishakemuksessaan ja/tai tarjouksessaan. Hankintayksikön harkintavalta hankintasopimusta koskevassa varsinaisessa vaiheessa on rajoitettua. Oikeuskirjallisuudessa on viitattu hankintasopimusta edeltävän hankintamenettelyn hyvän valmistelun merkitykseen onnistuneen hankintasopimuksen kannalta.²⁶³

Hankintayksikön tulisikin panostaa tämän vuoksi paljon suunnitteluvaiheeseen ja sitä seuraaviin vaiheisiin. Mikäli alkuvaiheessa pyritään säästämään kustannuksissa, on riski, että se kostaantuu hankintasopimusta tehdessä ja hankinnan toteutuksessa. Hankintayksikön on jo hankintailmoituksen jättäessään tiedettävä tarkkaan se, mitä se aikoo hankkia. Tarjouspyyntö ainoastaan täydentää hankintailmoitusta, joka hankinnoissa määrittää olennaiset seikat ja ristiriitaisissa tilanteissa ylittää tarjouspyynnössä ilmoitetun.²⁶⁴

Dynaaminen hankintajärjestelmä alkuvaiheessa

Dynaamista hankintajärjestelmää käytettäessä hankintayksikön on alkuvaiheessa pohdittava erityisen tarkkaan, mitä se on hankkimassa. Avoimella hankintamenettelyllä toteutettua hankintaa ei saa pilkkoa vaiheisiin, vaan se on toteuttava yhtenäisellä menettelyllä. Alkuperäisen hankintailmoituksen mukana on toimitettava tarjouspyyntö, joka sisältää kaikki olennaiset seikat eriteltynä. Avoimen hankintamenettelyn logiikan mukaisesti alustava tarjous onkin todellisuudessa pääasiallinen tarjous. Siihen nähden kulloinenkin yksittäisestä hankinnasta järjestelmässä jätettävä tarjous on toissijainen ja liittyy vain yksittäisiin hankintaa koskeviin seikkoihin.²⁶⁵ Dynaamisella hankintajärjestelmällä voitaisiin mielestäni hankkia sellaisia tuotteita, jotka pysyvät

²⁶³ Aarto ym. ovat esittäneet hankintasopimuksen ketjuttavan lopulta hankintailmoitukseen. Aarto ym. 2009, s. 13–21. Hankintailmoitus toimii hankinnan perustuksena, jonka päälle hankintaa vähän kerrassaan rakennetaan niin, ettei yksikään tuleva osa voi olla aiemmin rakennetun kanssa ristiriidassa. Ks. myös edellä s. 21–22.

²⁶⁴ Ks. myös edellä s. 21–22.

²⁶⁵ Alustavasta tarjouksesta ja yksittäistä hankintaa koskevasta tarjouksesta, ks. edellä s. 43–45.

suhteellisen samankaltaisina koko järjestelmän olemassaolon ajan²⁶⁶, mutta joiden markkinahinta saattaa vaihdella. Tällaisia ovat esimerkiksi raaka-aineet, energia sekä tarvikkeet.

Alkuvaiheessa kustannuksia syntyisi huolellisen valmistelun lisäksi myös hankintajärjestelmää koskevan tietojärjestelmäsovelluksen hankinnasta sekä sitä käyttävien henkilöiden kouluttamisesta. Kustannuksia syntyisi myös tarjoajapuolen ohjeistamisesta ja asiakirjojen luomisesta järjestelmään sopiviksi. Nämä kustannukset ovat kuitenkin hallituksen esityksenkin mukaan kertaluonteisia.²⁶⁷ Kerran dynaamista hankintajärjestelmää käytettyään näitä kustannuksia ei enää hankintayksikölle syntyisi.

Alkuvaiheen kustannukset dynaamisessa hankintajärjestelmässä:

- Hankinnan huolellisesta valmistelusta johtuvat kustannukset, joiden ei toisaalta tulisi erota muilla menettelyillä toteutetuista hyvin kilpailutetuista hankinnoista.
- Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamiseen liittyvät alkukustannukset, jotka ovat hankintayksikölle kertaluonteisia ja joista saatu hyöty kantaa myös tuleviin dynaamisella hankintajärjestelmällä toteutettaviin hankintoihin.

Puitejärjestely alkuvaiheessa

Puitejärjestelyä koskee niin avoimen kuin rajoitetunkin menettelyn suhteen samat huolellisesta hankinnan suunnittelusta aiheutuvat kustannukset. Puitejärjestelyt eroavat keskenään sitovuudeltaan, mikä osaltaan johtaa siihen, että joissain tapauksissa ehtoja ei tarvitse määrittellä alkuvaiheessa aukottomasti loppuun asti. Toisaalta tarjouspyynnössä on ilmoitettava, miten puitejärjestelyn sisällä tehtävät minikilpailutukset toteutetaan, joten kustannuksia syntyy myös näiden suunnittelusta. Puitesopimuksessa sopimuskauden ostot suoritetaan etukäteen vahvistettujen ehtojen mukaan. Puitejärjestelyä varten ei tarvitse perustaa erillistä järjestelmää, joten tästä ei synny hankintayksikölle kustannuksia.

Mikäli puitejärjestely toteutetaan rajoitetulla menettelyllä, syntyy alkuvaiheessa hankintayksikölle kustannuksia osallistumispyynnön laatimisesta muiden asiakirjojen tuottamisen lisäksi.

Alkuvaiheen kustannukset puitejärjestelyssä:

²⁶⁶ Tällaisten tuotteiden sisällöllinen määrittely voidaan tehdä varsinaisessa tarjouspyynnössä loppuun asti sekä tuotteet vertailla ennen yksittäisiä hankintoja laadullisesti keskenään.

²⁶⁷ HE 182/2010 vp, s. 10.

- Hankinnan huolellisesta valmistelusta johtuvat kustannukset, joiden toisaalta ei tulisi erota muilla menettelyillä toteutettavista hyvin kilpailutetuista hankinnoista.
- Rajoitetulla menettelyllä toteutetussa hankinnassa lisäkustannuksia syntyy osallistumispyynnön laatimisesta.

5.4.1.2 Yrityksiltä saatujen osallistumispyyntöjen ja tarjousten vastaanotto (keskivaihe)

Dynaaminen hankintajärjestelmä ja puitejärjestely eroavat hankinnan keskivaiheen suhteen toisistaan. Puitejärjestelyssä keskivaiheen kustannukset riippuvat myös siitä, toteutetaanko järjestely avoimen vai rajoitetun hankintamenettelyn säännöillä.

Dynaamisen hankintajärjestelmään hakeminen ja alustavien tarjousten arviointi

Dynaamisessa hankintajärjestelmässä koko hankinta ja kaikki yhteydenpito tarjoajien ja hankintayksikön välillä toteutetaan sähköisesti. Hankintayksikkö vastaanottaa tarjoukset dynaamiseen hankintajärjestelmään sähköisesti ja arvioi ne sitä mukaa, kun niitä saapuu. Hyvin toteutettuna arviointi voi tapahtua täysin mekaanisesti, jolloin hankintayksikkö saa automaattisesti tarkistettua täytetäänkö tarjouksissa vähimmäisvaatimukset ja minkä verran pisteitä yritys laatuvertailusta saa.²⁶⁸

Hankintayksikön on alustava tarjous 15 päivän kuluessa sen saapumisesta ja ilmoitettava yritykselle sen pääsystä järjestelmään. Yritys voi tämän jälkeen tehdä jälleen uuden alustavan tarjouksen. Uusien alustavien tarjousten lukumäärää ei ole rajoitettu ja hankintayksikölle voi saapua runsaasti arvioitavia tarjouksia. Mikäli alustavien tarjousten käsittelyyn on luotu automaattisesti toimiva arviointijärjestely, ei tarjousten arvioinnista koidu hankintayksikölle merkittävästi lisäkustannuksia. Järjestelmän tulisi sitä koskevan sääntelyn perusteella olla sähköinen alusta loppuun. Olen edellä esittänyt, että myös tarkastamisen ja vertailun pitäisi tapahtua järjestelmässä automaattisesti.²⁶⁹ Siten kustannuksia ei synny, jos järjestelmää käytetään muodollisesti oikein.

Keskivaiheen kustannukset dynaamisessa hankintajärjestelmässä:

- Mahdolliset kustannukset jatkuvasta alustavien tarjousten arvioinnista etenkin, mikäli arviointi suoritetaan manuaalisesti.

²⁶⁸ Olen edellä esittänyt, että alustavalla tarjouksella tulee olla vaikutusta yksittäisen hankinnan kilpailutuksessa. Ks. edellä s. 43–45.

²⁶⁹ Arrowsmith on esittänyt dynaamisen hankintajärjestelmän haittana puitejärjestelyyn verrattuna sen, että järjestelmässä hankintayksikkö voi joutua käymään suurenkin määrän tarjouksia läpi, kun järjestelmä on jatkuvasti avoin. *Arrowsmith* 2005, s. 1208. Olen edellä käsitellyt sitä, miksi mielestäni järjestelmän vaatimuksena oleva sähköisyys edellyttää, että myös tarjousten läpikäynti tapahtuu automaattisesti järjestelmässä. Ks. edellä s. 52 sekä alaviite 193, s. 52.

Puitejärjestelyyn saatujen osallistumishakemusten ja tarjousten arviointi

Rajoitetulla menettelyllä toteutetussa puitejärjestelyssä hankintayksikkö vastaanottaa ensin ehdokkaiden osallistumishakemukset. Arvioituaan nämä, se ilmoittaa tarjoajanvalintaa koskevalla päätöksellä ehdokkaille näiden pääsystä tarjouspyyntövaiheeseen. Esikarsinta mahdollistaa sen, että hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön vain rajatulle joukolle tarjoajia. Hankintayksikkö arvioi vastaanottamansa tarjoukset ja valitsee toimittajat puitejärjestelyyn. Rajoitetun menettelyn suhteen käydään läpi kaksi vaihetta, mutta toisaalta säästytään runsaalta määrältä tarjousten vertailuja. Mielestäni on mahdollista, että hankintayksikkö jopa säästää kustannuksissa toteuttaessaan puitejärjestelyn rajoitetulla menettelyllä avoimen menettelyn sijaan.

Avoimella hankintamenettelyllä toteutetussa puitejärjestelyssä hankintayksikkö voi joutua arvioimaan kerralla suurenkin joukon tarjouskilpailuun jätettyjä tarjouksia niin soveltuvuuden kuin vertailunkin osalta. Avoimen menettelyn haittana on se, että etukäteen voi olla vaikea arvioida kuinka paljon tarjouksia saadaan.

Hankintayksikön on toimitettava EU-kynnysarvot ylittävästä puitejärjestelystä jälki-ilmoitus. Hankintayksikköä ei sen sijaan koske ilmoitusvelvollisuus järjestelyn sisällä tehdyistä yksittäisistä hankinnoista.

