

VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
TALOUSOIKEUDEN LAITOS

Mikko Knuuttila

PANKKIPALVELUT KUNTASEKTORIN JULKISTEN HANKIN-
TOJEN KOHTEENA

Talusoikeuden
Pro gradu -tutkielma

VAASA 2007

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Johdatus aihealueeseen	7
1.2. Tutkimustehtävä ja sen rajaus	9
1.3. Tutkimuksen eteneminen	11
1.4. Tutkimuksen lähteiden käyttö	12
2. KESKEINEN JULKISTA HANKINTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	15
2.1. Lainsäädännön tausta, tarkoitus ja tavoitteet	15
2.2. Yleiset periaatteet	16
2.3. Julkisten hankintojen kansainvälinen sääntely	17
2.4. Kansallisen lainsäädännön muutokset	18
2.4.1. Nykytila	18
2.4.2. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus	19
2.4.3. Kynnysarvot ja niiden merkitys	20
2.4.4. Hankintojen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen	22
3. JULKINEN HANKINTA PROSESSINA OIKEUDELLISELTA KANNALTA	24
3.1. Lainsäädännön soveltamisala	24
3.1.1. Julkisen hankinnan määritelmä	24
3.1.2. Hankintayksiköt	25
3.1.3. Yhteishankintayksiköt	25
3.3. Hankintamenettelyt ensisijaisissa palveluhankinnoissa	26
3.3.1. Menettelyn valintaa ohjaavat pääsäännöt	26
3.3.2. EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat	27
3.3.3. Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat	29
3.4. Hankinnasta ilmoittaminen	30
3.5. Tarjouksien pyytäminen, vastaanottaminen ja käsitteleminen	31
3.5.1. Ehdokkaan ja tarjoajan valinta	31
3.5.2. Tarjouspyyntö ja tarjous	32
3.6. Hankintapäätös ja sen toteuttaminen	34
3.6.1. Tarjouksen hyväksymisen oikeudelliset perusteet	34
3.7. Oikeusturvakeinot	35

4. HANKINTAPROSESSIN ONGELMAKOHDAT OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ	38
4.1. Yleisiä huomioita EY:n oikeuskäytännöstä	38
4.2. Kansalliset ongelmat hankintayksikön ja palveluntarjoajan kannalta	39
4.2.1. Tarjouspyyntövaihe	39
4.2.2. Tarjoajien ja ehdokkaiden valinta sekä tarjoukset	39
4.2.3. Hankintamenettelyn keskeyttäminen	40
4.2.4. Hankintapäätöksen kriteerit ja perustelemine	41
4.3. Case: Kuopion evankelis-luterilainen seurakuntayhtymä	42
4.3.1. Tarjouspyyntö	42
4.3.2. Hankintapäätös, vastine, lausunto ja vastaselitys	43
4.3.3. Ongelmakohdat ja huomioon otettavat seikat	46
5. PANKKIPALVELUT JULKISEN HANKINNAN KOHTEENA	49
5.1. Hankinnan kohde	49
5.1.1. Erityispiirteet	49
5.1.2. Maksuliike	50
5.1.3. Rahoitus ja korkoriskinhallinta	52
5.2. Pankin ja kunnan yhteistyömahdollisuuksista	54
5.2.1. Kumppanuus ja verkostoituminen	57
5.2.2. Kunnan ja pankin välisen suhteen elementit	61
5.2.3. Kunnan ja pankin välisen kumppanuuden nykytila	64
6. MUUTTUVA KUNTASEKTORI JA MUUTOKSET MAKSULIKEYMPÄRISTÖSSÄ HANKINTAPROSESSIN MÄÄRITTÄJINÄ	67
6.1. Kunta- ja palvelurakennemuutos	67
6.1.1. Kunta- ja palvelurakennemuutos hankintalain kannalta	68
6.2. Kansainvälisen kehityksen taustaa	70
6.2.1. Sisämarkkinapolitiikan tavoitteet EU:ssa	71
6.2.2. Single European Payment Area (SEPA) ja sen vaikutukset	72
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	75
LÄHDELUETTELO	79
OIKEUSTAPAUSLUETTELO	85



VAASAN YLIOPISTO**Kauppätieteellinen tiedekunta**

Tekijä:	Mikko Knuutila	
Tutkielman nimi:	Pankkipalvelut kuntasektorin julkisten hankintojen kohteena	
Ohjaaja:	Juha Tolonen	
Tutkinto:	Kauppätieteen maisteri	
Laitos:	Talousoikeuden laitos	
Aloitusvuosi:	2002	
Valmistumisvuosi:	2007	Sivumäärä: 85

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää hankintalainsäädännön asettamien vaatimusten ja verkostoitumisen sekä kumppanuuksien luomien mahdollisuuksien rajapintaa pankin näkökulmasta. Keskeistä on niiden hankintaprosessin ongelmakohtien löytäminen, jossa kuntien hankintaosaaminen puutteineen ja pankin asema palvelun tarjoajana törmäävät. Tutkielmassa ennakoidaan oikeustilaa, joka syntyy kun uusi EU-direktiiveihin ja oikeuskäytäntöön perustuva hankintalain kokonaisuudistus astuu voimaan 1.6.2007. Uudistuksen keskeisiä muutoksia ovat kansallisten kynnsarvojen kirjaaminen lakiin, ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen sekä uudet hankintamenettelyt, joiden avulla pyritään lisäämään esimerkiksi kumppanuuden syntymisen edellytyksiä hankintasuhteessa.

Laissa julkisista hankinnoista hankinnalla tarkoitetaan palveluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Pankin ja kunnan välisessä julkisessa hankinnassa kyse on useimmiten maksuliikepalveluiden kilpailuttamisesta. Kuntasektorin lainanhankinta ei enää uudessa hankintalainsäädännössä kuulu lain soveltamisalaan. Julkista hankintaa säätelevän lainsäädännön tarkoitus on tehostaa ja lisätä kilpailua sekä toisaalta taata yritysten avoin ja syrjimätön kohtelu hankintamenettelyissä. Julkisten hankintojen merkityksestä kertoo niiden osuus bruttokansantuotteesta. Se arvioitiin Suomessa noin 23 miljardiksi euroksi vuonna 2004.

Oikeuskäytännössä ongelmat ovat yleisesti liittyneet tarjouspyynnön epämääräisyyteen, tarjoajien ja ehdokkaiden valintaperusteiden sekä tarjousten vertailuun liittyviin puutteisiin tai hankintapäätösten puutteellisiin perusteluihin. Kysyntäjänteen piteneminen ja tavoitteiden sekä yhteistyömuotojen määrittelyn tarkentuminen tarjouspyyntövaiheessa ovat edellytyksiä, jotka kehittyvän sopimussyhteistyön lisääntyessä voivat johtaa hyötyjen tasaisempaan jakautumiseen ja verkosto- ja kumppanuussuhteiden syntymiseen. Kuntien rooli kilpailuttajana ei ole sekään vielä selkiytynyt täysin. Yhtenäisen euromaksubuon tai kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset eivät ole kuntasektorilla vielä näkyvissä. Ne tulevat kuitenkin molemmat vaikuttamaan sekä rakenteisiin että hankintasopimusten sisältöön. Pankin rooli aktiivisena osapuolena, sopimusteknisten ja –dynaamisten edellytysten luojana tulee olemaan jatkossakin olennainen.

AVAINSANAT: julkiset hankinnat, pankkipalvelut, kunta

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus aihealueeseen

Julkisyhteisöjen palvelujen yksityistämistä rajoittaa kuntien osalta kuntalainsäädäntö, joka määrittelee ne palvelut, joita kuntien on asukkailleen tarjottava. Velvollisuuksista järjestää esimerkiksi sivistyspalveluja säädellään perustuslain tasoisella lainsäädännöllä. Palvelujen tarjoamisen muotoihin lainsäädännössä ei sinänsä puututa, sillä kunta hoitaa kuntalain mukaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät¹. Kansallinen hankintalainsäädäntö ja sen liitännät ulkomaisiin hankintasopimuksiin puolestaan säätelevät julkisyhteisöjen hankintatoimen toimintaa.

Hankintalaissa hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä.² Julkista hankintaa säätelevän lainsäädännön tarkoitus on tehostaa ja lisätä kilpailua sekä toisaalta taata yritysten tasapuolinen kohtelu hankintamenettelyissä. Hankinnan valinnan kriteereinä hankintalaissa voidaan käyttää joko kokonaistaloudellisesti edullisinta tai hinnaltaan halvinta vaihtoehtoa. Julkisten hankintojen kilpailuttamisen periaate sisältyy myös Euroopan Unionin sisämarkkinapolitiikan ytimeen. Julkisten hankintojen taloudellisesta merkityksestä kertoo hankintojen osuus bruttokansantuotteesta, joka vuonna 2004 arvioitiin Suomessa 23 miljardiksi euroksi, mikä tarkoittaa noin 15 % bruttokansantuotteesta. Kuntien hankintojen osuus kokonaissummasta oli vuonna 2004 noin 10,9 miljardia euroa.³ EU:n alueella vastaavan summan on arvioitu kohoavan yli 1500 miljardiin euroon.⁴

Julkisiin hankintoihin kansallisen lainsäädännön osalta kohdistuva paine on suurelta osin EY-oikeuden vaikutuksen tulosta. Euroopan Unioni edellyttää jäsenvaltioiltaan yhdenvertaisuutta ja avoimuutta julkisissa hankinnoissa, mikä muodostaa periaatteellisen pohjan niin kansalliselle kuin Euroopan yhteisönkin lainsäädännölle ja sen kehittämiseksi. Lopuillaan olevassa hankintalain kokonaisuudistuksessa on EU:n direktiivien mukaisesti uudistettu kansallista lainsäädäntöä. Hallituksen esityksessä merkittävimpana muutoksena nykytilaan on kansallisten kynnysarvojen kirjaaminen lakiin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen. Kansalliset kynnysarvot velvoittavat hankin-

¹ KuntaL 365/1995

² JulkHankL 23.12.1992/1505

³ Neimala 2006: 65

⁴ Kuoppamäki 2006: 291

tayksikön tekemään ilmoituksen myös direktiivin kynnyсарvot alittavasta hankinnasta⁵. Muutos tarkoittaa myös sitä, että kansalliset kynnyсарvot alittaviin hankintoihin hankintalakea ei enää sovellettaisi ollenkaan.

Hankintalainsäädännön asettamia vaatimuksia hankinnan tekemiselle ei ole helppoa toteuttaa ja sen osoittaa markkinaoikeudelle kohdistettujen valitusten yhä lisääntynyt määrä. Vuonna 1995 silloisen kilpailuneuvoston käsittelyssä oli alle kymmenen hankintaan liittyvää asiaa ja vastaavasti vuonna 2005 markkinaoikeuden käsiteltävänä oli yli 500 hankinta-asiaa.⁶ Kyse on useimmissa markkinaoikeuden käsittelemissä tapauksissa hankintalaissa vaaditun tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen arvioinnista. Ongelmana on julkisyhteisöjen kannalta se, miten hankintaorganisaatio pystyy toteuttamaan hankintalainsäädännön vaatimukset niin, että tarjouskilpailu ja tarjouksen valinta perustuu oikeisiin menettelyihin. Ennen kaikkea se tarkoittaa syrjimättömyyden vaatimuksen täyttymistä. Julkisyhteisöjen osaaminen hankintalainsäädännön mukaisen kilpailuttamisvaatimuksen toteuttajina onkin viime aikoina noussut usein julkisessa keskustelussa puheenaiheeksi. Kritiikin kohteena on niin ikään ollut kuntien taipumus valita usein hinnaltaan halvin vaihtoehto, mikä ei aina takaa riittävää huomiota palvelujen laatuun⁷.

Julkisen sektorin ja erityisesti kuntien talouteen kohdistuvat vaatimukset ovat viime vuosina lisääntyneet. Kuntien palvelurakenteen ei sallita joustavan, kun kustannussäästöjen kohteita etsitään. Toisin sanoen, samat palvelut on vain pystyttävä tuottamaan edullisemmin. Kuntien kannalta on kysymys siitä, mitä kannattaa tehdä itse, missä tapauksissa palveluiden ulkoistaminen tulee edullisemmaksi ja milloin olisi kannattavinta yhdistää voimat ja liittoutua.

Transaktioteoria on yksi verkostoitumista sivuavista teorioista. Se pureutuu niihin kustannuksiin, jotka syntyvät kun hyödyke tai palvelu siirtyy yksiköstä toiseen. Kysymys siitä, miten erilaiset hallintorakenteet kuten hierarkia, markkinamekanismi ja verkostot voivat osaltaan vaikuttaa transaktiokustannuksiin, on olennainen osa sen "kitkan" analysoimista, jota vaihdannassa syntyy. Oletuksena teoriassa on taloudellisen näkökulman olemassaolo, mikä johtaa oikeanlaisen hallintorakenteen valitsemiseen tai mahdollisesti markkinoiden epäonnistumiseen, jos transaktiokustannukset ovat nousseet liian korkeiksi.⁸

⁵ Kuoppamäki 2006: 293

⁶ HE 50/2006

⁷ Suomen kuntaliitto 2004: 66–67

⁸ Väntsi (1999): 66–72

Verkostoituminen ja strategisten kumppanuuksien solmiminen tulee olemaan tulevaisuuden haaste niin kunnille kuin lainsäätäjillekin. Myös pankit kohtaavat saman todellisuuden, jossa muuttuva kuntakoko ja mahdollinen kuntien yhteinen hankintayhtiö sekä alueellisten tilitoimistojen lisääntyminen kannustavat tiiviimpään molempia hyödyttävään yhteistyöhön kuntien kanssa. Kirjassaan Strateginen kumppanuus Ståhle mainitsee kumppanuuden peruselementeiksi tietopääoman, lisäarvon ja luottamuksen⁹. Näihin teeseihin perustuu myös kuntien hankintatoimen sopimusverkosto. Vaikka kunta ei ole idealtaan yrityksen kaltainen yksikkö, niin yrityksiä muistuttavat piirteet esimerkiksi taloudellisessa tehokkuusajattelussa ovat nykyään kuntienkin arkipäivää. Onkin mielenkiintoista tarkastella verkostoitumisen ja strategisten kumppanuuksien syntymisen edellytyksiä hankintalainsäädännön edellytysten täyttymisen kannalta.

Ongelmaksi kumppanuuteen ja verkostoitumiseen perustuvissa suhteissa voi muodostua se, ettei oikeusjärjestelmämme tunne luottamukseen perustuvaa verkostoympäristössä syntynyttä sopimusta, jonka kesto on mitä todennäköisimmin pidempi kuin normaalissa sopimussuhteessa ja jossa sopimusehtojen pysyminen vakiona ei ole mahdollista. Kyse on siis osittain oikeusjärjestelmämme kahtiajaosta sopimusoikeuteen ja yhteisöoikeuteen, mikä tässä tapauksessa voi tarkoittaa joustamattomuutta sopimussuhteessa.¹⁰

1.2. Tutkimustehtävä ja sen rajaus

Oikeudellinen kehys määrittää siis hankintaprosessin reunaehdot. Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää hankintalainsäädännön asettamien vaatimusten ja verkostoitumisen sekä kumppanuuksien luomien mahdollisuuksien rajapintaa pankin näkökulmasta. Keskeistä on niiden ongelmakohtien löytäminen, jossa kuntien hankintaosaaminen puutteellinen ja pankin asema palvelun tarjoajana törmäävät. Problematiikkaa analysoidaan hankintaprosessin eri vaiheita läpikäyden niin, että sopimustekniset sekä sopimusdynamikkaan liittyvät juridiset näkökohdat tulevat otettua huomioon. Sopimusteknisissä sekä sopimusdynamikkaan liittyvissä kysymyksissä on kyse kummankin osapuolen osaamisesta sekä sen kehittämisestä, jotta molempia hyödyttävä kumppanuus voisi syntyä.

Hankintaprosessia käsitellään ensin lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja sen jälkeen pohditaan prosessia pankkipalvelujen erityispiirteiden kannalta. Tällöin analysoidaan julkisyhteisön hankintaprosessin näkökulmasta pankin sisäistä prosessia, jossa

⁹ Ståhle & Laento 2000: 26

¹⁰ Väntsi 1999: 70–71

julkisyhteisön kokonaisasiakkuus on arvioitavana. Kokonaisasiakkuudella tarkoitetaan kunnan maksuliikkeen, rahoituksen ja varainhoidon palvelujen kokonaisuutta.

Oikeustaloustieteellinen näkökulma on tärkeä selvitettäessä taloudellisten näkökohtien ja lainsäädännön kohtaamista. Kumppanuus ja verkostoituminen eivät kuitenkaan ole käsitteitä, jotka syntyisivät lainsäädännön luomina. Ne syntyvät molemminpuolisena haluna ja kykynä hyötyä mahdollisimman suuresti kahdenvälisestä sopimussuhteesta. Aluksi on tärkeitä esitellä yleiskäsitteet, jotta on mahdollista myöhemmin arvioida eri osapuolten mahdollisia tarkentavia määritelmiä ja nyansseja kumppanuudesta ja verkostoitumisesta. Tässä tutkielmassa pureudutaan aluksi lyhyesti kumppanuuteen ja verkostoitumiseen käsitteinä ja sitten visioidaan sen ilmenemismuotoja sekä pankin että julkisyhteisön kannalta. Tärkeä kysymys onkin, miten pankki voi maksuliikeosaamisellaan sopimussuhteessa julkisyhteisöön luoda sellaisia kumppanuuksia, jotka tuovat lisäarvoa pankin osaamiseen ja bisnekseen. Mitä on sellainen kumppanuus, joka tässä kilpailu- ja markkinatilanteessa mahdollistaa kumppanuuksien ja verkostojen syntymisen? Pankin kumppanuus julkisyhteisön kanssa voi myös mahdollistaa verkostoitumisen kuntien hankintaketjun kautta, mikä siis tarkoittaa alihankkijaverkoston tuloa mukaan syventämään yhteistyötä ja tuomaan lisäarvoa sopimussuhteeseen.

Tutkielman tarkoituksena on niin ikään selvittää niitä erityispiirteitä, jotka vallitsevat hankintaprosessissa silloin, kun kyse on maksuliikepalvelujen tarjouskilpailusta julkisyhteisöille. Tässäkin kohtaa olennaista on määritellä ensin maksuliikkeen käsite, niin kuin se pankkisektorilla käsitetään. Ongelmakohtien kartoittaminen ja prosessin läpikäyminen tekee mahdolliseksi tulevaisuudessa hoitomallin kehittämisen julkisyhteisöjen asiakkuuksien menestykselliseen hallitsemiseen. Näkökulmaa on tarkoitus syventää vielä liittämällä siihen nykytilan ja tulevaisuuden tarkastelua. Mitkä ovat nykytilan vahvuudet ja heikkoudet sekä miten kumppanuus ja verkostoituminen vaikuttavat tulevaisuuden uhkiin ja mahdollisuuksiin. Analyysi nykykäytännöistä mahdollistaa osaamisen kehittämisen sekä julkisyhteisössä että pankissa.

Aiheen ollessa erittäin laaja ja monitahoinen, tutkielmassa tarkastelu rajataan koskemaan julkisyhteisökentästä vain kuntia ja kuntien palveluhankintoja, erityisesti pankkipalveluja. Pankkipalvelut kuuluvat lainsäädännössä tehdyn jaottelun mukaan ensisijaisiin palveluihin, mikä tarkoittaa käsittelyn rajaamista ainoastaan niiden säätelyyn. Jaottelu ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluihin perustuu EU:n sisämarkkinoihin kohdistuviin vaatimuksiin. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä in-house- eli sidosyksikköhan- kintoja eikä suorahankintoja, koska niiden relevanttius pankkipalveluiden hankinnan

osalta ei ole merkityksellistä. Hankintamenettelyitä käsitellään soveltuvin osin, tarkastelusta jää pois dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa, koska niiden säätely on vasta alkuvaiheessa eikä niiden soveltuvuudesta tutkielmaan voida varmistua. Tutkielman kokonaisuuden kannalta oli järkevää ja kiintoisaa ottaa mukaan pankkipalveluita koskien myös rahoituksen osa-alue, vaikka se jääkin uuden hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuntien rahan ja pääoman hankkimisen avulla pohditaan yleisellä tasolla kysymystä siitä, miten tulevaisuudessa eurooppaoikeudellisten oikeuseriaatteiden vaikutus näkyy hankintalain ulkopuolelle rajattujen hankintojen säätelyssä. Pankkipalveluita halutaan käsitellä kokonaisuutena, vaikka rahoitus ei olekaan jatkossa lain määrittelemä ja säätelemä julkinen hankinta.

Muuttuva kuntasektori on tutkimuskohteena pankin kannalta hedelmällinen, koska vertailukohtien löytäminen erikokoisista ja eri taloudellisessa asemassa olevista kunnista, yhdistettynä Op-ryhmän kuntarakennetta myötäilevään ja hajanaiseen ryhmärakenteseen on mahdollista. Voidaan myös olettaa, että analyysi ja siihen perustuvat tiedot kuntien hankintaosaamisesta sekä kyvystä verkostoitua ja luoda kumppanuuksia pankin kanssa soveltuvat yleisesti myös muihin julkisyhteisöihin.

Tutkielman näkökulma on tulevaisuuden käytännöissä, joita ennakoidaan ja arvioidaan lainsäädännön muutosten ja oikeuskäytännön sekä kuntien ja pankkien hankintaosaamista kartoittaen. Siksi onkin perusteltua keskittyä siihen oikeudelliseen tilanteeseen, joka syntyy hankintalain kokonaisuudistuksen loppuunsaattamisen jälkeen. Eduskunta hyväksyi hankintalain tammikuussa 2007 ja se astuu voimaan ensimmäinen kesäkuuta. Hallituksen esityksen mukaisesti hankintalaissa otetaan käyttöön kansalliset kynnysarvot, jotka rajaavat pois arvoltaan tietyn summan alle jäävät hankinnat ja toisaalta kansallisen kynnysarvon ylittäviltä hankinnoilta edellytetään laajenevaa ilmoitusmenettelyä. Tässä tutkielmassa käsitellään lyhyesti sekä kansalliset että EU-kynnysarvot ylittäviä palveluhankintoja ja niihin liittyviä hankintamenettelyjä.

1.3. Tutkimuksen eteneminen

Työn rakenne perustuu ajatukseen edetä yleisestä yksityiskohtaisempaan. Tavoitteena on, että yksityiskohtaisempaa tietoa esitellessä lukijalle on selvinnyt aihealueen viitekehys ja peruskäsitteet. Johdantoluvun jälkeen toisessa luvussa käsitellään julkista hankintaa koskevaa lainsäädäntöä, sen tarkoitusta ja tavoitteita niin kansainvälisestä kuin kan-

sallisestakin näkökulmasta. Näkökulman ollessa tulevaisuudessa, käsitellään myös hankintalain kokonaisuudistukseen liittyviä muutoksia lainsäädännössä.