Keskivaiheen kustannukset puitejärjestelyissä:

- Rajoitetussa menettelyssä kahdessa vaiheessa tapahtuva arviointi ja mahdollinen vertailu (osallistumishakemukset ja tarjoukset) voivat aiheuttaa lisäkustannuksia verrattuna yksivaiheiseen avoimeen menettelyyn, mutta voivat toisaalta myös säästää kustannuksissa.
- Avoimessa menettelyssä voidaan joutua arvioimaan ennalta arvaamaton ja suurikin määrä tarjouksia, mistä syntyy paljon kustannuksia.
- EU-kynnysarvot ylittävien puitejärjestelyjen suhteen hankintayksikön on tehtävä hankinnasta jälki-ilmoitus, mikä synnyttää tässä vaiheessa kustannuksia.

5.4.1.3 Hankinnat järjestelyn sisällä ja hankintamenettelyn loppuunsaattaminen (loppuvaihe)

Dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn samankaltaisuus korostuu siinä, että näillä menettelyillä yksittäisiä hankintoja voidaan tehdä järjestelyn keston ajan joustavasti

ja nopeasti. Puitejärjestelyssä hankintayksikköä ei koske hankinnan arvosta riippumatta velvollisuus ilmoittaa yksittäisestä hankinnasta. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä kilpailutus pysyy avoimena koko sen keston ajan. Hankintayksikkö voi lähtökohtaisesti keskittyä ainoastaan järjestelmään jo hyväksytyjen tarjoajien tarjouksien pyytämiseen. EU-kynnysarvot ylittävän yksittäisen hankinnan ollessa kilpailutettavana hankintayksikön on kuitenkin julkaistava lyhennetty hankintailmoitus sekä jälki-ilmoitus hankinnasta. Dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on myös tehtävä selvitys Euroopan komissiolle.

Dynaaminen hankintajärjestelmä ja yksittäinen hankinta

Dynaamisen hankintajärjestelmän alustavan tarjouksen ja yksittäistä hankintaa koskevan tarjouksen roolit ovat sääntelyn perusteella epäselviä. Loogisinta mielestäni on, että yksittäisen hankinnan kohdalla yrityksen tekemä alustavaa tarjousta täydentävä lisätarjous lasketaan alustavan tarjouksen kanssa yhteen ja näin saadaan selville se, kuka on yksittäistä hankintaa koskevan tarjouskilpailun voittaja.²⁷⁰ Mikäli yksittäinen hankinta ylittää EU-kynnysarvot, tulee hankintayksikön julkaista hankinnasta lyhennetty hankintailmoitus. Hankinnan jäädessä EU-kynnysarvojen alapuolelle riittää se, että hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön kaikille hankintajärjestelmään hyväksytyille tarjoajille.

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköllä on tässä vaiheessa 15 vuorokauden rauhoitusaika²⁷¹. Sen ei ole arvioitava uusia alustavia tarjouksia, jotka ovat saapuneet 15 vuorokautta ennen tarjouspyynnön lähettämistä. Hankintayksikkö voikin lähettää tarjouspyynnön suoraan järjestelmään hyväksytyille tarjoajille ja arvioida näiltä saadut tarjoukset. Parhaassa tapauksessa yksittäisen hankinnan kilpailutuksessa ei tarvitse enää käyttää aikaa tarjousten perusteelliseen arviointiin, vaan kilpailutuksessa vertaillaan enää esimerkiksi hintoja. Kun kyseessä on sähköinen menettely, johon tarjoukset saapuvat sähköisesti ja ne myös arvioidaan sähköisesti, ei tämä vaihe synnytä suuria kustannuksia hankintayksikölle.²⁷²

EU-kynnysarvot ylittävässä yksittäisessä hankinnassa hankintayksikön on julkaistava lyhennetty hankintailmoitus, jonka avulla varmistetaan, että jokainen tarjoajaksi haluava yritys ehtii vielä kilpailutukseen mukaan. Hankintayksikkö asettaa takarajan alustavien

²⁷⁰ Alustavasta tarjouksesta ja yksittäistä hankintaa koskevasta tarjouksesta, ks. edellä s. 43–45.

²⁷¹ Kutsun itse tätä rauhoitusajaksi, sillä kyseinen ajanjakso takaa hankintayksikölle mahdollisuuden arvioida siihen mennessä tulleita alustavia tarjouksia ja pysäyttää jatkuvasti pyörivän hankintaprosessin. Ks. edellä s. 48–49.

²⁷² Ks. edellä s. 52 sekä alaviite 193, s. 52.

tarjousten jättämiselle, jonka jälkeen saapuneet uudet alustavat tarjoukset osallistuvat vasta tuleviin hankintoihin. Hankintayksikkö arvioi vielä viimeiset saapuneet alustavat tarjoukset ja lähettää tarjouspyynnön kaikille järjestelmään hyväksytyille tarjoajille. Tässä vaiheessa, kuten kansallisessakin hankinnassa, on parhaassa tapauksessa kyse automaattisesti arvioitavasta ja vertailtavasta täydentävien tarjousten arvioinnista eikä hankintayksikölle synny enää lisäkustannuksia.

Yksittäisestä EU-kynnysarvot ylittävästä hankinnasta on mahdollista valittaa²⁷³ ja hankinnasta on toimitettava jälki-ilmoitus normaaliin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen tapaan. Sähköisten menettelyjen lain 23 §:n mukaan *dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta on laadittava kirjallinen selvitys, josta ilmenee vähintään hankinta-asetuksen 22 §:ssä säädetyt asiat*. Nämä asiat sisältävät muun muassa voittaneen tarjouksen tiedot. Sähköisten menettelyjen lain asettamassa selvitystä koskevassa velvoitteessa on kysymys koko järjestelmän aikana suoritetuista hankinnoista tehdystä koonnista erotuksena jokaisen yksittäisen hankinnan jälkeen suoritettavaan ilmoitukseen.²⁷⁴

Loppuvaiheen kustannukset dynaamisessa hankintajärjestelmässä:

- Kansallisissa hankinnoissa kustannukset kilpailuttaessa yksittäistä hankintaa voivat olla hyvin pienet, kun kaikki tapahtuu olettavasti järjestelmässä automaattisesti.
- EU-kynnysarvot ylittävissä yksittäisissä hankinnoissa on tehtävä yksittäisestä hankinnasta lyhennetty hankintailmoitus sekä arvioitava jälleen uusia saapuneita alustavia tarjouksia, mistä voi syntyä lisäkustannuksia.²⁷⁵
- EU-kynnysarvot ylittävästä yksittäisestä hankinnasta on valitusoikeus, minkä voi vaikuttaa niitä puitejärjestelyyn verrattaessa hankintayksikön kustannuksia lisäten.
- EU-kynnysarvot ylittävissä yksittäisissä hankinnoissa on tehtävä jokaisesta yksittäisestä hankinnasta jälki-ilmoitus, mikä toisaalta koskee myös muilla menettelyillä suoritettuja EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja lukuun ottamatta puitejärjestelyn minikilpailutuksin tehtyjä hankintoja.
- EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa on tehtävä Euroopan komissiolle selvitys dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisesta, mikä tarkoittanee koko

²⁷³ Ks. edellä alaviite 179, s. 46.

²⁷⁴ Ks. edellä s. 47–48.

²⁷⁵ Olen edellä esittänyt, että järjestelmän tulisi toimia täysin sähköisesti, jolloin näitä kustannuksia ei tulisi. Ks. edellä s. 52 ja alaviite 193, s. 52.

järjestelyn aikana suoritetuista yksittäisistä hankinnoista tehtyä koontia. Tämä velvollisuus voi aiheuttaa paljonkin lisäkustannuksia riippuen suoritettujen yksittäisten hankintojen määrästä, järjestelyn kestosta sekä mahdollisuudesta työstää koonti järjestelmästä suoraan automaattisesti.

Puitejärjestely ja yksittäinen hankinta

Puitejärjestelyssä yksittäisen hankinnan suorittaminen on riippuvainen etukäteen vahvistettujen ehtojen sitovuudesta. On tapauksia, joissa ei ole tarpeen järjestää erillistä kilpailutusta puitejärjestelyn sisällä, kun ehdot on jo loppuun asti lukittu. Tällöin kyseessä on ainoastaan yksittäisen toimituksen tilaus ennalta sovittujen sitovien ehtojen mukaisesti. Mikäli etukäteen on vain vahvistettu myöhemmin suoritettavan puitejärjestelyn sisällä toteutettavan kilpailutuksen²⁷⁶ ehdot, aiheutuu tässä vaiheessa lisää kustannuksia. Kevennetty kilpailutus ei ole yhtä paljon resursseja vievä kuin täysimääräisen hankinnan kilpailutus. Hankintayksikön on kuitenkin myös minikilpailutuksessa arvioitava ja vertailtava puitejärjestelyyn osallistuvien toimittajien tarjouksia ja tehtävä valinta tarjouskilpailun voittajasta.

Puitejärjestelyn sisällä tehtäviä yksittäisiä kilpailutuksia ei koske ilmoitusvelvollisuus. Hankintayksikön on sen sijaan tullut tehdä EU-kynnysarvot ylittävästä varsinaisesta puitejärjestelystä jälki-ilmoitus.

Loppuvaiheen kustannukset puitejärjestelyssä:

- Mikäli kyseessä on puitesopimus eli yksittäisiä hankintoja koskevien tilausten ehdot ovat sitovasti etukäteen vahvistettuja, ei tässä vaiheessa synny hankintayksikölle lisää kustannuksia.
- Puitejärjestelyssä, jonka sisällä toteutetaan yksittäisten hankintojen suhteen kevennetty kilpailutus, syntyy hankintayksikölle lisää kustannuksia, riippuen hankintaa koskevan kilpailutuksen laajuudesta.
- Puitejärjestelyllä ja puitesopimuksilla tehtäviä yksittäisiä hankintoja ei koske ilmoitusvelvollisuus, joten tästä ei synny hankintayksikölle enää kustannuksia.

5.4.1.4 Menettelyjen kustannukset hankintayksiköiden näkökulmasta kootusti

Dynaaminen hankintajärjestelmä ja puitejärjestely sisältävät lukuisia samantyyppisiä kustannuksia. Kummassakin menettelyssä on suoritettava huolellinen hankinnan

²⁷⁶ Lyhennetty kilpailutus tai minikilpailutus.

suunnittelu ja luotava asiakirjat, joiden avulla hankinta voidaan toteuttaa hankintamenettelyjen keston aikana ongelmitta. Puitejärjestelyn kustannukset eroavat sen mukaan, toteutetaanko hankinta avoimella vai rajoitetulla hankintamenettelyllä. Rajoitettu hankintamenettely sisältää useampia vaiheita, jotka synnyttävät kustannuksia avoimeen menettelyyn nähden. Avoimessa menettelyssä hankintayksikölle voi toisaalta syntyä paljon ennakoimattomia kustannuksia, kun etukäteen ei tiedetä tarjouskilpailuun saatavien tarjousten määrää. Näiden tarkastamiseen ja vertailuun voi kulua aikaa runsaastikin, mistä syntyvät kustannukset voivat nousta suuriksi.

Dynaamisessa hankintajärjestelmässä hankintayksikölle syntyvät kustannukset lienevät suurimmat ensimmäistä hankintaa toteutettaessa. Nämä kustannukset ovat kuitenkin sellaisia kertaluonteisia alkuinvestointeja, joista saatava hyöty kantaa tuleviin hankintoihin. Puitejärjestelyssä ei ole tämän tyyppisiä järjestelmän perustamisesta syntyviä kustannuksia.

Mielestäni keskeistä kustannusten kannalta on se, että dynaaminen hankintajärjestelmä toimii sähköisesti. Puitejärjestelyssä hankintaprosessi sisältää lukuisia kirjallisia ja manuaalisia vaiheita, jotka aiheuttavat kustannuksia. Kun dynaaminen hankintajärjestelmä on saatu perustettua, on teoriassa mahdollista, ettei hankintayksikölle synny siitä juurikaan lisäkustannuksia²⁷⁷. Edellä esittämäni perusteella olen päätenyt siihen, että dynaaminen hankintajärjestelmä on puitejärjestelyä kustannustehokkaampi hankintamenettely hankintayksikön näkökulmasta.

5.4.2 Menettelyjen arviointi yritysten näkökulmasta

Yritysten näkökulmasta kilpailutusprosessin keskeisten kustannusten voidaan luetella pääsääntöisesti koostuvan tiedonsaannista meneillä olevista hankinnoista, hankintaan perehtymisestä ja asiakirjojen valmistelusta. Yritykset kokevat työ- ja elinkeinoministeriön raportin mukaan keskeisimmäksi hankinnoista syntyviksi kustannukseksi kirjallisen tarjouksen laadinnan ohella hankintailmoitusten seurannan HILMA-ilmoituskanavassa.²⁷⁸

Hankintayksikön on ilmoitettava puitejärjestelystä ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä hankintailmoituksella. Puitejärjestelyn suhteen yrityksellä on rajallinen määrä aikaa osallistua kilpailutukseen, jonka jälkeen sen mahdollisuus päästä tarjoajaksi sulkeutuu

²⁷⁷ Tässä on kuitenkin otettava huomioon se mahdollisuus, että tarjoaja valittaa EU-kynnysarvot ylittävää yksittäisestä hankinnasta. Ks. edellä alaviite 179, s. 46.

²⁷⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010, s. 34–38.

puitejärjestelyn voimassaolon ajaksi. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä yrityksellä on EU-kynnysarvot ylittävien yksittäisten hankintojen osalta mahdollisuus huomata hankinta aina uuden lyhennetyn hankintailmoituksen myötä. Kansallisissa yksittäisissä hankinnoissa samaa mahdollisuutta ei ole, mutta jättämällä alustavan tarjouksen ja tullessaan järjestelmään hyväksytyksi, yritys saa tiedon seuraavasta yksittäisestä hankinnasta suoraan sille lähetetyllä tarjouspyynnöllä. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä yrityksellä on jatkuvasti mahdollisuus päästä yksittäisten hankintojen kilpailutuksiin mukaan. Jätettyään kerran hyväksytyt alustavan tarjouksen, yritys saa aina tiedon uudesta kilpailutettavasta yksittäisestä hankinnasta niin kansallisten kuin EU-kynnysarvot ylittävienkin yksittäisten hankintojen osalta. Tästä näkökulmasta dynaaminen hankintajärjestelmä vaikuttaa yrityksen kannalta puitejärjestelyä tehokkaammalta.

Mahdollisuus toimittaa aina uusi alustava tarjous puoltaa myös dynaamisen hankintajärjestelmän tehokkuutta yrityksen näkökulmasta. Kerran tehty huono (alustava tai lopullinen) tarjous ei määritä yrityksen mahdollisuutta voittaa tulevia hankintojen kilpailutuksia. Puitejärjestelyssä on mahdollisuus tehdä vain yksi tarjous, jonka tultua hylätyksi yritys ei voi enää päästä järjestelyyn mukaan. Mikäli kyseessä on puitesopimus tai puitejärjestely, jossa ehdot ovat pitkälti vahvistettuja, alkuperäinen tarjous vaikuttaa yrityksen asemaan koko puitejärjestelyn keston ajan.

Saattaa olla, että yritykset kokevat dynaamisen hankintajärjestelmän vaatiman kokonaan sähköisen toiminnan raskaaksi verrattuna perinteisesti toteutettuun puitejärjestelyn mahdolliseen kirjalliseen kilpailuttamiseen. Hallituksen esityksessä on katsottu, että ainakin alkuvaiheessa yrityksille voi koitua kustannuksia uuden menettelyn opettelemisesta.²⁷⁹ Aivan kuten hankintayksiköiden osalta myös yrityksille tämä on kuitenkin kertaluonteinen alkuinvestointi. Mikäli järjestelmää aletaan hyödyntää laajemmin, ulottuu kustannuksen hyöty kummankin osapuolen kannalta yksittäistä hankintaa pidemmälle.

Hallituksen esityksessä on todettu, että yrityksen käyttämä aika hankintamenettelyyn vähenee osassa hankintaprosessin vaiheita, mutta myös mahdollisesti lisääntyy uusien toimintatapojen myötä.²⁸⁰ Dynaamisessa hankintajärjestelmässä alustavien tarjousten

²⁷⁹ HE 182/2010 vp, s. 8.

²⁸⁰ Sähköisessä menettelyssä yrityksen näkökulmasta joidenkin hankintaprosessin osa-alueiden läpiviemiseen käytettävä aika pääasiassa vähenee, mutta toisaalta menettelyjen uudet toimintatavat voivat joiltain osin lisätä hankintaprosessiin käytettävää aikaa. HE 182/2010 vp, s. 9.

jättäminen on vaihe, joka synnyttää yrityksille kustannuksia. Yrityksen tultua hyväksytyksi järjestelmään voivat kustannukset varsinaisen yksittäistä hankintaa koskevan tarjouksen osalta olla vähäiset. Tämä edellyttää, että hankintayksikkö on tehnyt varsinaisen vertailun alustavien tarjousten pohjalta ja yksittäistä hankintaa kilpailutettaessa syötetään järjestelmään ainoastaan esimerkiksi ajantasaiset hintatiedot hankittavalle määrälle. Oletuksena on, että kun yritys on hyväksytty järjestelmään, tapahtuu kaikki sähköisesti ja tehokkaasti.²⁸¹ Hallituksen esityksessä on arvioitu, että yrityksen ajankäyttö hankintaan vähentyisi dynaamisessa hankintajärjestelmässä avoimeen hankintamenettelyyn verrattuna kolmanneksella. Tarjousprosessi on nopeaa, kun tieto niin hankinnasta kuin asiakirjojen jättäminenkin tapahtuu sähköisesti. Edelleen hallituksen esityksessä esitetään, että kevennetyllä kansallisella hankintamenettelyllä toteutetussa hankinnassa yrityksen käyttämä aika avoimeen hankintamenettelyyn verrattuna voi jopa puolittua, kun yrityksiltä pyydetään tarjoukset suoraan ilman erillisiä välivaiheita.²⁸² On kuitenkin huomioitava hallituksen esityksessäkkin esitetty näkemys siitä, että yritysten tietotekniset ja muut valmiudet vaihtelevat.²⁸³ Yksittäinen tavarantoimittaja onkin mahdollisesti eri tilanteessa kuin suuren koneiston omaava ylikansallinen yhtiö. Hankintoihin, joissa voisi tehdä asiakirjat jo nyt sähköisesti, toimitetaan edelleen tulostettuja ja käsinkirjoitettuja tarjouksia. Näiden tarjoajien osalta uusi sähköinen menettely voi aiheuttaa säästöjen sijaan suuriakin kustannuksia tai jopa esteen osallistua kilpailutusprosessiin.

Yritysten näkökulmasta dynaamisen hankintajärjestelmän avoimuus voi näyttäytyä hyvänä tai huonona tekijänä riippuen yrityksen omasta tilanteesta. Etenkin uudet ja kehittyvät yritykset voivat arvostaa jatkuvaa mahdollisuutta osallistua jo meneillään oleviin kilpailutuksiin ja mahdollisuutta parantaa tarjouksiaan kerta toisensa jälkeen. Toisaalta tämä voi myös vaikuttaa siihen, että yritys ei koe voivansa menestyä, kun mukaan voi tulla jatkuvasti uusia yrityksiä. Puitesopimuksen ja –järjestelyn etuna yrityksen näkökulmasta on se, että tultuaan kerran hyväksytyksi järjestelyyn, kilpailee yritys toimituksista²⁸⁴ ainoastaan rajatun joukon kanssa. Mahdollisuus voittaa kilpailutus yksittäisestä hankinnasta on suurempi eikä kilpailupaine ole yhtä suuri kuin järjestelyn ollessa kokoajan kaikille avoin.

²⁸¹ HE 182/2010 vp, s. 9.

²⁸² HE 182/2010 vp, s. 9.

²⁸³ HE 182/2010 vp, s. 9.

²⁸⁴ Oletuksena on, että kysymyksessä on usean toimittajan puitejärjestely. Yhden toimittajan puitejärjestelyssä kilpailua ei luonnollisesti ole.

Yhteenvetona voidaan todeta, että mikäli yrityksellä on valmiudet käyttää tietokonepohjaista järjestelmää ja se on kilpailukykyinen, on dynaaminen hankintajärjestelmä yrityksen kustannusten kannalta parempi hankintamenettely kuin puitejärjestely.