Kolmannessa luvussa julkista hankintaa käsitellään prosessina niin, että ensin määritellään julkisen hankinnan ja hankintayksikön käsitteet ja sitten siirrytään niihin menettelyihin, jotka ovat keskeisiä tutkielman rajauksen mukaisissa palveluhankinnoissa. Hankintaprosessi esitetään kronologisesti etenevänä päättyen hankintapäätökseen tekemiseen, toteuttamiseen ja oikeusturvakeinoihin.

Neljännessä luvussa tarkastellaan hankintaprosessia oikeuskäytännön kannalta. Aluksi pohditaan yleisiä huomioita EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Sen jälkeen käsitellään kronologisesti hankintaprosessissa ilmenneitä kansallisia ongelmakohtia markkinaoikeuden päätösten avulla. Markkinaoikeuden päätöksiä analysoitaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, missä prosessin vaiheessa ongelmat ovat syntyneet ja millaista apua lainsäädännössä tulevaisuudessa tapahtuvat muutokset, erityisesti kansallisten kynnysarvojen käyttöönotto voivat hankintojen kilpailuttamisessa tarkoittaa. Lopuksi käsitellään case-tyyppisesti Kuopion evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän pankkipalveluiden hankintaprosessin kulkua.

Viides pääluke käsittelee pankkipalveluja julkisen hankinnan kohteena. Tässä luvussa kerrotaan, mitä palveluita pankkipalvelut julkisen hankinnan kohteena yleensä käsittää ja millaisia erityispiirteitä niissä voidaan nähdä. Kyseisessä luvussa luodaan myös katsaus pankin ja kunnan yhteistyömahdollisuuksiin yleisesti sekä kumppanuus- ja verkostoitumismielessä.

Kuudennessa ja viimeisessä pääluvussa luodaan katsaus tulevaisuuden haasteisiin niin kuntasektorin kuin maksuliikkeympäristön kannalta. Tässä luvussa kartoitetaan niitä tiedossa olevia haasteita, jotka tulevaisuudessa voivat muuttaa ja määrittää uudelleen hankintaprosessia sekä kansallisesti että esimerkiksi EU:n mittakaavassa. Tärkeimpinä nousevat tuolloin esiin kunta- ja palvelurakennemuutos, EU:n sisämarkkinapolitiikka ja sitä kautta yhtenäisen euromaksualueen luominen.

1.4. Tutkimuksen lähteiden käyttö

Tutkimustehtävä on kaksijakoinen pohjautuen sekä talousoikeuden että osittain johtamisen tieteelliseen tutkimukseen. Se edellyttää myös lähdeaineistolta poikkitieteellisyttä, mikä tarkoittaa verkostoitumiseen ja kumppanuuteen liittyvän kirjallisuuden käyttämistä

myös lähteenä. Oikeudellinen lähdeaineisto toimii lähinnä julkista hankintalainsäädäntöä selventävänä sekä osittain myös verkostoitumisen juridiikkaa käsittelevänä lähdemateriaalina. Pääasialliset virallislähteet ovat laki julkisista hankinnoista, jonka säädöksiä täydentää soveltuvin osin hankinta-asetus sekä eräät kauppaja- ja teollisuusministeriön päätökset ja uusin hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. Myös EU:n hankinta- ja valvontadirektiiveillä ja niiden esitöillä on keskeinen sija tutkielman lähteinä.

Vuonna 1992 säädettyyn ensimmäiseen kansalliseen hankintalakiin on tehty vuosien varrella useita muutoksia, joista viimeisimmät ovat tulleet voimaan vuonna 2005. Hankintalain taustojen, tarkoituksen ja tavoitteiden ymmärtämiseksi lain esitöillä sekä ministeriöiden työryhmien tekemillä vaikutusarvioselvityksillä on erityinen merkitys virallislähteiden lisäksi. Viimeisimpien hankintalain uudistusten taustalla vaikuttaa hankintalakityöryhmän muistio, joka julkaistiin syksyllä 2004. Siinä käydään yksityiskohtaisesti läpi taustalla olevia yleiseurooppalaisia hankintalainsäädännön uusia linjavetoja, jotka Suomenkin osalta tarkoittivat lain uudistamisen aloittamista. Hankintalakityöryhmän muistion tukena tutkielmassa käytetään erilaisia tuoreita viranomais selvityksiä esimerkiksi hankintalain kokonaisuudistuksen taloudellisista ja oikeudellisista vaikutuksista.

Hankintalainsäädäntö on kansallisella tasollakin melko monitahoista ja virallislähteiden käyttö vaatii rinnalleen tukea oikeuskirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä. Oikeuskirjallisuuden teokset ovat hankintalainsäädännön tarkastelun kannalta useimmiten yleisteoksia, joissa harvemmin päädytään kovin syvälliseen analyysiin. Tutkielman aiheen tulevaisuusperspektiivistä johtuen, uutta ja selventävää oikeuskirjallisuutta hankintalain kokonaisuudistukseen liittyen on toistaiseksi erittäin vähän, mikä tarkoittaa virallislähteiden ja esitöiden korostunutta merkitystä.

Kuntien hankintatoimen kannalta relevanttien sidosryhmien kuten kauppaja- ja teollisuusministeriön tai kuntien etujärjestön Kuntaliiton julkaisemat ohjeistukset ja asiantuntemus ovat olennainen osa kuntien hankintatoimen kilpailuttamisprosessien arvioimista. Kuntien palvelujen kilpailuttamiseen liittyvää problematiikkaa ei kuitenkaan voi arvioida olemassa olevan kirjallisuuden pohjalta, vaan tutustumalla kuntien käytäntöihin ja sisäisiin ohjeistuksiin. Tärkeänä taustatiedon lähteenä on ollut kauppaja- ja teollisuusministeriön ja Kuntaliiton yhteinen julkisten hankintojen neuvontayksikkö sekä Kuntaliiton verkkosivut. Tarkoituksena on ollut pohtia kuntien hankintatoimen todellisia ongelmakohtia ja mahdollisia osaamisaukkoja sekä kuntien että hankintalainsäädännön

kyvyttömyyttä vastata nykyiseen kilpailuttamistarpeeseen ja kumppanuus- ja verkostoitumispyrkimykseen erityisesti pankkipalvelujen osalta.

Tarkasteltaessa pankkipalveluja kuntien julkisen hankinnan kohteena, on tärkeää tutustua niihin tuotteisiin ja prosesseihin, jotka ovat hankinnan kohteena pankissa. Tärkeänä osana kuntasektorin pankkipalveluiden hankintaprosessia ja sen kriittisten pisteiden arviointia on ollut keskustelut Osuuspankkikeskuksen edustajien kanssa.

2. KESKEINEN JULKISTA HANKINTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1. Lainsäädännön tausta, tarkoitus ja tavoitteet

Julkinen sektori on hankkijana lähtökohtaisesti erilaisessa tilanteessa kuin yksityisen sektorin hankkija. Viranomaisilla ei ole kohdistu yhtä suurta tarvetta ja painetta olla taloudellisesti tehokas kuin mitä yksityiseen yritykseen kohdistuu kilpailutilanteessa. Julkisen hankinnan sääntelyllä pyritään kompensoimaan tätä lähtökohtaista eroa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.¹¹

Ensimmäisessä vuodelta 1992 olevassa hallituksen esityksessä laiksi julkisista hankinnoista (myöhemmin hankintalaki) päätarkoituksena mainitaan pyrkimys lisätä kilpailua ja saada aikaan kustannussäästöjä julkisissa hankintamenettelyissä. Samassa hallituksen esityksessä mainitaan myös halu turvata tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintalaki tuli voimaan vuonna 1994, kun Suomi liittyi Euroopan talousaluetta (ETA) koskevaan sopimukseen. Lain taustalla oli tarve yhtenäistää kansallista lainsäädäntöämme ETA-sopimuksen mukaiseksi sekä olennaisilta osin tehostaa kilpailua julkisista hankinnoista Suomessa.¹²

Euroopan yhteisön ensimmäiset hankintaa koskevat direktiivit säädettiin 1970-luvulla. Jo sitä ennen julkisten hankintojen kilpailuttamisen tavoitteita tuki Euroopan yhteisön perustamissopimus eli Rooman sopimus, jossa säädeltiin tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoittautumisvapaudesta. Direktiivien säätämisen jälkeen huomattiin pelkkien aineellisten säännösten riittämättömyys hankintasääntelyssä. Oikeusturvadirektiivit täyttivät myöhemmin tuon aukon lainsäädännössä.¹³

Eurooppaoikeuden vaikutus oli selvästi nähtävissä jo ensimmäisessä kansallisesti säädettyssä laissa vuonna 1992. Sen päämäärinä pidettiin yhteismarkkinoiden avaamista, kilpailun edistämistä, yhdenvertaisuuden turvaamista puuttumalla menettelyvirheisiin sekä hallinto-oikeudellista menettelykontrollia.¹⁴ Kyse on yhtä lailla myös julkisen talouden tasapainottamisesta sekä korruption estämisestä ja ehkäisemisestä, mikä voidaan saavuttaa sääntelyn harmonisoinnilla ja avoimella toimintakulttuurilla.¹⁵

¹¹ Kuoppamäki 2006: 296

¹² HE 154/1992

¹³ Kuoppamäki 2006: 292

¹⁴ Aalto-Setälä, Aine, Lehto, Petäjäniemi-Björklund, Stenberg & Virtanen 2003: 500–501

¹⁵ Kuoppamäki 2001: 226–227

Euroopan komission Vihreässä kirjassa Julkisista hankinnoista vuodelta 1996 visioidaan julkisten hankintojen tavoitteita, joita sittemmin on myös saavutettu. Kirjasta käy ilmi ne laajemmat talouden taustatekijät, joiden suotuisaan kehitykseen pyritään vaikuttamaan. Sellaisia ovat julkisten hankintojen merkitys osana sisämarkkinoiden talouskasvua ja työllisyysenedistämistä sekä esimerkiksi palvelujen laadun paranemista hinnan tullessa edullisemmaksi.¹⁶

Maailman kauppajärjestön WTO:n piirissä tehty GPA-sopimus, jossa Suomi on ollut mukana sopimuksen syntyhetkestä vuodesta 1979, tarkentaa ja selventää omalta osaltaan kansallisen lainsäädännön tarkoitusta. Sopimuksen tarkoituksena on niin ikään saada aikaan yhä avoimempaa ja laajempaa kilpailua sekä läpinäkyvyyttä ja näin välttää syrjintää. Sopimuksessa pyritään myös aikaansaamaan koko prosessia kattavat säännöt. GPA-sopimus säätelee hankintoja vain tiettyjen kynnyksarvojen ylittäviltä osin.¹⁷

2.2. Yleiset periaatteet

Hankintalaissa (1505/1992) mainitaan kolme periaatteeksi luokiteltavaa asiakokonaisuutta. Niitä ovat syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteet (1§), olemassa olevien kilpailumahdollisuuksien hyväksikäyttäminen sekä edullisimman vaihtoehdon valitseminen (2§). Hankintalaissa mainittujen periaatteiden lisäksi eurooppaoikeuden periaatteet ovat olennainen osa kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta. Rooman sopimukseen perustuu esimerkiksi syrjinnän kieltö, joka rajoittaa niin ihmisiin kuin tavariin tai palveluihin kohdistuvaa syrjintää. Tavaroiden vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus sekä sijoittumisvapaus täydentävät periaatteiden kenttää. Edellä mainitut periaatteet ovat johtaneet myös muiden periaatteiden syntymiseen. Niitä ovat tasapuolisen kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet.