5.4.3 Dynaamisen hankintajärjestelmän kustannustehokkuus markkinoiden näkökulmasta

Olen esittänyt huutokauppateorian mukaan kilpailutuksen tuloksen olevan sitä parempi, mitä enemmän tarjoajia osallistuu kilpailutukseen. Näkemystä puoltaa myös Ruotsin kilpailuviranomaisten teettämä tutkimus, jossa katsottiin parhaan lopputuloksen saamiseksi tarvittavan kilpailupainetta sekä avoimuutta.²⁸⁵ Kilpailullisesti paras lopputulos syntyy, kun hankintaan osallistuminen on mahdollistettu laajalti ja kun tarjouskilpailussa jätetään mahdollisimman paljon tarjouksia. Soudry ei jaa näkemystä tarjoajien maksimaalisesta lukumäärästä kilpailutuksen parhaan lopputuloksen takaamiseksi. Hänen mukaansa hankinnoissa olisikin rajoitettava tarjoajien lukumäärää.²⁸⁶

Euroopan komission teettämässä julkisten hankintojen kustannustehokkuusanalyysissa todetaan, että dynaaminen hankintajärjestelmä on lukuisien tarjousten aikaansaamisen kannalta onnistunein menettely.²⁸⁷ Samaisessa analyysissa katsotaan, että puitejärjestely voi mahdollisesti ajansaatossa johtaa vähentyneeseen kilpailuun.²⁸⁸ Analyysin mukaan kustannusten rajoittamisen ja kilpailun lisäämisen välillä vallitsee ristiriita. Tarjousten suurten määrän tulisi johtaa kilpailun tehostumiseen ja parempiin lopputuloksiin hankintojen kannalta. Toisaalta suuri määrä tarjouksia tarkoittaa sitä, että yrityksiltä syntyy kokonaisuutena enemmän kustannuksia, kun tarjouksia valmistellaan lukuisasti. Hankintayksikölle syntyy sitä enemmän kustannuksia, mitä enemmän tarjouksia on tarkastettavana. Edellä esitetty osaltaan viittaa siihen, että hankinnoissa olisi tarpeen rajoittaa tarjoajien lukumäärää.²⁸⁹

Dynaaminen hankintajärjestelmä on mielestäni hyvä ratkaisu kummastakin edellä mainitusta näkökulmasta. Järjestelmä mahdollistaa avoimen kilpailun koko keston ajan, joten se on huutokauppateorian näkökulmasta optimaalinen. Toisaalta järjestelmästä karsiutuu automaattisesti se joukko toimijoita, jotka eivät alustavalla tarjouksellaan täytä hankintayksikön asettamia vaatimuksia. Kuten olen edellä esittänyt, tulisi alustavien

²⁸⁵ *Konkurrensverket* 2009, s. 43–44.

²⁸⁶ *Soudry* 2003, s. 20.

²⁸⁷ *PWC* 2011, s. 95.

²⁸⁸ *PWC* 2011, s. 115.

²⁸⁹ *PWC* 2011, s. 125.

tarjousten arvioinnin tapahtua sähköisessä järjestelmässä automaattisesti, jolloin hankintayksikölle ei syntyisi järjestelmän perustamisen ja asiakirjojen laatimisen jälkeen enää kustannuksia.²⁹⁰

Puitejärjestelyssä kilpailu ei ole järjestelyn sisällä avoin, vaan rajattu ainoastaan siihen hyväksytyille toimittajille. Edellä todetusti puitejärjestely voi johtaa kilpailun rajoittumiseen. Hankintayksikkö joutuu arvioimaan lyhennyksessä kilpailutuksessa²⁹¹ toimittajien jättämät tarjoukset²⁹², mistä hankintayksikölle syntyy kustannuksia. Arrowsmithin mukaan dynaaminen hankintajärjestelmä on kilpailun näkökulmasta erinomainen, mutta aiheuttaa niin paljon kustannuksia, ettei sen käyttö ole kannattavaa. Hänen mukaansa avoimella hankintamenettelyllä toteutetulla puitejärjestelyllä saavutetaan dynaamisen hankintajärjestelmän edut.²⁹³ Olen eri mieltä, sillä puitejärjestelyssä tarjousten käsittely tapahtuu lähtökohtaisesti manuaalisesti eikä sähköisesti kuten dynaamisessa hankintajärjestelmässä. Arrowsmith myöntää, ettei dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöä eniten puoltavaa kilpailun avoimuuden aspektia voida saavuttaa puitejärjestelyllä.²⁹⁴

Edellä olen esittänyt dynaamisen hankintajärjestelmän olevan kilpailun näkökulmasta erinomainen hankintamenettely siitä syystä, että hankintaan otetaan jatkuvasti lisää uusia toimijoita. Kilpailun kannalta toinen peruste järjestelmän käytölle on järjestelmän mahdollisuus vähentää kilpailunrajoittamista. Tämä johtuu siitä, että järjestelmään voidaan hyväksyä teoriassa rajaton määrä tarjoajia. Järjestelmä myös toimii nopeasti, mikä voinee estää esimerkiksi hintakartellien muodostumisen. Sánchez Graells on todennut dynaamisen hankintajärjestelmän estävän kilpailun rajoittamista puitejärjestelyä tehokkaammin, sillä järjestelmän käyttöä koskee joukko tarkempia ja tiukempia sääntöjä²⁹⁵. Sánchez Graellsin katsoo kuitenkin hankintoja koskevien yleisten ongelmien, kuten tarjoajien poissulkemiseen liittyvien perusteiden, koskevan myös dynaamista hankintajärjestelmää.²⁹⁶

²⁹⁰ Ks. edellä s. 52 ja alaviite 193, s. 52

²⁹¹ Mikäli kyseessä on puitesopimus ja ehdot ovat etukäteen sitovasti vahvistettuja, ei tässä vaiheessa synny enää runsaasti kustannuksia.

²⁹² Hankintayksikkö voisi teoriassa luoda tähän sähköisen järjestelmän, jonka kautta arviointi tapahtuisi automaattisesti.

²⁹³ *Arrowsmith* 2005, s. 1209.

²⁹⁴ *Arrowsmith* 2005, s. 1209.

²⁹⁵ Dynaamisella hankintajärjestelmällä toteutetussa hankinnassa ei ole mahdollisuutta rajoittaa osallistuvien tarjoajien lukumäärää, järjestelmä toimii ajallisesti nopeasti ja hankintaa koskevat määritelmät ja vaatimukset on ilmoitettava avoimesti etukäteen.

²⁹⁶ *Sánchez Graells* 2011, s. 300–301.

Sánchez Graellsin mukaan kolluusio²⁹⁷ dynaamisella hankintajärjestelmällä suoritetuissa hankinnoissa on epätodennäköistä ensinnäkin siitä syystä, että järjestelmä on edellä todetusti avoin kaikille. Toisena syynä kolluusion epätodennäköisyydelle hän esittää sen, että kun kaikki tapahtuu sähköisesti, voi hankintayksiköillä olla paremmat mahdollisuudet rajoittaa kolluusion syntymistä.²⁹⁸ Dynaaminen hankintajärjestelmä ei mahdollista kilpailua ainoastaan teoreettisella tasolla. Mikäli järjestelmän käyttö rutinoituu ja siinä käytettävä tietojärjestelmäsovellus toimii käyttäjien näkökulmasta vaivattomasti, ei mielestäni ole esteitä sille, että hankinnoista käydään tosiasiallisesti kilpailua unionin sisällä jäsenvaltioiden maantieteellisten rajojen yli.

Yleisestä markkinoiden näkökulmasta dynaaminen hankintajärjestelmä vaikuttaisi kustannusmielessä täten puitejärjestelyä tehokkaammalta tavalta järjestää hankinnat.

5.4.4 Näkökulmia hankintoja suorittavan tahon suhteen

Taloustieteessä toimijoiden ajatellaan normaalisti olevan rationaalisia.²⁹⁹ Hankinnoissa ei mielestäni päde sama logiikka. Hankintoja tekevä yksittäinen henkilö tai henkilöt eivät välttämättä toteuta hankintaa taloudellisesta näkökulmasta kaikista rationaalisimmalla tavalla. Tämä johtuu siitä, että heidän täytyy käyttää siihen resursseja ja heille saattaa olla helpompaa tai mielekkäämpää toteuttaa hankinta taloudellisesti rationaalisimmasta tavasta poiketen. Herbert A. Simonin muodostama teoria rajoitetusta rationaalisuudesta³⁰⁰ on nähdäkseni lähempänä julkisia hankintoja suorittavan henkilön rationaalisuutta kuin taloustieteen perinteinen ajatus rationaalisesta toimijasta. Simonin mukaan päätöksentekijän on etsittävä vaihtoehtoja ja hänellä on rajoitettu määrä tietoa toimintojen seurauksista. Tämän puutteellisen tiedon puitteissa päätöksentekijä tekee valintansa sen perusteella, mikä on tyydyttävä vaihtoehto.³⁰¹ Yksittäisen hankintaa suorittavan toimijan tieto mahdollisista vaihtoehdoista on rajattu. Uskon tämän toimijan tekevän ratkaisunsa asiaan sen enempää resursseja sijoittamatta siitä näkökulmasta, mikä tyydyttää tarpeen.

Sanktiot yksittäiselle ihmiselle hankintalainsäädännön rikkomisesta ovat suhteellisen epätodennäköisiä. Esimerkiksi hankinnasta vastannut virkamies voi

²⁹⁷ Kolluusiolla kilpailussa tarkoitetaan sitä, että kilpailevat yritykset toimivat yhtenäistetyin toimintatavoin esimerkiksi sopimalla hinnoista. *Kilpailuvirasto* 2008. Ks. myös *Begg ym.* 2008, s. 171–173.

²⁹⁸ *Sánchez Graells* 2011, s. 300–301.

²⁹⁹ Tällä tarkoitetaan tiivistettynä sitä, että henkilö ei tee epäjohdonmukaisesti päätöksiä vaan valitsee järkiperusteisesti parhaan vaihtoehdon. *Heimonen – Määttä* 1997, s. 5. Herbert A. Simon on tiivistänyt artikkelissaan vuodelta 1955 perinteisen taloustieteen näkemyksen ihmisestä rationaalisenä. *Simon* 1955, s. 99.

³⁰⁰ Bounded rationality.

³⁰¹ *Simon* 1997, s. 17.

virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden kohteeksi, jos hän on toiminut vastoin hankintalainsäädäntöä. Menettely voi myös täyttää rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvussa säädettyjen virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. On myös mahdollista, että hankinnan suorittanut henkilö syyllistyy rikoslain 36 luvussa säädettyyn luottamusaseman väärinkäyttöön. Kiinnijäämisen riski vastoin lainsäädäntöä toteutetusta hankinnasta lienee kuitenkin suhteellisen pieni ja seuraamuksiin johtavat toimenpiteet sitäkin epätodennäköisemmät. Tämän lisäksi hankintoja suorittava henkilö ei kuluttajan tai yrittäjän tapaan käytä hankkimiseen omia taloudellisia resurssejaan vaan toimii resurssien käyttäjänä hankintayksikön puolesta.

Peter Trepte on käsitellyt hankintoja agenttiteorian näkökulmasta. Hänen mukaansa hankintoja leimaa päämies-agentti -suhde, jossa hankintoja suorittava yksittäinen henkilö tai hankintoja suorittava hallintokoneisto toimii päämiehen roolissa olevan hallituksen agenttina. Hallituksella on vastuu äänestäjilleen, jolle hallintokoneisto ei ole vastuussa.³⁰² Hallitusta ei voida Trepten mukaan pitää yksilön kaltaisena ostajana, jota motivoisi oman etunsa ja hyötynsä maksimointi. Hankintojen suhteen on tärkeää ymmärtää, että hallinto koostuu yksilöistä, jotka ovat hierarkkisessa asemassa toisiinsa nähden. Yksittäisiä hankintoja tekevät yksilöt toimivat päämiehen roolissa olevan hallinnon agenttina. Tämä relaatio aiheuttaa täydellisen kilpailun suhteen hankinnoissa lukuisia uhkia. On mahdollista, että agentti toimii oman etunsa mukaisesti esimerkiksi oman yksikkönsä eduksi päämiehensä edun kustannuksella.³⁰³ Tilanne voi johtaa tehottomuuteen, kun yksilöllä ei ole suoraa yhteyttä päämiehen etuun (eli päämiehen varojen käyttöön) ja kun agentin päämääränä ei ole voittojen maksimointi. Myös tiedon jakautuminen hankinnoissa voi agenttiteorian näkökulmasta aiheuttaa ongelmia. Päämies tietää lähtökohtaisesti vähemmän kuin hankintoja suorittava taho, jolla on hankintaa koskevat yksittäiset tiedot tarjoajista ja tarjouksien sisällöstä koskien esimerkiksi laatu- ja hintatietoja.³⁰⁴ Hankintojen sääntelyllä pyritään vastaamaan näihin haasteisiin. Avoimuuden periaatteen³⁰⁵ avulla pyritään varmistamaan päämiehen mahdollisuus valvoa hankintojen suorittamista ja rajoittamaan agentin harkintavaltaa.³⁰⁶ Kilpailuttamisen pakollisuudella varmistetaan se,

³⁰² Trepte 2004, s. 13.

³⁰³ Trepten mukaan tilanteessa voi pahimmillaan esiintyä jopa korruptiota. Trepte 2004, s. 129.

³⁰⁴ Trepte 2004, s. 129–130.

³⁰⁵ Avoimuus edellyttää esimerkiksi hankintailmoitusten julkaisemista sekä selkeiden valinta- ja vertailuperusteiden asettamista.

³⁰⁶ Trepte 2004, s. 130–131.

että tehoton julkinen hankkija suorittaa hankintansa tehokkaammin. Kilpailuttaminen vaikuttaa myös tiedon jakautumiseen, kun tarjoajan on annettava tarjouksessaan tiedot, jotka ainoastaan sillä on hallussa.³⁰⁷ Tämän tiedon jakautumisen kannalta on tärkeää, että agentti on sitoutunut³⁰⁸ suorittamaan hankintansa aiemmin ilmoittamansa prosessin mukaisesti. Poikkeamat tästä käytöksestä ja tiettyjen tarjoajien suosiminen johtavat siihen, että tietoa ei jatkossa jaeta tarjoajan taholta tarjouskilpailussa avoimesti.³⁰⁹

Ohad Soudry on myös käsitellyt hankintoja agenttiteorian avulla. Soudryn mukaan agenttiteorian ydin on siinä, että päämiehen etuja maksimoivat toimet ja agentin valitsemat toimet eroavat toisistaan.³¹⁰ Mikäli tarjoalla ei ole tehokkaita keinoja hankintojen suorittamisen kontrollointiin, voi hankintaa suorittavan tahon toimintaan vaikuttaa lukuisat oman edun kannalta suotuisat asiat. Soudry luettelee tällaisina asioina yksittäisen henkilön intressit, uranäkymät, sosiaaliset kontaktit, rahallisen palkkion tai vastahakoisuuden ponnisteluun julkisia hankintoja suorittaessa. Soudry katsoo, että jos henkilöä ei voida saada vastuuseen suorittamastaan hankinnasta, on hän altis suorittamaan tehtävänsä vähemmällä panoksella.³¹¹ Soudry esittää vastuuseen asettamisen liittyvän julkishallintoa koskevan lainsäädännön lisäksi myös taloudellisuuteen. Kun hankintaa suoritettaessa valintaa määrittävän objektiivisen kriteerin korvaavat sellaiset tekijät, kuten nepotismi ja korruptio, syntyy hankintayksikölle tästä kustannuksia. Yritysten näkökulmasta hankinnat eivät enää houkuttele, jonka johdosta normaaleilla markkinoilla pärjäävät tehokkaat yritykset jättävät osallistumatta hankintoihin. Tällöin sellaiset yritykset, jotka eivät normaalisti pysyisi elinvoimaisina ja tuottavina, hyötyvät tilanteesta. Laajemmasta yhteiskunnan näkökulmasta järjestely on myös taloudellisesti kestävä.³¹² Periaatteessa yksityisen ja julkisen sektorin vastuuta koskevat haasteet ovat yhteneväiset. Julkisella sektorilla ei kuitenkaan ole yksityisen sektorin painetta yrityksen kannattavuudesta, jonka perusteella huonosti toiminut agentti voidaan lopulta erottaa tehtävästään.³¹³ Soudryn mukaan Euroopan unionin tasolta tulevat läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset sekä yksityiskohtainen hankintojen sääntely toimivat ensisijaisen kilpailua tehostavan tavoitteen

³⁰⁷ Trepte 2004, s. 131.

³⁰⁸ Trepte selittää sitoutumista kuvattavan usein tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden kautta. Trepte 2004, s. 131.

³⁰⁹ Trepte 2004, s. 131.

³¹⁰ Soudry 2006, s. 432.

³¹¹ Soudry 2006, s. 435.

³¹² Soudry 2006, s. 433.

³¹³ Soudry 2006, s. 435–436. Soudry toteaa muun muassa, että *Procurement agents do not really face the threat of dismissal, unless severe criminal or disciplinary misconduct is involved*. Soudry 2006, s. 436.

lisäksi laajempaa funktiota. Hän näkee näillä säännöillä olevan vaikutusta agenttiteorian yhteydessä olevien haasteiden ratkaisemiseen.³¹⁴

Hankinnoissa esiintyy johtavana teemana ajatus siitä, että tarjoamalla avoimesti ja tasapuolisesti toimijoille mahdollisuus voittaa tilaus tietystä hankinnasta, saadaan hankinta toteutetuksi taloudellisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Johdonmukainen tarjoajien tasapuolinen kohtelu luo ilmapiirin, jossa toimijat haluavat olla läsnä. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa on useita tarjoajia, jotka kaikki pyrkivät saamaan hankinnan toteutuksen antamalla hankinnasta mahdollisimman hyvän tarjouksen. Kun tilanteessa kilpailuttajana toimivalla taholla ei välttämättä ole edellä mainitusti kannusteita saada tarjoajaksi objektiivisesti arvioiden parasta tarjoajaa, on hankintojen sääntely tarkoituksenmukaista. Dynaaminen hankintajärjestelmä vaikuttaa tehokkaalta hankintamenettelyltä tästäkin näkökulmasta. Se on jatkuvasti avoin ja siinä on sähköinen järjestelmä, johon kaikki tiedot on oltava dokumentoituina. Sähköinen järjestelmä myös suorittaa tarjousten tarkastamisen ja arvioinnin automaattisesti. Siten yksittäisen toimijan vaikutus hankinnassa ei järjestelmän perustamisen jälkeen ole enää suuri.

5.5 Dynaamisen hankintajärjestelmän kehittäminen tehokkuuden näkökulmasta

Dynaaminen hankintajärjestelmä näyttäytyy kustannusten osalta niin hankintayksikön kuin yrityksenkin näkökulmasta tehokkaana verrattuna perinteisempään puitejärjestelyyn. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä kummallekin osapuolelle koituu ensimmäisellä dynaamisella hankintajärjestelmällä suoritetusta hankinnasta kertaluonteisia alkuinvestointeja. Mitä enemmän järjestelmää hyödynnetään sitä rutinoituneempaa käyttö on niin tilaajan kuin tarjoajankin puolella.

Mielestäni tiedon puute rajoittaa dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöä merkittävästi. Direktiivin, lain ja hallituksen esityksen vaietessa monista järjestelmään liittyvistä yksityiskohdista ja jättäessä yksityiskohtaisen prosessin kuvaamisen esittämättä³¹⁵ on menettelyä soveltavilla hankintayksiköillä edessään haasteellinen tehtävä. Suomessa ei vielä ole järjestelmän käyttöä koskevia kokemuksia³¹⁶, minkä varmasti osaltaan lisää kynnystä soveltaa menettelyä käytännössä.

³¹⁴ Soudry 2006, s. 446–447.

³¹⁵ Alustavien tarjousten sekä tarjousten parantamisen funktiot ovat esimerkiksi epäselviä sääntelyaineiston perusteella.

³¹⁶ Ks. edellä alaviite 22, s. 4.

Dynaamisen hankintajärjestelmän suorittaminen avoimella hankintamenettelyllä on mielestäni epäloogista. Järjestelmään on mahdollista jättää alustava tarjous, jonka avoimen menettelyn periaatteiden mukaisesti ei tulisi olla pelkkä kelpoisuutta selvittävä asiakirja. Alustavalla tarjouksella tulisi osana avoimen hankintamenettelyn prosessia olla aidosti merkitystä lopullisen yksittäisen hankinnan kilpailutuksessa. Käytännön näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että ensimmäisessä vaiheessa voitaisiin keskittyä vain soveltuvuuden selvittämiseen. Hankintayksikön tulisi voida yksittäistä hankintaa kilpailuttaessa luoda hankintaa koskevat täsmälliset vaatimukset ja vertailuperusteet, joita tarkasteltaisiin tässä hankinnan toisessa vaiheessa. Rajoitetun menettelyn käyttäminen dynaamisen hankintajärjestelmän yhteydessä olisi mielestäni ratkaisu moneen tulkinnalliseen, epäselvään ja ristiriitaiseen seikkaan, jotka rasittavat dynaamisen hankintajärjestelmän laajempaa käyttöönottoa.

Hankintaa koskevien uusien direktiivien myötä kansallisen hankintalainsäädännön arvioidaan muuttuvan vuoteen 2016 mennessä.³¹⁷ Hankintadirektiivien uudistuksessa on otettu huomioon myös dynaamisen hankintajärjestelmän kehittäminen. Klassisessa direktiivissä pyritään joustavoittamaan ja selkiyttämään dynaamista hankintajärjestelmää. Direktiivissä on muutettu soveltamisalan määrittelyä 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti siten, että järjestelmää voidaan käyttää *tavanomaisiin hankintoihin, joiden markkinoilla yleisesti saatavilla olevat ominaisuudet täyttävät hankintaviranomaisen tarpeet*. Käsittääkseni tämä viittaa siihen, että järjestelmän käytön tulee perustua hankintayksikön subjektiiviseen näkökulmaan siitä, mikä on järjestelmän käyttöön sopiva hankinta.