Avoimuusperiaate edellyttää hallinnon avoimuutta ja julkista tiedottamista hankinnan kaikissa vaiheissa. Se tarkoittaa käytännössä esimerkiksi asiakirjojen julkisuutta. Hankintaprosessin avoimuus mahdollistaa tarvittaessa oikeudellisen kontrollin myös hankintaprosessin päätyttyä. Avoimuusperiaate perustuu yhtäältä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liittyvään oikeuskäytäntöön ja toisaalta kansallisiin hallinnon avoimuutta käsitteleviin säädöksiin kuten hallintolakiin (434/2003) sekä lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Avoimuus tarkoittaa ennen kaikkea yhtäläisiä

¹⁶ Vihreä Kirja (1996): 3-5

¹⁷ Kauppa- ja teollisuusministeriö

mahdollisuuksia saada tietoa hankinnasta ja siihen liittyvistä hankintaperusteista kaikissa hankintaprosessin vaiheissa.¹⁸

Suhteellisuusperiaatteessa on kyse päämäärän ja menettelyjen oikeasta suhteesta eli siitä miten esimerkiksi hankinnan luonne tulee ottaa huomioon tarjoajien valintamenettelyssä.¹⁹ Suhteellisuusperiaatteen katsotaan pitävän sisällään myös kohtuullisuuden vaatimuksen.

Nämä yleiset periaatteet pätevät koko julkiseen hankintaprosessiin kaikissa sen vaiheissa. Euroopan yhteisön oikeus sisältää myös muita oikeusperiaatteita, joiden vaikutus on yhtä lailla merkityksellinen hankintaprosessia analysoitaessa. Sellaisia ovat legaliteetti- periaate, oikeusvarmuusperiaate, yleiset ihmisoikeusperiaatteet, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja yhdenvertaisuuden periaate²⁰.

2.3. Julkisten hankintojen kansainvälinen sääntely

Kansallisen lainsäädännön kannalta merkittäviä kansainvälisiä oikeuslähteitä ovat EU:n julkisten hankintojen direktiivit ja maailman kauppajärjestö WTO:n GPA-sopimuksen (Government Procurement Agreement) säännökset.²¹ Edellä mainitut oikeuslähteet säätelevät niin kutsuttuja kynnysarvon ylittäviä hankintoja, joiden mukaiseksi kansallinen lainsäädäntö on harmonisoitu.

Ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa Suomessa vuonna 1994 julkisiin hankintoihin vaikuttivat GATT- ja EFTA- sopimukseen liittyneet säännöt vapaakaupasta ja syrjinnän kiellosta. ETA-sopimuksen tultua voimaan, Suomessa säädettiin laki julkisista hankinnoista, joka sisälsi Euroopan yhteisön perustamiskirjan eli Rooman sopimuksen luoman periaatteellisen kehyksen. Euroopan unionin jäsenyys vuonna 1995 tarkoitti Suomelle Rooman sopimuksen sisällön tulemistä kaikilta osin osaksi Suomen säädöspohjaa. Se tarkoitti esimerkiksi syrjinnän kieltoa ja monia vapauksia tavaroiden liikkuvuuteen, yritysten ja ammattien sijoittautumisoikeuteen ja palvelujen tarjoamiseen liittyen. Sopimus sisälsi myös oikeudellisen pohjan julkisia hankintoja koskevalle lainsäädännölle muun muassa puuttamalla valtion antamiin välillisiin tai välittömiin tukiaisiin kieltäen ne.²²

¹⁸ Kuoppamäki: 299–301

¹⁹ Hankintalakityöryhmän muistio 2004: 18–20

²⁰ Kalima 2001: 41

²¹ Hankintalakityöryhmän muistio 2004: 12

²² Kalima 2001: 27

EU:n direktiivit palveluhankinnasta (92/50/ETY), tavarahankinnasta (93/36/ETY), rakennusurakoista (93/37/ETY) yhdistettiin yhdeksi hankintadirektiiviksi (2004/18/EY) vuonna 2004. Nykyisin erityisalojen hankintadirektiiviksi (2004/17/ETY) kutsuttu vesi- ja energia sekä liikennealan hankintoja säätelevä direktiivi on myös lainsäädäntömme taustalla. Direktiivien yhtenäistämisen taustalla on halu yksinkertaistaa lainsäädäntöä, pysyä kehityksen mukana ja mahdollistaa joustavampien hankintamenettelyjen käyttö. Kansallista hankintalainsäädäntöä koskevan kokonaisuudistuksen taustalla ovat niin ikään edellä mainitut direktiivit. Hallitus antoi direktiiveihin perustuvan esityksensä uudeksi hankintalaksi huhtikuussa 2006 ja eduskunta hyväksyi sen tammikuussa 2007. Laki tulee voimaan ensimmäinen kesäkuuta 2007 alkaen.

Valvontadirektiivit koskevat oikeusturvakeinoja ja niitä koskevia muutoksenhakumenettelyjä. Ensimmäinen valvontadirektiivi (89/665/ETY) säätelee julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita ja toinen valvontadirektiivi (92/13/ETY) vesi- ja energiahuoltoa ja teletoimintayksiköiden hankintojen muutoksenhakumenettelyjä.²³ Komissio antoi toukokuussa 2006 oman ehdotuksensa valvontadirektiivien tehostamiseksi. Ehdotukseensa komissio pyrkii tehostamaan oikeusturvakeinoin sopimusta edeltävää oikeustilaa.²⁴

Vuoden 1998 maaliskuusta alkaen myös WTO:n GPA-sopimuksen säännökset tulivat osaksi kansallista hankintalainsäädäntöämme kun maininta niistä lisättiin sekä hankintalakiin että hankinta-asetukseen. Tämä tarkoitti kilpailutettavien hankintojen määrän kasvamista entisestään.²⁵

2.4. Kansallisen lainsäädännön muutokset

2.4.1. Nykytila

Julkista hankintaa koskeva kansallinen lainsäädäntö muodostuu useista eritasoisista säädöksistä. Hankintalainissa on yleiset säädökset julkisesta hankinnasta. Lain säädöksiä täydentää Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaisesti tietyn kynnsarvon ylittäviä hankintoja säätelevät asetukset. Kansallinen lainsäädäntö perustuu suurelta osin hankintalakiin. Sitä on muutettu useampaan kertaan seuraten EU:n lainsäädäntövaatimuksia ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Viimeisin voimaan tullut muutos helmikuulta

²³ Hankintalakityöryhmän muistio 2004: 13

²⁴ KOM (2006) 195

²⁵ Kalima 2001: 20

2005 perustui komission kantaan, jonka mukaan Suomi ei ole riittävässä määrin sovittanut yhteen hankintoja koskevien muutoksenhakumenettelyjen säännöksiä annetun neuvoston direktiivin (89/665/ETY) edellyttämällä tavalla.²⁶ Hankintalakia tarkentavia säädöksiä on muun muassa asetuksessa hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (6.5.1994/342) ja asetuksessa valtion hankinnoista (22.12.1993/1416)

Hankintalain ohessa direktiivien edellyttämistä yksityiskohtaisista kilpailuttamismenettelyistä on säädelty asetuksilla kynnsarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998) ja asetuksella kynnsarvot ylittävistä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (381/1998). Asetukset antavat myös tulkintatukea koko hankintalainsäädännön problematiikan tulkitsemiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on päätöksissään tehnyt tarkennuksia esimerkiksi maksujen suoritustapoihin, joskaan päätöksillä ei ole velvoittavaa luonnetta. Muita tällaisia päätöksiä ovat muun muassa päätös julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen vahvistamisesta (22.12.1993/1417) ja päätös julkisten hankintojen ilmoitusmenettelystä (14.10.1994/909)

2.4.2. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus

Hankintalain kokonaisuudistusta varten kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 11.9.2003 työryhmän, jonka tuli valmistella uudistuksesta hallituksen esityksen muotovaatimukset täyttävä muistio. Hankintalakityöryhmän tuli erityisesti kiinnittää huomiota EU:n julkisten hankintojen direktiiviudistuksen edellyttämiin muutoksiin, Euroopan yhteisön ja Suomen hankintalainsäädäntöihin liittyviin oikeuskäytännön luomiin muospaineisiin sekä niihin tarpeisiin, jotka liittyvät direktiivien soveltamisalan ulkopuolella jäävien hankintojen kilpailuttamisen yksinkertaistamiseen.²⁷

Työryhmän tehtävänä oli siis valmistella lakiehdotus, jolla saatetaan voimaan julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi (2004/18/EY) sekä direktiivi vesi- ja energihuollon sekä liikenteen alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteen sovittamisesta (2004/17/ETY). Uudistetussa hankintadirektiivissä merkittävimpiä muutoksia olivat neuvottelumenettelyn käytön laajentaminen, sähköisten menet-

²⁶ HE 237/2004: 41

²⁷ Hankintalakityöryhmän muistio 2004: 5

telytapojen ja puitesopimusten käytön mahdollistaminen, hankintojen kohteen tekninen määrittely sekä hankintasopimusten tekoperusteiden uudelleenmäärittely.²⁸

Työryhmä esitti muistiossaan neljä hankintalainsäädännön sisältöön ja rakenteeseen liittyvää ehdotusta. Työryhmä päätyi muistiossaan esittämään direktiivejä hyväksyttäväksi jokseenkin sellaisenaan. Muistiossa kuitenkin korostetaan, että myös kansallisesta oikeuskäytännöstä johtuvat selkeyttämistarpeet muun muassa tarjouspyynnön sisällön osalta tulee ottaa huomioon. Kansallisen hankintalainsäädännön rakennetta muutettaisiin kuitenkin nykyisestä niin, että asetustasoisesta säätelystä luovuttaisiin. Hankintalakiyöryhmän ehdotuksen mukaan sekä hankintadirektiivistä että erityisalojen hankintadirektiivistä tulisi säätää erilliset lait.²⁹

Työryhmän ehdotus kansalliseksi kynnysarvoiksi pohjautuu EY:n oikeuskäytännön avoimuusperiaatteeseen. Jatkossa kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat tulee kilpailuttaa hankintalain mukaisesti ja niistä pitää tehdä julkinen ilmoitus. Kansallisten kynnysarvojen alittavien hankintojen osalta tämä tarkoittaa sitä, että niihin hankintalakiä ei enää sovellettaisi vaan hankintayksiköt noudattaisivat omia sisäisiä ohjeistuksiaan. Niiden tulee kuitenkin olla lain hengen mukaisia ja eurooppaoikeudellisten oikeusperiaatteiden mukaisia. Ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen lisää avoimuutta julkisissa hankinnoissa tiedonsaantimahdollisuuksien kasvaessa ja toisaalta kynnysarvon alittavien hankintojen osalta kilpailuttaminen yksinkertaistuu.

2.4.3. Kynnysarvot ja niiden merkitys

Hankintamenettelyn ja sovellettavan lain kannalta kynnysarvon käsite on olennainen. Hankintalain 3 §:ssä todetaan, että tietyn markkamäärän ylittävien hankintojen menettelytavoista sekä muista niihin liittyvistä kysymyksistä säädetään asetuksella Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Kynnysarvo tarkoittaa siis rahamääräistä rajaa, jonka ylittyessä hankinta on kilpailutettava ja siitä on ilmoitettava. Kynnysarvolla mitataan sellaisen hankinnan arvoa, jolla voidaan katsoa olevan sellaista kansallista ja Euroopan unionin laajuista merkitystä, että kilpailuttaminen ja siitä julkisesti ilmoittaminen on erityisen tärkeää. Voimassaolevassa hankintalaissa kynnysarvot liittyvät vain EU:n laajuisesti kilpailutettavien hankintojen säätelyyn, koska kansallinen lainsäädäntömme edellyttää kaikkien hankintojen kilpailuttamista ilman rahamääräistä kynnysarvoa. Uu-

²⁸ Hankintalakiyöryhmä 2004: 13

²⁹ Hankintalakiyöryhmä 2004: 15

den hankintalain tullessa voimaan otetaan käyttöön myös kansallisen kynnsarvon käsite ja siihen liittyvät menettelyt.