Uuden direktiivin 32 artiklan 2 kohdan myötä dynaamisella hankintajärjestelmällä toteutettavat hankinnat kilpailutetaan rajoitetun menettelyn sääntöjä noudattaen. Tämä mahdollistaa sen, että ensin voidaan keskittyä soveltuvuutta koskevaan selvitykseen ja yksittäistä hankintaa kilpailuttaessa hankinnan kohteeseen. Hankintailmoituksessa tulee jo ennalta ilmoittaa hankintasopimuksen tekoperusteet (32 artiklan 5 kohta), mutta näitä perusteita voinee puitejärjestelyn tapaan täsmentää yksittäistä hankintaa kilpailuttaessa. Uskon, että dynaamisen hankintajärjestelmän uudistaminen direktiiviehdotusten mukaisesti lisää merkittävästi järjestelmän käyttöä ja toteuttaa näin laajempaa pyrkimystä hankintojen sähköistämiseen sekä kustannusten minimointiin. Hankintojen sähköistämisen myötä

³¹⁷ Tietoviikko 2013.

dynaamisen hankintajärjestelmän rooli korostunee ja siitä voi tulla puitejärjestelyn korvaaja ainakin yksinkertaisten hankintojen osalta.

Tutkimuskysymyksenä on, onko dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan tehokas ja toimiva hankintamenettely. Hypoteesinani on ollut se, että kyseessä on tehokas ja käyttökelpoinen hankintamenettely, jonka käytön vähäisyys johtuu lähtökohtaisesti ennakkoluuloista sekä ohjeistuksen puutteesta. Tutkielmastani nousseiden havaintojen ja tekemieni yksittäisten arviointien perusteella koen, että hankintamenettely on nykymuodossaan tehokas, mutta sitä olisi mieleen tarpeen kehittää toimivammaksi järjestelmän laajemman käyttöönoton takaamiseksi. Koen ennakkoluulojen ja ohjeiden puutetta tärkeämmäksi tekijäksi asiaa koskevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden. Järjestelmän käyttöönottoa hidastavat myös lain epälooginen tapa edellyttää hankinta suoritettavan avoimen hankintamenettelyn sääntöjä noudattaen sekä käytännön kokemusten puute.

6. PÄÄTELMÄT

Julkiset hankinnat ovat tärkeä osa Euroopan unionin sisämarkkinoita. Hankinnoilla on alun perin tavoiteltu kilpailun avaamista maantieteellisten rajojen ylitse. Hankinnoilla toteutetaan edelleen tätä pyrkimystä jäsenvaltioiden alueilla tapahtuvaan avoimeen kilpailuun. Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet eivät ole itseisarvoja, vaan edesauttavat osaltaan kilpailun varmistamisessa. Julkisten hankintojen tasolla tavoitteena on saada aikaan myös hinta-laatu –suhteeltaan hyviä hankintoja. Näiden luomiseksi on katsottu useissa yhteyksissä tarpeen tehostaa hankintoja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Tutkielmassani olen pyrkinyt vastaamaan kysymykseen siitä, onko dynaaminen hankintajärjestelmä nykymuodossaan tehokas ja toimiva. Dynaamisesta hankintajärjestelmästä ei ole vielä juurikaan kokemuksia, minkä vuoksi keskityin lainsäädännön järjestelmälle asettamien mahdollisuuksien ja haasteiden tarkasteluun. Pyrin antamaan vastauksia lain tulkinnallisiksi jättämiin hankintajärjestelmää koskeviin kysymyksiin. Tätä varten muodostin ensin kysymykselle viitekehyksen julkisia hankintoja yleisesti koskevien asioiden avulla. Esitin miksi ja miten hankintoja säännellään ja millaisia hankintamenettelyitä hankintojen suorittamiseksi on tarjolla. Käsittelin hankintamenettelyistä yksityiskohtaisemmin avointa ja rajoitettua hankintamenettelyä sekä puitejärjestelyä. Dynaaminen hankintajärjestelmä on puitejärjestelyn kaltainen hankintamenettely. Dynaamisen hankintajärjestelmän tarkemmaksi analysoinniksi oli siten mielestäni perusteltua tarkastella myös puitejärjestelyä yksityiskohtaisemmin. Dynaamista hankintajärjestelmää käsittelin omassa luvussaan. Pyrin vastamaan lukuisiin niiden soveltamista koskeviin kysymyksiin ja antamaan arvioni siitä, miten niitä mielestäni tulisi käyttää.

Hankintoja pyritään toteuttamaan tehokkaasti. Hankinnoissa keskeistä on kustannusten minimointi, jonka vuoksi valitsin tutkielmassani tehokkuutta tutkittaessa kriteeriksi kustannustehokkuuden. Tehokkuutta koskevassa kappaleessa esitin, miten kustannukset eroavat yksittäisessä hankinnassa hankintaprosessin eri vaiheissa dynaamisen hankintajärjestelmän ja puitejärjestelyn kesken. Puitejärjestelyn kustannuksissa huomioin mahdollisuuden toteuttaa hankinta avoimella ja rajoitetulla menettelyllä. Tulini siihen tulokseen, että niin hankintayksikön kuin yrityksenkin näkökulmasta dynaaminen hankintajärjestelmä on puitejärjestelyä kustannustehokkaampi tapa suorittaa hankintoja.

Laajempaa markkinoiden näkökulmaa koskevassa tarkastelussa otin huomioon huutokauppateorian, Ruotsin kilpailuviranomaisen sekä Ohad Soudryn näkemykset tehokkuudesta. Huutokauppateorian ja Ruotsin kilpailuviranomaisen mukaan tehokkuus edellyttää kilpailua, johon saadaan mahdollisimman paljon osallistujia. Soudry haastaa tämän näkemyksen ja on rajoitetun hankintamenettelyn kannalla. Olen sitä mieltä, että dynaaminen hankintajärjestelmä on optimaalinen kummankin eroavan näkemyksen suhteen. Dynaaminen hankintajärjestelmä jo nyky muodossaan yhdistää mielestäni avoimen ja rajoitetun menettelyn edut. Käsittelin tässä yhteydessä dynaamista hankintajärjestelmää myös kilpailunrajoittamista koskevasta näkökulmasta. Sánchez Graells on esittänyt dynaamisen hankintajärjestelmän olevan optimaalinen kilpailunrajoittamisen estämiseksi, mihin näkemykseen myös minä yhdyn.

Tehokkuutta koskevan tarkastelun yhteydessä pohdin myös yksittäisen toimijan vaikutusta hankinnan suorittamiseen. Olen sitä mieltä, että hankintojen suhteen normaali taloustieteen ajatus rationaalisuudesta ei päde. Tätä puoltaa myös Trepten ja Soudryn tutkima agenttiteoria. Agenttiteorian avulla on ymmärrettävissä, miksi tehokkuus hankinnoissa ei välttämättä toteudu ja miksi hankintoja on säänneltävä.

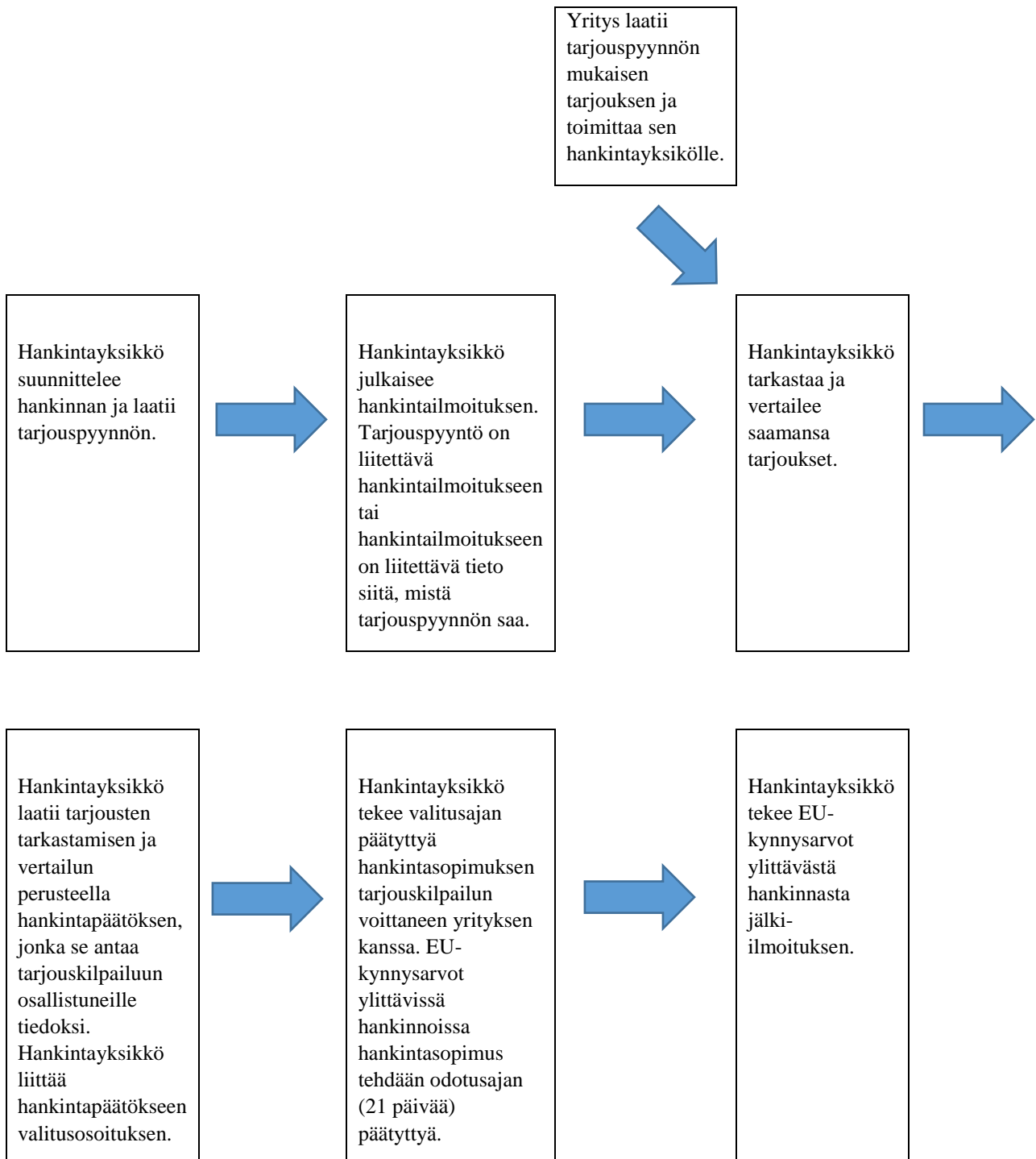
Päätin tehokkuutta koskevan kappaleen ja tutkielmani analyysiin siitä, miten julkisia hankintoja tulisi tehokkuuden näkökulmasta kehittää. Vastasin myös tutkimuskysymykseeni sekä hypoteesiini. Dynaaminen hankintajärjestelmä olisi jo nyt käyttökelpoinen hankintamenettely oikein toteutettuna. Olen kuitenkin sitä mieltä, että dynaamisen hankintajärjestelmän parantamiseksi olisi sitä uudistettava rajoitetun menettelyn suuntaan ja että järjestelmän laajempi käyttöönotto edellyttää kokemuksia hankintamenettelystä. Olen arvioinut direktiivi uudistusten vastaavan näihin haasteisiin. Uskon myös, että uusien direktiivien tuomien muutosten myötä dynaaminen hankintajärjestelmä korvaa puitejärjestelyn ainakin yksinkertaisten hankintojen suhteen.