Voimassaolevan kansallisen hankintalain mukaan hankinnat on siis kilpailutettava kynnsarvosta riippumatta. Ainoastaan, jos hankinnan arvo voidaan katsoa vähäiseksi, voidaan se jättää kilpailuttamatta. Vähäisen arvon käsite on osoittautunut ongelmalliseksi, koska sen määrittäminen on tapauskohtaista. Yleisesti ottaen onkin katsottu, että hankinnan hallintokustannukset ovat nousseet monesti liian korkeiksi suhteessa hankinnan arvoon. Tähän ongelmaan kansallisten kynnsarvojen käyttäminen tuo helpotusta.

Uudessa hankintalaissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata hankintalain soveltamista vain kotimaiset kynnsarvot ylittäviin hankintoihin. Tavara- ja palveluhankinnoissa kansallisiksi kynnsarvoiksi hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisesti 15000 euroa. Hankintalakia ei siis sovellettaisi niihin tavara- ja palveluhankintoihin, joiden ennakoitu arvonlisäveroton arvo jää kyseisen kynnsarvon alle. Voimassaolevassa hankintalaissa ei ole säädelty kansallisia kynnsarvoja, mutta oikeuskäytännössä vähäisen hankinnan raja on asetunut arviolta 6000 euron tasolle³⁰. On arvioitu, että kansallisen kynnsarvon ylittäviä, mutta EU-kynnsarvot alittavia julkisia hankintoja tehdään Suomessa 9 miljardin euron edestä, mikä tarkoittaa kappalemäärissä noin 40000 hankintaa.³¹ Juuri kansallisten kynnsarvojen kysymys on muodostunut vaikeaksi valmisteluvaiheessa. Kynnsarvojen mukainen sääntely on olennainen ja merkittävä osa koko järjestelmän toimivuutta sekä rakenteen että tarjoajien oikeussuojaa. Erityisesti kysymys siitä, mille tasolle kansalliset kynnsarvot kannattaa asettaa, jotta halutut tavoitteet voidaan saavuttaa, on osoittautunut haastavaksi.³²

EU-kynnsarvot ylittävät julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa EU:n laajuisesti. Vuoden 2006 alusta voimassa olleet hankintadirektiiviin ja komission asetukseen (EY) n:o 1874/2004 perustuen kuntien palveluhankintoja koskeva kynnsaraja on 211 129 euroa ja ennakoilmoitus vaaditaan yli 750 000 euron hankinnasta.³³ Komissio tarkistaa kynnsarvojen tason kahden vuoden välein. Kynnsarvojen ylittyminen tarkoittaa sitä, että hankintamenettelystä on yksityiskohtaiset säännöt, jotka edellyttävät muun muassa tiettyjen määräaikojen noudattamista sekä ilmoitusvelvollisuutta.

³⁰ TaVM 26/2006: 7

³¹ Neimala: 10

³² Neimala: 33–35

³³ Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kynnysarvojen laskeminen perustuu julkisen hankinnan ennakoituun arvonlisäverottoon hinta-arvioon. Arvioon tulee ottaa mukaan kaikki hankinnan osat, sillä hankintasäännökset, niin kansalliset kuin EU:n direktiivitkin, sisältävät niin sanotun pilkontakiellon käsitteen.³⁴ Hankinta-asetuksessa se mainitaan säännösten kiertämisen kieltona ja siinä kielletään hankinnan jakaminen osiin asetuksen säännösten soveltamisen välttämiseksi. Uusi hankintalaki sisältää samansisältöisen säädöksen, jossa todetaan, ettei hankintaa saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.³⁵

2.4.4. Hankintojen ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen

Hankintalain 5 §:ssä todetaan, että hankinnasta on sen arvosta riippumatta joko ilmoitettava tai tarjouksia on muutoin pyydetävä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä. Kyseisen pykälän muotoilusta johtuen hankinnasta ilmoittaminen on ollut Suomessa jokseenkin vapaaehtoista ja se onkin voinut tapahtua pelkkien tarjouspyyntöjen lähettämisen muodossa. Hankintadirektiivissäkään ei velvoiteta ilmoittamaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolella jäävistä hankinnoista, mutta EY:n tuomioistuimien on katsottu syrjäintäkieltoon perustuvan avoimuusvelvoitteen voivan päteä myös kynnysarvon alittaviin hankintoihin.³⁶ Tästä on osoituksena komission aloittama erityinen valvontamenetely ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä sekä sen nostama kanne Suomen valtiota vastaan (C-195/04 Senaatti-kiinteistöt).³⁷ EY:n tuomioistuimen julkisasiamies on päättänyt kuitenkin esittämään ratkaisuehdotuksessaan, että kanne jätettäisiin tutkimatta. Ratkaisuehdotuksessa todetaan, ettei komissio ole pystynyt osoittamaan, miten syrjimättömän kohtelun vaatimuksesta johtuvaa avoimuusvelvollisuutta olisi rikottu.³⁸

EU-kynnysarvot ovat Suomen mittakaavassa melko korkeat ja suomalaiset hankintayksiköt pieniä ja hankintatoimi hajautettua. Näin ollen melko suuri osa hankinnoista on jäänyt ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Koska hankinnoista ilmoittaminen on ollut melko vähäistä, se on ollut omiaan vähentämään hallinnon avoimuutta ja kilpailuttamisessa syrjimättömän kohtelu ei ole aina toteutunut vaaditulla tavalla. On arvioitu, että Suomessa noin kymmenen miljardin arvoiset julkiset hankinnat ovat vuosittain jääneet il-

³⁴ Kalima 2001: 24

³⁵ HE 50/2006

³⁶ Hankintalakityöryhmän muistio 2004: 24-25

³⁷ HE 50/2006

³⁸ Euroopan yhteisön tuomioistuin

moittamatta. Ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen uudessa hankintalaissa voisi tarkoittaa sitä, että arvoltaan noin 65 % julkisista hankinnoista pitäisi tehdä ilmoitus.³⁹

Ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen näkyisi ennen kaikkea hankintailmoitusten määrän moninkertaistumisena. EY:n virallisessa lehdessä julkaistiin vuonna 2004 noin 1600 kynnysarvot ylittävää suomalaista hankintaa ja kauppa- ja teollisuusministeriön sähköisessä JULMA-tietokannassa julkaistiin samana vuonna noin 2000 EU-kynnysarvot alittavaa hankintailmoitusta. Hankintailmoitusten määrän lisääntymistä ennakoii arvio siitä, että esimerkiksi kuntasektorilla kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja olisi vuosittain noin 20000-30000 kappaletta.⁴⁰

Alkuvaiheessa ilmoitusten määrän dramaattinen lisääntyminen tulee aiheuttamaan hankintayksiköille kustannuksia, mutta markkinoiden läpinäkyvyyden parantuminen sekä tarjonnan lisääntyminen mahdollistavat jatkossa paremman kustannustehokkuuden saavuttamisen.⁴¹ Toisaalta on myös arvioitu, että pakkoilmoitusvelvollisuus voi lisätä kustannuksia siinä vaiheessa, kun laajennetun hankintailmoitusmenettelyn perusteella palvelun tarjoajien määrä kasvaa merkittävästi. Kustannusten lisääntyminen on kuitenkin suurelta osin riippuvainen hankinnan laadullisista tekijöistä.⁴²

³⁹ Neimala 2006: 46–48

⁴⁰ HE 50/2006: 30

⁴¹ Neimala 2006: 45–49

⁴² Lindfors 2004: 65–66

3. JULKINEN HANKINTA PROSESSINA OIKEUDELLISELTA KANNALTA

3.1. Lainsäädännön soveltamisala

3.1.1. Julkisen hankinnan määritelmä

Julkisen hankinnan käsitettä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota kahteen asiaan. Siihen tekeekö hankinnan laissa tarkoitettu hankintayksikkö ja toisaalta siihen, onko hankintayksikön tekemä oikeustoimi laissa määritellyn hankinnan tunnusmerkit täyttävä.⁴³ Hankintalakiin sisältyvässä määritelmässä hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Palvelun käsite kattaa laajasti kaikki palvelutyypit. Palvelut jaetaan lainsäädännössä ensisijaisiin ja toissijaisiin palveluihin, mikä vaikuttaa osaltaan sovellettaviin säännöksiin.⁴⁴

Julkisen hankinnan määritelmänä voidaan pitää myös niitä toimenpiteitä ja menettelyjä, joiden tavoitteena on kirjallisen hankintasopimuksen aikaansaaminen. Hallituksen esityksessä hankintasopimus määritellään kirjalliseksi sopimukseksi, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan⁴⁵. Vaatimus hankintasopimuksen kirjallisesta muodosta tuli voimaan helmikuun alusta 2005.

Hallituksen esityksessä vuodelta 1992 hankintalaiksi⁴⁶ todetaan julkisen hankinnan määritelmä laajaksi, koska hankintana voidaan pitää lähtökohtaisesti minkä tahansa hyödykkeen ostamista vastiketta vastaan. Samanlainen tulkinta hankinnan käsitteestä oli vallalla myös vuodelta 1997 olevassa hallituksen esityksessä. Siinä täsmennetään myös hankinnan käsitteen rajausta niin, että laissa tarkoitettuna hankintana ei voida pitää organisaation itse tekemää työsuoritusta tai tuotantoa.⁴⁷ Kilpailua edistäväksi tarkoitettua lainsäädäntöä ajatellen voidaan sulkea pois myös sellaiset hankinnat, joissa tuotteen hinta on jo valmiiksi kilpailutettu ja kyseessä on esimerkiksi yksittäinen tuote. Hankinnan käsitettä tulee ajatella kokonaistarkoituksen ja -hankinnan pohjalta varsinkin silloin,

⁴³ Aalto-Setälä, Aine, Lehto, Petäjäniemi-Björklund, Stenborg & Virtanen 2003: 506–507

⁴⁴ Kalima 2001: 60

⁴⁵ HE 50/2006: 50

⁴⁶ HE 154/1992

⁴⁷ HE 69/1997

kun hankintasopimukset ovat erityisen sekamuotoisia. Kilpailuoikeuden yleisenä periaatteena pidetään menettelyn tarkoitusta ja sen vaikutuksia, ei itse juridista muotoa, niin julkisessa hankinnassakin.

3.1.2. Hankintayksiköt

Hankintalaissa hankintayksiköllä tarkoitetaan valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia sekä evankelisluterilaista ja ortodoksista kirkkoa seurakuntineen, julkishallinnon oikeushenkilöitä sekä valtion liikelaitoksia niistä säädetyn lain mukaisesti. Määritelmä kattaa myös niin sanotun peruspalveluasetuksen mukaisesti vesi- ja energiahuollon sekä liikenne- ja teletoimintaa harjoittavat yksiköt. Hankintalakia sovelletaan myös minkä tahansa muun kuin nykyisen peruspalveluasetuksen mukaisen hankinnan tekijän yksittäiseen hankintaan siinä tapauksessa, että julkisyhteisöjen rahallinen tuki muodostaa yli puolet hankinnan arvosta.