Julkisten hankintojen tehostaminen ja sähköistäminen on ollut jo jonkin aikaa näkyvissä oleva trendi. Direktiivi uudistuksen myötä nämä tavoitteet nousevat uudelle tasolle. Hankinnat on saatettava sähköisiksi 54 kuukauden kuluessa direktiivien implementoinnista. Uskon tämän vaikuttavan myös kansallisiin hankintoihin. Arvioni on, että uudistettu dynaaminen hankintajärjestelmä on keskeinen tekijä tulevaisuudessa tapahtuvassa hankintojen sähköistämässä ja kustannustehokkaiden hankintojen aikaansaamisessa.

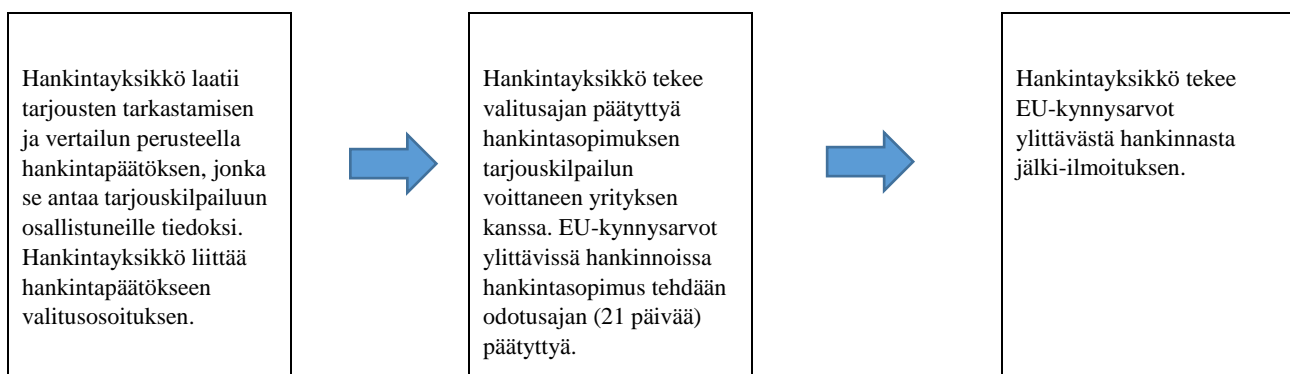
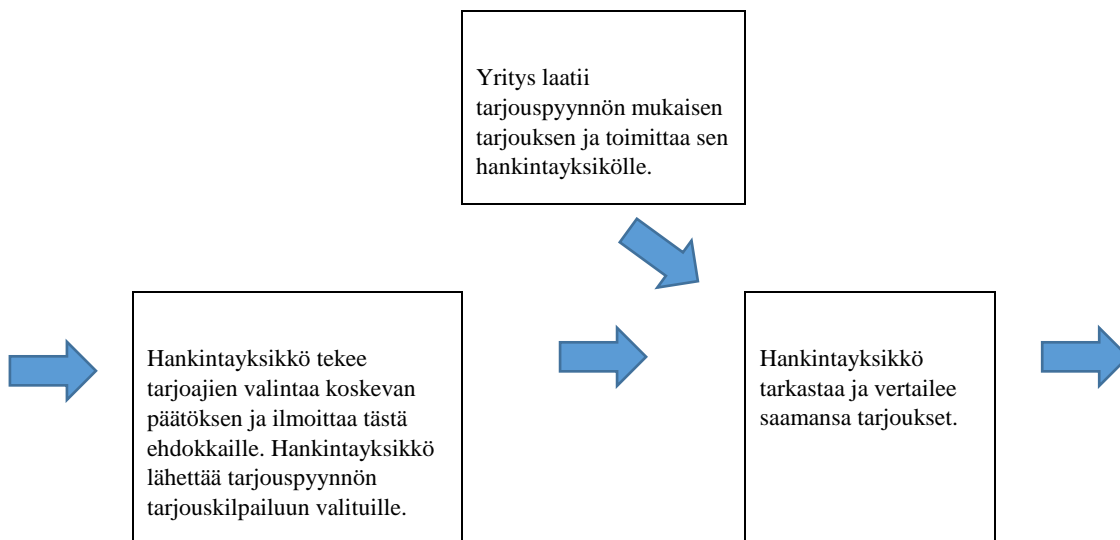
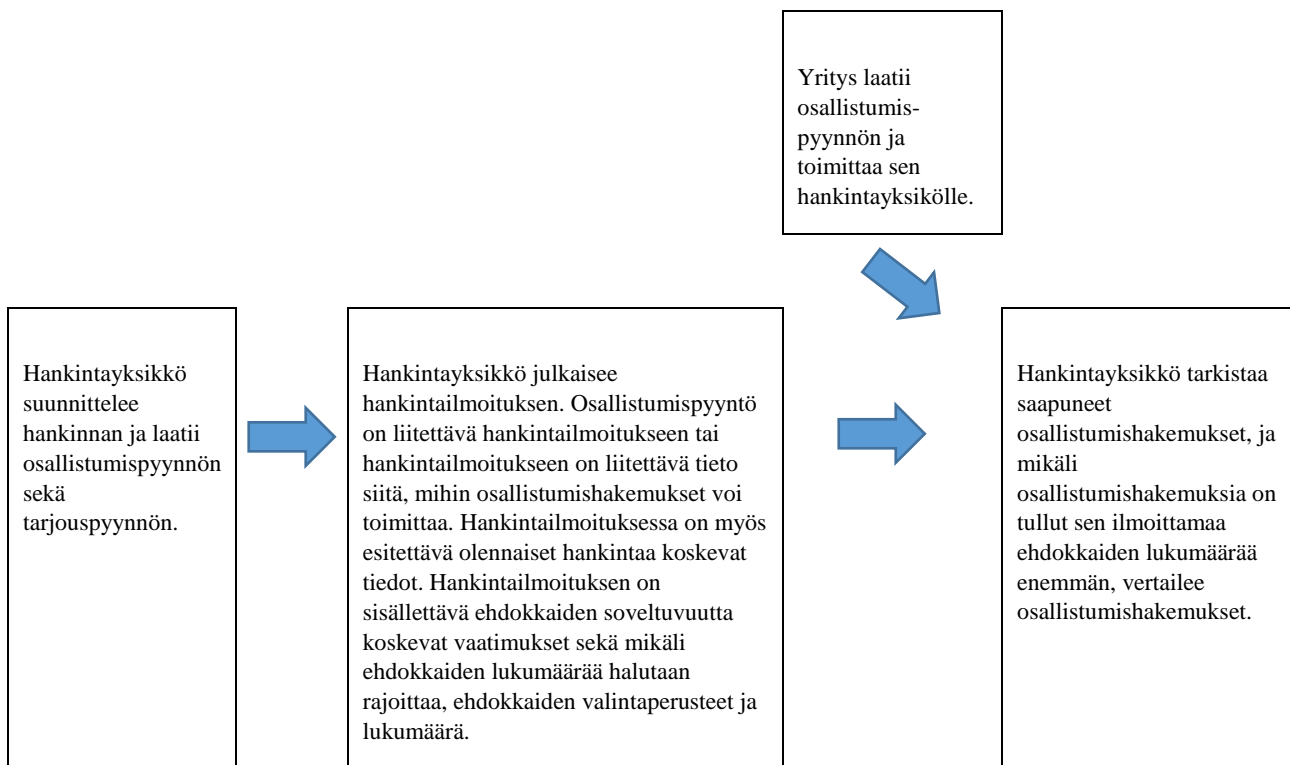
LIITE: Hankintamenettelyjen prosessikaaviot

Tämä liite sisältää hankintamenettelyjen yksinkertaistettuja prosessikaavioita. Liitteessä on esitelty avoimen ja rajoitetun hankintamenettelyn sekä puitejärjestelyn ja dynaamisen hankintajärjestelmän kulku.