Oikeushenkilön tekee julkiseen hallintoon kuuluvaksi muun muassa yleiseen etuun perustuvat tehtävät, jotka eivät ole luonteeltaan kaupallisia ja teollisia. Lisäedellytyksenä tuolloin on, että rahoitus tulee laissa mainitulta hankintayksiköltä, se on kyseisen yksikön valvonnassa tai hallintoelimen jäsenistä yli puolet on sen nimittämiä. Kuntien kannalta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että johtuen jo kunnan toimialasta, esimerkiksi kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat hankintalainsäädännön tarkoittamia hankintayksiköitä.⁴⁸

3.1.3. Yhteishankintayksiköt

Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan valtion, kuntien tai muiden hankintayksiköiden perustamaa yksikköä, jonka tehtävänä on vastata omistajiensa hankintojen tekemisestä. Jotta yhteishankintayksikkö voisi saavuttaa sille laissa määrätyn aseman, tulee sen ole perusteiltaan hankintayksiköstä laissa määrättyjen ehtojen mukainen hankintayksikkö. Vain siinä tapauksessa hankinta voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua, jos hankinnan suorittanut yhteishankintayksikkö on noudattanut hankintalainsäädännön säädöksiä. Yhteishankintayksikön tarkoituksena on ehkäistä turhaa kaksinkertaista kilpailuttamista ja samalla järkevöittää hankintatoimen hankintaa.⁴⁹

⁴⁸ Kuoppamäki 2006: 307–309

⁴⁹ Kuoppamäki 2006: 321

Yhteishankintayksikköä säätelevään lain kohtaan on haluttu ottaa mukaan säännös, jonka mukaan yksikkö on nimenomaisesti perustettava ja toimittava yhteishankintayksikkönä tai säännöin määritellä sen toimiala yhteishankintojen tekemiseksi. Edellisen lisäksi esitetään, että yksikön toiminnan tulisi kohdistua sen suoraan tai välillisesti omistaviin hankintayksiköihin.⁵⁰

Tällä hetkellä Suomessa on yksi yhteishankintayksikkö, Hansel Oy, jonka toiminta perustuu lakiin valtion hankintakeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.⁵¹ Kuntaliitossa on parhaillaan vireillä hanke, jonka tavoitteena on työnimeltään Kunta-Hanseliksi kutsuttu kuntien yhteishankintayksikkö. Kuntaliiton kuntajohtajille tekemän kyselyn mukaan 75 % kunnista olisi valmiita käyttämään yhteishankintayksikköä julkisissa hankinnoissaan jo vuonna 2007, mikäli siitä saadaan merkittäviä kustannussäästöjä. Yhteishankintayksikön avulla kuntien uskotaan saavuttavan vahvemman neuvotteluaseman ja saavan hankintaprosessiin lisää tehokkuutta ja osaamista.⁵² Mikäli Kunta-Hansel perustetaan, sen yhteishankintayksikkönä tekemät hankinnat rajautuvat luultavasti enimmäkseen tavarahankintoihin.

3.3. Hankintamenettelyt ensisijaisissa palveluhankinnoissa

3.3.1. Menettelyn valintaa ohjaavat pääsäännöt

Pääsääntönä julkisten hankintojen säätelyssä on olemassa olevien kilpailumahdollisuuksien hyväksikäyttäminen. Erilaisten hankintamenettelyjen kehittämisellä on pyritty vastaamaan erityyppisiin kilpailuttamisen tarpeisiin. Kysymys siitä, kuinka avointa ja laajaa kilpailuttaminen hankintaprosessissa kussakin tapauksessa edellyttää, on hankintamenettelyjen kannalta tärkeä. Yleissääntönä voidaan pitää periaatetta, jonka mukaan epäselvissä ja epätietoisissa tilanteissa kilpailuttamisen tulee olla mahdollisimman laajaa ja avointa. Hankintaprosessin kuluessa hankintamenettely voi vaihtua, mutta vain painavista oikeudellisista perusteista johtuen. Tärkeimpiä hankintamenettelyn määrittäviä arviointiperusteita ovat hankinnan laatu ja sen taloudellinen merkitys.⁵³

EU:n uudessa hankintadirektiivissä on muutamia hankintamenettelyjä koskevia aineellisia muutoksia tai vähintäänkin nykyisten menetelmien käyttöalan laajennuksia. Neuvot-

⁵⁰ HE 50/2006: 64

⁵¹ HE 50/2006: 65

⁵² Kuntaliitto

⁵³ Kalima 2001: 117

telumenettelyn käyttömahdollisuuksia laajennetaan niin sanotuksi kilpailulliseksi neuvottelumenettelyksi ja direktiivissä otetaan käyttöön myös puitejärjestelyä koskeva menettely. Dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa ovat hankintadirektiivin uusia sähköisiä hankintamenettelyjä, joiden toivotaan lisäävän joustavuutta hankintaprosessissa. Sähköisten hankintamenetelmien kehittelytyö on vielä kesken ja niistä odotetaan myöhemmin asetuksen taseisia säädöksiä.

Kynnysarvojen olemassaolo vaikuttaa olennaisesti ensisijaisten palveluhankintojen hankintamenettelyn valitsemiseen. Kansalliset kynnysarvot ylittäviä ensisijaisia palveluja säädellään hankintalain kolmannen osan kansallisissa menettelyissä. Kansalliset menettelyt eivät ole yhtä yksityiskohtaisia kuin EU-kynnysrajat ylittävien hankintojen sääntely eikä EU-kynnysrajan alittavien hankintojen osalta kaikkia hankintamenettelyjä ole mahdollisia käyttää.

3.3.2. EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat

Hankinnan ensisijaisia menettelyjä ovat avoin ja rajoitettu menettely, koska näissä menettelyissä edellytykset kustannustehokkuudelle ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksen täyttymiselle ovat lähtökohtaisesti parhaat. Se perustuu ajatukseen siitä, että tarjouskilpailuun osallistuu monta samasta hankintasopimuksesta kiinnostunutta toimittajaa.⁵⁴ Avoimessa menettelyssä hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus, jonka perusteella kaikki kiinnostuneet toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Avoimen menettelyn katsotaan soveltuvan parhaiten sellaisiin hankintaprosesseihin, joissa hankinnan kohteella on isot markkinat ja eri toimittajien tuotteet ovat toistensa substituutteja.

Rajoitetussa menettelyssä hankintailmoituksen perusteella halukkaat toimittajat voivat pyytää hankintayksiköltä lupaa saada osallistua tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö valitsee ehdokkaiden joukosta ne, jotka se kelpuuttaa tekemään tarjouksen. Rajoitetussa menettelyssä on erityisen tärkeää, että ehdokkaita kutsutaan riittävä määrä suhteessa hankinnan laatuun ja määrään sekä muihin tekijöihin, jotka voivat olla hankinnan monimutkaisuuteen tai vaikkapa työmäärään liittyviä. Ohjeellisena direktiiviin pohjautuvana ehdokkaiden vähimmäismääränä pidetään viittä ehdokasta. Rajoitettu menettely on omiaan sellaisissa hankinnoissa, joihin kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Hankintayksikkö voi tällöin rajoittaa tarjousten määrää, mikä tarkoittaa ajan ja rahan säästymistä sekä vaatimuksia vastaavan tarjoajan löytymistä.

⁵⁴ Kuoppamäki 2006: 327

Ensisijaisesti hankintayksikön tulee käyttää siis avointa tai rajoitettua menettelyä. Laissa säädetyin edellytyksin voi kyseeseen tulla myös neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suora hankinta ja puitejärjestely.

Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon halukkaat palveluntuottajat voivat pyytää saada osallistua rajoitetun menettelyn tavoin. Hankintayksikkö tekee osallistumispyyntöihin perustuen päätöksen niistä tarjoajista, joiden kanssa hankintayksikkö jatkaa neuvotteluja sopimuksen ehdoista. Hankintayksikkö pyrkii neuvotteluihin löytämään parhaan tarjouksen. Menettelyn kuluessa tarjoajien määrää voidaan karsia hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitetuin perustein. Neuvottelumenettelyyn ja kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn ehdokkaita tulisi kutsua vähintään kolme.

Hankintadirektiivissä voi erottaa kaksi vaihtoehtoista käyttökohdetta neuvottelumenettelylle. Ensinnäkin neuvottelumenettely tulee kyseeseen silloin, kun ensisijaisten hankintamenettelyjen perusteella hankinnan tekeminen osoittautuu mahdottomaksi ja toiseksi laissa mainituissa erityistapauksissa.⁵⁵ Ensiksi mainitussa tapauksessa, jos tarjoukset eivät vastaa tarjouspyyntöä eikä tarjouspyynnössä olleita ehtoja olennaisesti muuteta, hankintayksikkö voi valita neuvottelumenettelyn. Hankintayksikön ei tarvitse julkaista hankintailmoitustakaan menettelyn vaihtuessa, mikäli kaikki lain edellytyksen mukaiset tarjoajat ovat neuvottelumenettelyä edeltävässä menettelyssä tehneet muotovaatimukset täyttävät tarjoukset.

Toiseksi neuvottelumenettely on mahdollinen myös silloin kuin hankinnan kokonaisuinhoittelu ei ole hankinnan luonteesta tai siihen liittyvistä riskeistä johtuen mahdollista. Lisäksi sellaisissa osaamis- ja asiantuntijapohjaisissa palveluhankinnoissa, joissa riittävän täsmällisen tarjouspyynnön määrittely ei ole mahdollista, ja jolloin avoimella tai rajoitetulla menettelyllä ei parasta tarjousta pystytä valitsemaan. Edellä mainittuja palveluhankintatyyppisiä ovat muun muassa rahoitus- ja pankkipalvelut.

Kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu sellaisiin hankintoihin, joissa hankintaan kohdistuvia tarpeita ja tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa ilman neuvotteluja tarjoajien kanssa. Tällöin on kyse erityisen monimutkaisista hankinnoista, joissa yksityiskohtien määrittäminen esimerkiksi oikeudelliselta tai rahoitukselliselta kannalta on

⁵⁵ Lindfors 2004: 50–51

vaikeaa. Kyseinen menettely käynnistetään julkaisemalla hankintayksikön hankintaan kohdistuvat tarpeet ja vaatimukset sisältävä hankintailmoitus. Ilmoituksen perusteella tarjoajat voivat pyytää lupaa osallistua tarjouskilpailuun. Menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa aloitetaan neuvottelut, joissa hankintayksikön on taattava tarjoajien syrjimätön kohtelu. Neuvottelujen edetessä hankintayksikkö voi tarjousten valintaperusteisiin nojaten vaiheittain vähentää ehdokkaiden määrää optimaalisen hankinnan tekemiseksi. Vaiheittaisen poissulkemisen mahdollisuus pitää mainita jo hankintailmoituksessa. Kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn liittyvät edellytykset ovat tarkkaan säädeltyjä EY:n hankintadirektiivissä. Neuvottelujen päätyttyä hankintayksikön on pyydettävä lopulliset tarjoukset neuvottelutuloksiin pohjautuen. Hankintailmoituksessa ilmoitettuun ratkaisuperusteisiin tukeutuen, hankintayksikkö tulee valita tarjouksien joukosta kokonaistaloudellisesti edullisin.⁵⁶

Puitejärjestelyillä tarkoitetaan hankintayksikön ja toimittajien solmimaa sopimusta tietyllä aikavälillä toteutettavista hankintasopimuksista. Edellytyksenä puitejärjestelylle on toimittajien kilpailuttaminen avoimen tai rajoitetun menettelyn säännöksiä noudattaen sekä määrärajoista ja muista ehdoista sopiminen. Puitesopimuksessa hankintayksikkö sopii siis ennalta ehdot, joita sovelletaan tietyn ajan sisällä tapahtuviin hankintoihin. Puitesopimus tasoittaa epämääräisiä hankintojen väliaikoja, jolloin yksittäisten hankintojen kilpailuttaminen erikseen ei olisi menettelyjen hitauden ja transaktiokustannusten johdosta mielekäästä.

Puitejärjestelyn katsotaan olevan käyttökelpoinen eritoten yhteishankintayksiköille arvoltaan ja laajuudeltaan suurissa ja pitkäaikaisissa hankintamenettelyissä. Puitejärjestely mahdollistaa dynaamisten hankintasopimusten tekemisen. Se tarkoittaa sitä, että mikäli esimerkiksi palveluhankinnassa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää kiinteitä hintoja ja sopimusehtoja ja sopimuksesta halutaan kuitenkin pitkäkestoinen, puitejärjestelyn avulla se on mahdollista. Puitejärjestelyä ei saa tehdä neljää vuotta pidemmäksi ajaksi.

3.3.3. Kansalliset kynnsarvot ylittävät hankinnat

Kansalliset kynnsarvot ylittävien hankintojen mahdolliset hankintamenettelyt ovat hieman joustavammin ja yksinkertaisemmin säädeltyjä kuin EU-kynnsarvot ylittävien hankintojen osalta. Kansalliset kynnsarvot alittavissakin hankinnoissa avoin menettely ja rajoitettu menettely ovat ensisijaisia. Neuvottelumenettelyn ja suora hankinnan sovel-

⁵⁶ Hankintadirektiivi 2004/18/EY

tamisaalat ovat puolestaan laajempia kuin EU-direktiivien mukaan säänneltyjen kynnysarvot ylittävien hankintojen. Neuvottelumenettely on mahdollinen hankintalain mukaan kaikissa palveluhankinnoissa, joiden ennakoitu kokonaisarvo alittaa 50 000 euroa.

Ennestään nykyinen hankintalaki ei tunne hankinnan arvoa neuvottelumenettelyjen käyttöedellytyksenä. Neuvottelumenettely soveltuu sellaisiin tilanteisiin, joissa hankintamenettelyä edeltävän tarjouspyynnön tekeminen on hyvin vaikeaa eikä ollenkaan tarkoituksenmukaista. Tässä kohdin ilmenee EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin nähden laajempi käyttö, sillä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa neuvottelumenettely on mahdollinen lähinnä asiantuntijapalveluiden lisäksi henkisissä palveluissa sekä rahoituspalveluissa. Hallituksen esityksessä listataan erilaisia käyttötilanteita, joihin neuvottelumenettelyn käyttäminen voisi olla erityisen hyödyllistä. Ensinnäkin neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, jos hankinnan luonteesta johtuen tarjouspyyntövaiheessa ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista määritellä kriteerejä siten, että voitaisiin hankinta voitaisiin tehdä avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Toiseksi menettelyä käytettäisiin silloin, kun kokonaishinnoittelu on etukäteen tehtynä mahdotonta ja kolmanneksi julkisen ja yksityisen yhteistyöjärjestelyiden, pysyvien kumppanuussopimusten sekä muutoin pitkäkestoisten hankintojen toteuttamiseksi.⁵⁷

3.4. Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintadirektiivien mukaiset ilmoitusvelvoitteet sisältyvät jo nykyiseen hankintalakiimme, mutta lainsäädäntöuudistuksen myötä direktiivien ilmoitusvelvollisuuden soveltamisalaa aiotaan laajentaa koskemaan myös kansalliset kynnysarvot täyttäviä hankintoja. Hankintailmoitus tehdään kauppaja teollisuusministeriön ilmoittamalle instanssille.⁵⁸ Ilmoittaminen toteutetaan internet-pohjaisena ilmoituskanavana, jossa ilmoitukset tehdään vakiolomakkeisiin perustuen. Kanava olisi nykyistä kauppaja teollisuusministeriön JULMA-tietokantaa vastaava.

Hallituksen lakiehdotuksessa todetaan, että hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi hankintailmoitus siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Asetuksessa tullaan ottamaan huomioon ainakin hankintadirektiivin artiklat 35,36,58,64,68 sekä erikseen määriteltävät liitteet. Hankintadirektiivissä säädetään, että hankintaviranomaisen, joka on tekemässä julkisen hankintasopimuksen tai puitejärjeste-

⁵⁷ HE 50/2006: 111–112

⁵⁸ HE 50/2006

lyn käyttäen avoimen tai rajoitetun menettelyn keinoja, neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä, on julkaistava hankintailmoitus. Eräissä tapauksissa on julkaistava myös ennakoilmoitus niistä seuraavan 12 kuukauden aikana tehtävistä hankinnoista, joiden ennakoitu yhteisarvo ylittää 750 000 euroa. Ennakoilmoitusvelvollisuus ja jälki-ilmoitusvelvollisuus pätevät erityisesti ensisijaisten palveluiden hankkimiseen silloin, kun EU-kynnysarvot ylittyvät.

Hankintailmoituksessa on direktiivin mukaan mainittava esimerkiksi hankintayksikön yhteystiedot, valittu hankintamenettely, hankintasopimuksen muoto, palvelun pääluokka ja kuvaus palvelusta, määräpäivämäärät sekä sopimukselle asetettavat erityisehdot.⁵⁹

3.5. Tarjouksien pyytäminen, vastaanottaminen ja käsitteleminen

3.5.1. Ehdokkaan ja tarjoajan valinta

Ehdokkaan ja tarjoajan valintaa koskevat säädökset ovat sekä kansallisen soveltamisalan että EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta samat. EU-kynnysarvot ylittävien osalta valintaprosessi on hankintalaissa direktiiviin perustuen tarkasti määritelty ja lain mukaan samat säännökset pätevät soveltuvin osin myös kansalliset kynnysarvot ylittäviin julkisiin hankintoihin.

Ehdokkaalla tarkoitetaan hankintaprosessissa esimerkiksi palveluntoimittajaa, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Tarjoajalla tarkoitetaan sellaista toimittajaa, joka on jättänyt jo tarjouksensa arvioitavaksi. Toimittajan käsite kuvaa puolestaan yleisesti sellaista henkilöä tai yhteisöä, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita ja palveluita.⁶⁰

Hankintaprosessin valintamenettely on kaksivaiheinen. Sen ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan sitä, täyttyykö ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuskaiteerit ja vasta sen jälkeen jo vakiintuneen periaatteen mukaan tehdään tarjousten vertailu. Tämän jälkeen voidaan valita kelpoisuusvaatimukset täyttävistä tarjoajista muiltakin osin hankintaehdot täyttävä.

⁵⁹ Hankintadirektiivi 2004/18/EY

⁶⁰ HE 50/2006: 51–52

Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta arvioidaan hankinnan toteutumisen edellytyksi-
en täyttymisen kannalta sekä tiettyjen hankintadirektiivissä säädelyjen poissulkemispe-
rusteiden mahdollisen olemassaolon perusteella. Hankintailmoituksessa ilmoitettujen
arviointiperusteiden perusteella hankintayksikkö arvioi tarjoajan edellytyksiä hankinnan
toteuttamiseksi. Harkittavia kysymyksiä ovat tällöin tarjoajan taloudellinen ja tekninen
suorituskyky sekä ammatillinen pätevyys. Edellä mainituista seikoista hankintayksikkö
voi pyytää tarjoajalta lisätietoja kuitenkin sillä ehdolla, että vaatimukset on suhteutettu
hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen.

Hankintamenettelyssä voidaan sulkea pois ehdokas tai tarjoajia, jonka ei katsota täyttä-
vän sille asetettuja kelpoisuusvaatimuksia. Poissulkemisperusteet voivat olla luonteel-
taan joko pakollisia tai harkinnanvaraisia. Hankintadirektiivin 45 artiklan ehdokkaan tai
tarjoajan henkilökohtaiseen asemaan kohdistuvia pakollisia poissulkemisperusteita ovat
erään törkeät rikokset, joista johtuen tuomittu ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjous-
kilpailusta. Vakavana rikoksena hankintadirektiivissä pidetään osallisuutta järjestäyty-
neessä rikollisuudessa, lahjonnassa, veropetoksessa, rahanpesussa tai työsyryjinnässä.

Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet liittyvät taloudellisten ja teknisten edellytysten
arviointiin. Niitä ovat yrityksen konkurssi, velkajärjestely, vakava virhe tai lainvastai-
nen toiminta ammatissa, verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamatta jättäminen sekä
väärin tietojen antaminen hankintayksikölle koskien hankinnan ehtoja.

3.5.2. Tarjouspyyntö ja tarjous

Hankintalain 1 §:ssä mainitaan tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimus tarjouskilpai-
lussa. Siitä johtuu myös tarjouspyynnölle asetettuja muita vaatimuksia, kuten esimer-
kiksi se, että tarjouspyynnön on oltava siinä määrin selvästi laadittu, että vertailukel-
poisten ja yhteismitallisten tarjouksien tekeminen on mahdollista. Tarjouspyyntö ja tar-
joukset tulee tehdä kirjallisesti. Suorahankinnassa ja neuvottelumenettelyssä voidaan
poikkeuksellisesti sopia tarjousasiakirjoista suullisesti, mutta tällöin esimerkiksi neuvot-
teluista täytyy pitää pöytäkirjaa. Hankintalain 69 §:ssä luetellaan seuraavat hankintail-
moituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettavat asiat⁶¹:

1. hankinnan kohde riittävän tarkasti ominaisuuksiltaan yksilöitynä
2. ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuusvaatimukset

⁶¹ HE 50/2006: 114

3. tarjouksen valintaperuste ja kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa kyseessä vertailuperusteet ja niiden painoarvot
4. tarjousten tekemisen määräaika
5. yhteystiedot tarjouksen toimittamiselle
6. tarjouksen voimassaoloaika

Tarjouspyyntöön ja tarjoukseen kohdistuvat sisältövaatimukset voivat vaihdella hieman hankintamenettelyjen luonteesta ja kynnysarvojen ylittymisestä riippuen. EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta tulee muistaa tarjouksiin liittyvät määräajat. Avoimessa menettelyssä kaikkien hankinnan sisältöön liittyvien vaatimusten ja edellytysten tulee käydä ilmi tarjouspyynnöstä, kun taas rajoitetun menettelyn tarjouspyyntövaiheessa hankintayksikkö on jo arvioinut tarjoajien kelpoisuuden ja kutsunut heidät jatkomenettelyyn. Tällöin tarjoajien soveltuvuusedellytyksiin ja valintaperusteisiin ei tarvitse enää tarjouspyynnössä vedota.⁶²

Kun kelpoisuusvaatimukset täyttävät tarjoajat on valittu, on syrjimättömän kohtelun vaatimuksen mukaista verrata tarjouspyynnön ja tarjousten vastaavuutta. Lopputuloksena tarjoukset, jotka eivät täytä tarjouspyynnössä asetettuja minimivaatimuksia, tulee hylätä. Laadukkaan tarjouspyynnön merkitys korostuu vastaavuusvertailussa entisestään, sillä menettely pitkittyy ja hankaloituu, jos tarjouspyynnössä ilmenee esimerkiksi sellaisia hintatasoon liittyviä virhearvioita, joiden johdosta tarjoajille on annettava mahdollisuus täsmentää tarjoustaan. Hankintayksikön huolimattomuus tarjouspyyntöä tehdessä on myös omiaan vähentämään luottamusta, ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta hankintatoimeen.