Avoim menettely



Rajoitettu menettely

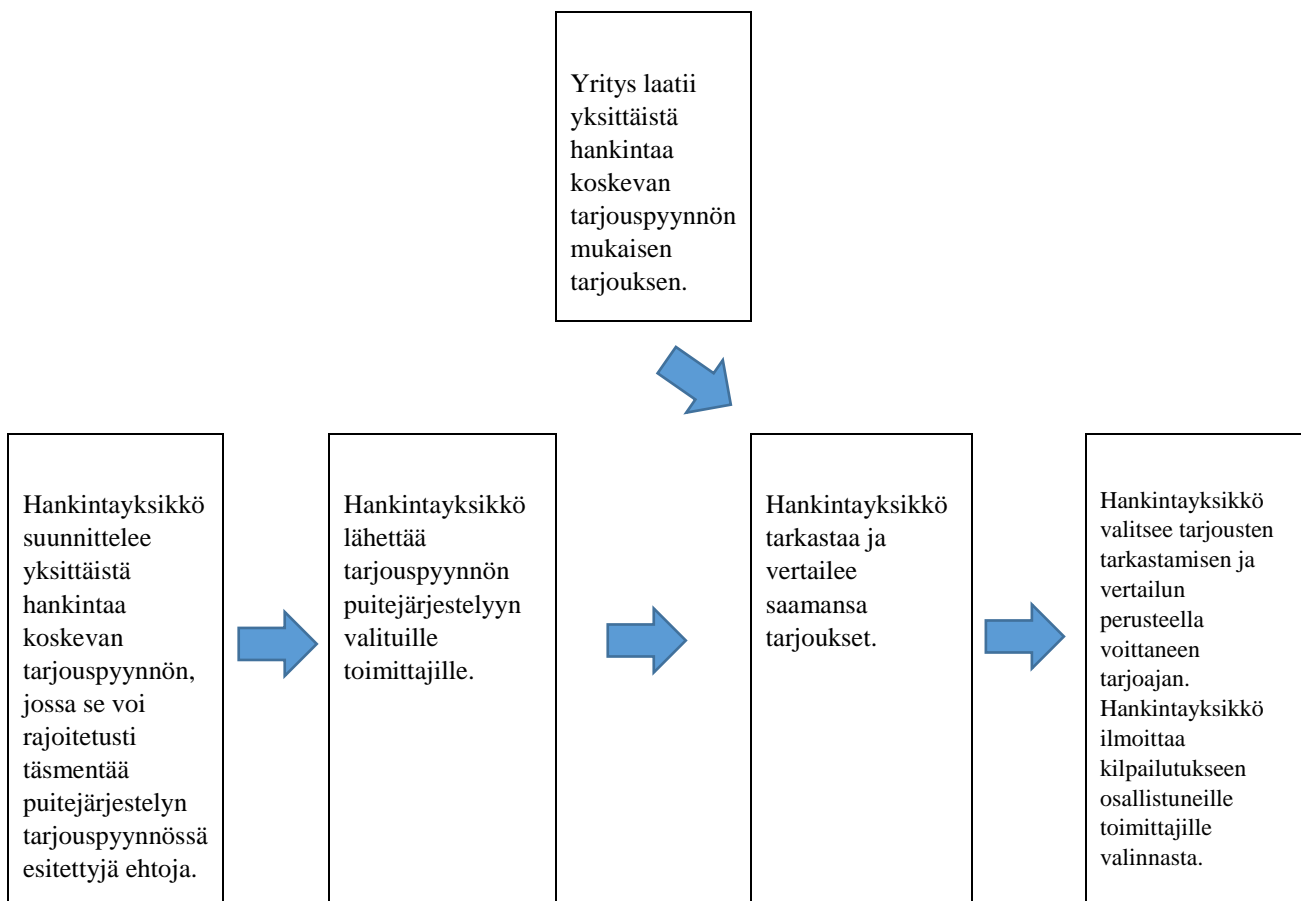


Puitejärjestely

Puitejärjestelyn perustaminen seuraa edellä esitettyjen avoimen ja rajoitetun menettelyn prosessia, riippuen siitä kumpaa menettelyä käytetään. Erotuksena edellä esitettyihin prosesseihin on se, että puitejärjestelyssä ilmoitetaan, kuinka monta tarjoajaa puitejärjestelyyn valitaan, sekä hankinnan keskeiset ehdot. Mikäli ehdot ovat sitovasti vahvistettu, suoritetaan hankinnan kohde niiden mukaisesti.

Lyhennetyssä kilpailutuksessa (eli minikilpailutuksessa) tarjouspyynnön ehtoja voidaan täsmentää. Täsmennykset eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa puitejärjestelyä koskeneen tarjouspyynnön kanssa, eikä ehtoja saa olennaisesti muuttaa. Lyhennetyt kilpailutuksen prosessi ei eroa kansallisten ja EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen suhteen, sillä lyhennettyä kilpailutusta ei koske ilmoitusvelvollisuus kummassakaan tapauksessa. Puitejärjestelyn sisällä tehtävistä hankinnoista ei myöskään lähtökohtaisesti ole mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

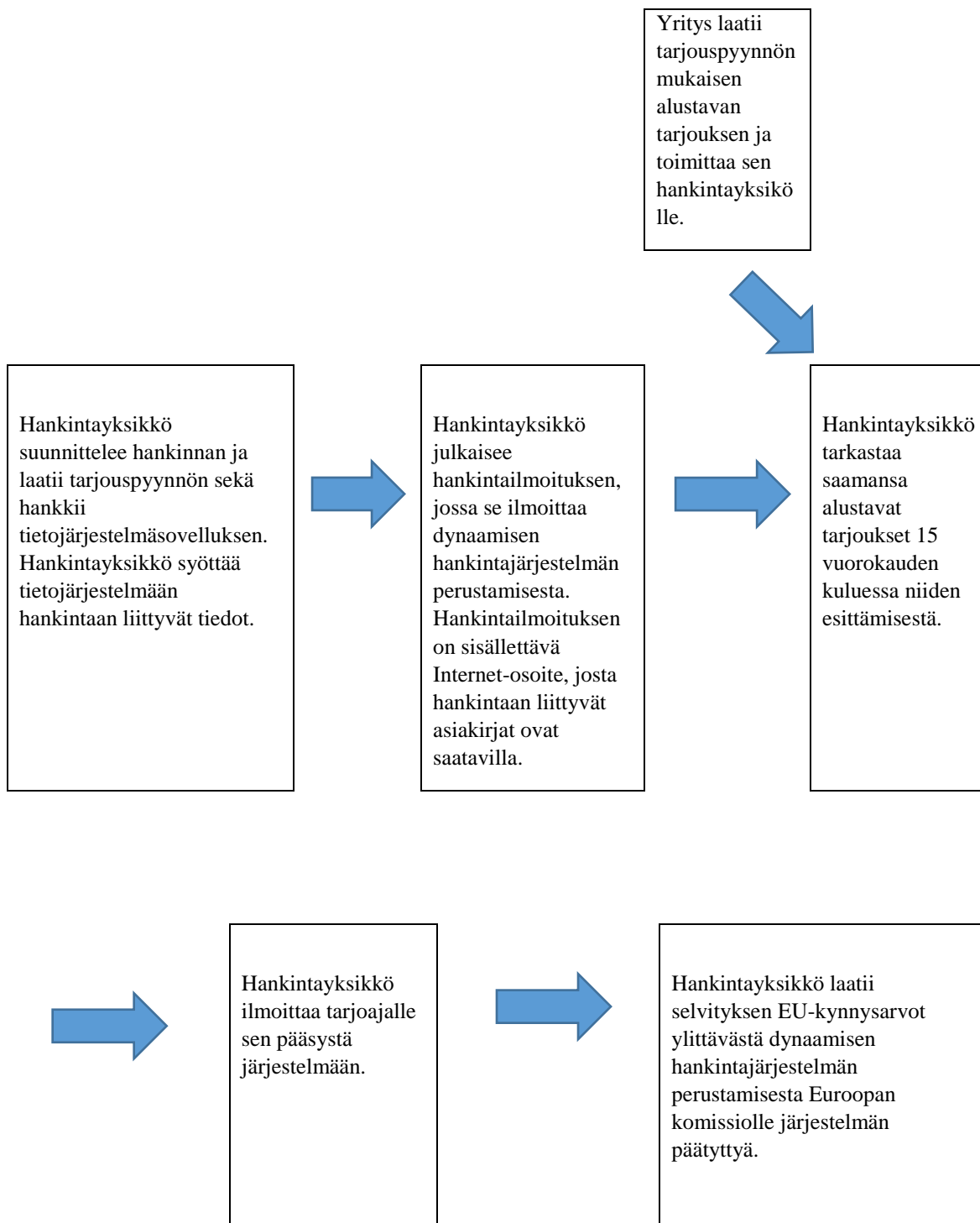
Lyhennetty kilpailutus, kun kaikkia hankintaa koskevia ehtoja ei ole puitesopimuksessa vahvistettu



Dynaaminen hankintajärjestelmä

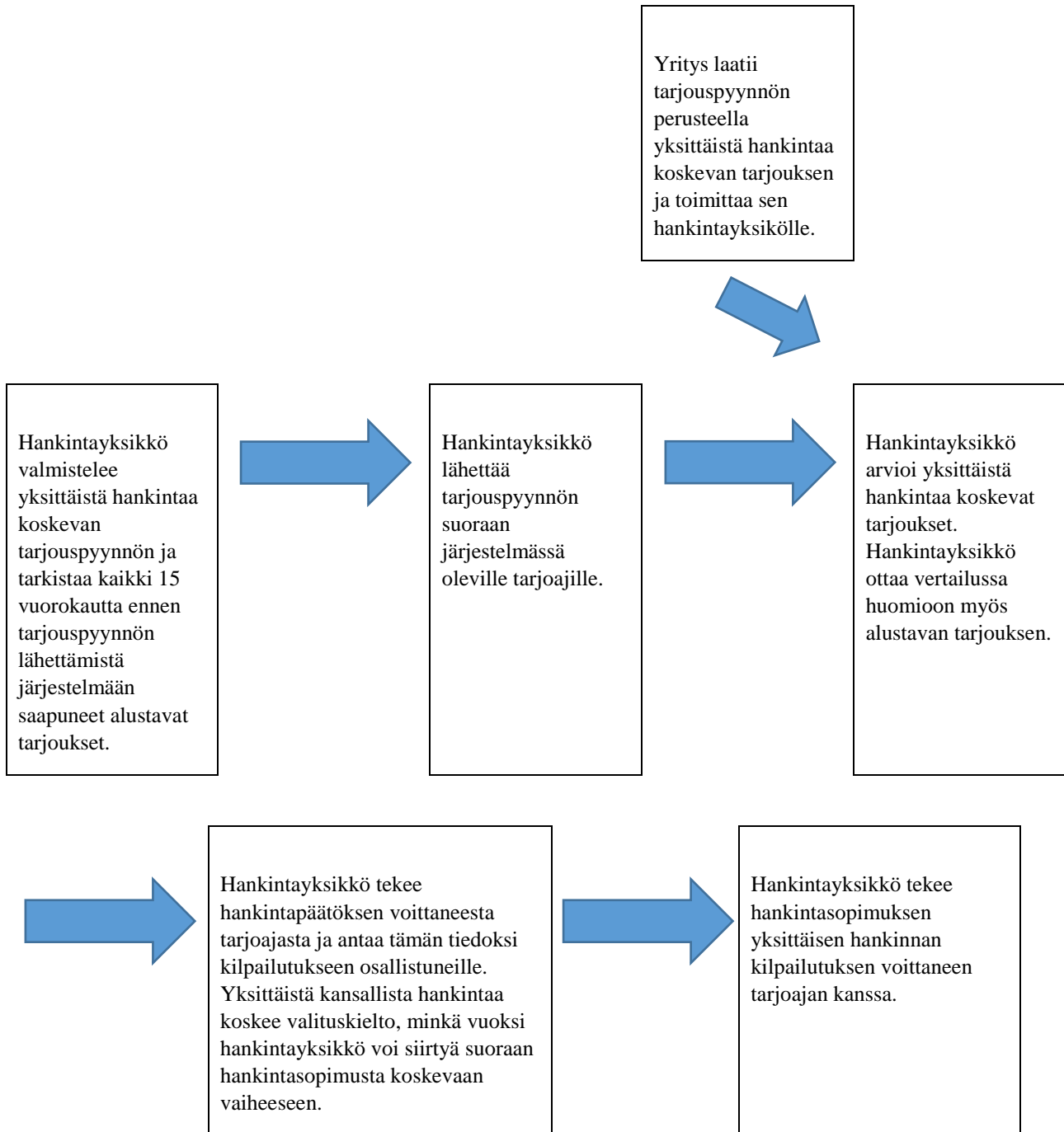
Dynaaminen hankintajärjestelmä toteutetaan avoimen hankintamenettelyn sääntöjä noudattaen ja prosessi on järjestelmän perustamisen osalta edellä esitetyn avoimen hankintamenettelyn kaltainen. Prosessi on jatkuvasti käynnissä koko hankinnan keston ajan.

Dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen ja alustavien tarjousten vastaanotto



Dynaaminen hankintajärjestelmä eroaa yksittäistä hankintaa kilpailutettaessa sen mukaan, onko kyseessä kansallinen hankinta vai EU-kynnysarvot ylittävä yksittäinen hankinta.

Yksittäinen EU-kynnysarvot alittava hankinta



Yksittäinen EU-kynnysarvot ylittävä hankinta