Muita tarjousten hylkäämisperusteita ovat hinnan kalleus sekä poikkeuksellisen matala hinta. Hankintayksiköllä on mahdollisuus hylätä tarjoukset liian korkean hinnan vuoksi. Tällöin on kuitenkin vältettävä niin sanottua jälkitinkimistä, joka on kielletty. Sillä tarkoitetaan hankintamenettelyn väärinkäyttöä hintojen alentamiseksi. Liian alhainen hinta on poikkeuksellinen tarjouksen hylkäämisen peruste. Se on kuitenkin mahdollinen silloin, kun on ilmeistä, että hankinta ei ole toteutumiskelpoinen huomioon ottaen hinnan ja tarjoajan taloudellisen tilan.⁶³

EU:n hankintadirektiiveillä on haluttu korostaa tarjouspyynnössä olevien arviointiperusteiden merkitystä. Kaikkien niiden perusteiden, joihin tarjouksen valinnassa halutaan

⁶² Kuoppamäki 2006: 333

⁶³ Kuoppamäki 2006: 335–340

vedota, tulee käydä ilmi tarjouspyynnöstä. EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta hankintadirektiivissä edellytetään, että valintaperusteet ja niiden painoarvot valinnassa ilmoitetaan etukäteen. Hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolella jäävien hankintojen osalta noudatetaan samoja periaatteita, mutta perusteiden painoarvoja ei tarvitse ilmoittaa etukäteen. Hankinta-asiakirjojen merkitys hankinnan onnistumisessa on erittäin suuri, sillä epätarkat ja liian yksilöimättömät ehdot voivat helposti johtaa epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen ja mahdollisesti valitusprosessiin.

3.6. Hankintapäätös ja sen toteuttaminen

3.6.1. Tarjouksen hyväksymisen oikeudelliset perusteet

Nykyisen hankintalain 7 §:n mukaisesti hankinnan tulee olla mahdollisimman edullinen. Edullisuusarvioinnissa keskitytään kokonaistaloudellisesti edullisimpaan tai hinnaltaan halvimpaan tarjoukseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että parhaiten hankintayksikön tarpeet täyttävä vaihtoehto on edullisin. Kyse on kokonaisarvioinnista, jossa kaikki tarjouspyynnössä mainitut arviointikriteerit otetaan huomioon.⁶⁴ Hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on ilmoitettava käytettävä hankintaperuste. Mikäli hankintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, vertailuperusteet on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä. Vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, toimitus- tai toteutusaikaa tai elinkaarikustannuksia.⁶⁵ Jos EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta käytetään vertailuperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, tulee hankintayksikön määrittellä myös perusteiden suhteellinen painotus⁶⁶.

Nykyisin suurin osa julkisista hankinnoista tehdään kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuen. Kalima jakaa käsitteen merkityksen kahteen. Ensinnäkin hankinnan hyödykkeen tai palvelun pitää soveltua siihen tarkoitukseen, johon se hankintaa mahdollisimman hyvin. Toiseksi hyödykkeen tai palvelun tulee olla valintaperusteisiin nähden hinta-laatusuhteeltaan paras.⁶⁷ Korhonen korostaa, että kuntien palveluiden kilpailuttamisessa edullinen hinta on yhdistettävä riittävän korkeatasoisiin laatutekijöihin, jotta päästään kokonaisvaltaisesti hyviin tuloksiin. Tutkimuksessaan hän toteaa, että

⁶⁴ HE 154/1992

⁶⁵ HE 50/2006

⁶⁶ Kuoppamäki 2006: 333–334

⁶⁷ Kalima 2001: 195

osa kunnista valitsee pisteytettävät kriteeristöt tarkasti ja osa kunnista panostaa hankintatoimessaan hintaan ja toimintavarmuuteen.⁶⁸

Valinnan objektiivisuus ja syrjimättömyys ovat erittäin tärkeitä tekijöitä onnistuneessa hankintaprosessissa. Vuonna 2001 voimaan tullut lainmuutos edellyttää entistä yksityiskohtaisempia ja tarkempia perusteluja valintapäätökselle. Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdokkaiden ja tarjoajien tulee saada enemmän tietoa ratkaisun perusteista, koska se on tehokkaan oikeusturvakeinojen käytön edellytys.⁶⁹ Viimeisimmässä hankintalakiin tehdyssä lisäyksessä lain hankintapäätöstä koskevaa säätelystä tarkennettiin. Hankintapäätös perusteluineen on tehtävä kirjallisesti ja siinä tulee olla hakemusosoitus markkinaoikeuteen.

Voimassaolevan hankintalain mukaan hankintasopimusta ei kuitenkaan saa tehdä ennen kuin 21 päivää on kulunut siitä, kun asianosaiset ovat saaneet päätöksestä tiedon. Tällä hetkellä vireillä olevassa hankintalain uudistuksessa edellä mainittu 21 päivän odotusaika koskisi jatkossa vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Odotusaika on koettu kansallisesti kilpailutettavien hankintojen osalta hankalaksi.⁷⁰ Hankintapäätös on annettava tiedoksi kaikille asianosaisille, joita päätös koskee. Edellä mainittujen tarkennusten taustalla on EU:n komission Suomelle antama lausunto, joka pohjautuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön Alcatel-ratkaisuun. Siihen kiteytyi hankintapäätöksen kirjallinen muoto sekä hankintapäätöksen ja – sopimuksen välisen riittävän ajallisen viiveen vaatimus.⁷¹ Hankintayksikön kuuluessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyn lain piiriin, hankintaan liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia sillä rajoituksella, että liike- ja ammatillisuuden ilmaiseminen tai käyttäminen ilman asianomaisen yrityksen suostumusta on kiellettyä

3.7. Oikeusturvakeinot

EY:n valvontadirektiiveistä johtuu vaatimus siitä, että kansallisten oikeusturvakeinojen on oltava riittävän tehokkaat. Julkista hankintaa varten on säädetty kaksi valvontadirektiiviä (89/665/ETY, 92/16/ETY), joiden tarkoitus on entisestään tehostaa kansallisten oikeusturvakeinojen tehokkuutta. Mainituissa direktiiveissä säädellään muun muassa valitusoikeudesta, hankintapäätöksen kumoamisesta ja vahingonkorvausoikeudesta.

⁶⁸ Nieminen 2005: 93-94

⁶⁹ HE 101/2001

⁷⁰ Kuoppamäki 2006: 344–345

⁷¹ HE 237/2004

Syrjimättömyyden periaate edellyttää asianosaisen saavan käyttöönsä yhtä tehokkaat kansalliset oikeusturvakeinot EY-asioita käsiteltäessä kuin hän saisi yksistään kansalliseen lainsäädäntöön perustuvassa asiassa. EU-oikeutta voidaan soveltaa myös suoraan, jos sillä erityistä itsenäistä merkitystä päätöksen kannalta. Yleisesti EY:n oikeuskäytännön kuitenkin vain viitataan kansallisia säännöksiä käyttäen. Tätä kutsutaan EU-oikeuden tulkintavaikutukseksi.⁷²

Valvontadirektiivejä ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudella valvontadirektiivillä tarkoitus on säädellä sopimuksen tekimistä edeltävää oikeustilaa ja siihen liittyviä määräaikoja. Tällä hetkellä asiasta ei ole yhteen sovitettuja sääntöjä, mikä heikentää asianosaisten oikeussuojaa. Euroopan komissio antoi oman ehdotuksensa valvontadirektiiviksi toukokuussa 2006.⁷³ Ehdotuksessaan komissio ehdottaa hankintoihin kohdistuvien kaikkein vakavimpien rikkomusten sanktioimista niin, että esimerkiksi kilpailuttamatta jättämisestä voisi saada sakkoja. Tämä tehostaisi osaltaan vahingonkorvausvelvollisuuden ohella preventiivistä vaikutusta. Komissio ehdottaa myös erillisen valvontaelimen perustamista.⁷⁴

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvia asioita käsitellään Suomessa markkinaoikeudessa. Sen toimivaltaan kuuluu vahingonkorvaus lukuun ottamatta kaikki valvontadirektiivien sisältämät oikeusturvakeinot. Nykyisen lainsäädännön mukaan valitusoikeus on sekä kynnsarvot ylittävissä että alittavissa hankinnoissa. Kun kansalliset kynnsarvot tulevat osaksi hankintalainsäädäntöämme, kynnsarvon alittavat hankinnat putoavat pois valitusoikeuden piiristä. Mikäli kansallisen kynnsarvon alittavasta hankinnasta halutaan valittaa, siitä on mahdollisuus tehdä kunnallisvalitus tai muu hallintovalitus. Jatkossa on siis taas mahdollista tehdä hallinto-oikeudellinen valitus, joka on ollut ennen kielletty kuntalain ja hallintolainkäyttölain nojalla, jos on katsottu, että hankinta on ollut hankintalain vastainen. Kiellolla estettiin saman asian vireillepano kahdessa lainkäyttöelimestä samanaikaisesti.⁷⁵

Markkinaoikeudessa asian voi panna vireille ”se, jota asia koskee”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, jolla on suora ja välitön oikeudellinen intressi muutoksenhakuun. Yleisimmin muutosta ovat hakeneet hankintamenettelyyn osallistuneet ehdokkaat ja tarjoajat. Hakemus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun hakija on saanut tiedon hankinta koskevasta päätöksestä. Markkinaoikeudelle osoitettavassa hakemuksesta

⁷² Kuoppamäki 2006: 346

⁷³ KOM (2006) 195

⁷⁴ HE 50/2006: 20

⁷⁵ Kuoppamäki 2006: 358-359

tulee ilmetä kyseessä oleva hankinta-asia, vaatimukset ja perustelut. Hakemuksen saatuaan markkinaoikeus voi määrätä väliaikaisen kiellon hankinnan keskeyttämiseksi, mutta vain tilanteissa, joissa vaaditaan välittömiä toimenpiteitä vahinkojen estämiseksi. Markkinaoikeuden on varattava asianosaisille oikeus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekoa sekä mahdollisuus antaa asiaan liittyviä lisäselvityksiä. Markkinaoikeuden päätöksestä voidaan hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Mikäli hankinnassa on menetelty kansallisten, EY-lainsäädännön tai WTO:n sopimusten säännöksiä rikkoen, markkinaoikeus voi kumota hankintapäätöksen, kieltää virheellisen kohdan tai menettelyn käyttämisen, velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheen tai määrätä hyvitysmaksun virheellisessä menettelyssä hävinneelle. Markkinaoikeus voi velvoittaa hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaisella, jonka olisi ollut mahdollista voittaa tarjouskilpailu, jos menettely ei olisi ollut virheellinen. Hyvitysmaksu tulee kyseeseen yleensä vain sellaisissa tapauksissa, joissa muut reaalikeinot eivät enää ole käytettävissä. Hyvitysmaksun suuruus perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan.

Vahingonkorvausasiat eivät kuulu markkinaoikeudelle vaan niitä käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Vahingonkorvausvelvollisuus perustuu hankintadirektiivin määräykseen, jota täsmentää hankintalaki ja sen liitännäiset sopimukset. Hankintalaissa on erityinen vahingonkorvauspykälä (84 §), jossa määrätään aiheutettu vahinko korvattavaksi ilman erikseen ilmaistuja rajoja. Tämä tarkoittaa käytännössä positiivisen sopimusedun korvaamista eli kaiken syrjitylle aiheutuneen vahingon korvaamista sillä ehdolla, että vahingon ja virheellisen menettelyn välillä on selvä syy-seuraussuhde. Jos hakija perää ainoastaan hankintamenettelyistä johtuvia kuluja eli negatiivista sopimusetua, hakijan näyttötaakkaa on madallettu niin, että vain todellinen mahdollisuus pärjätä virheettömässä hankintamenettelyssä tulee osoittaa.⁷⁶

⁷⁶ Kuoppamäki 2006: 346-359

4. HANKINTAPROSESSIN ONGELMAKOHDAT OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

4.1. Yleisiä huomioita EY:n oikeuskäytännöstä

Eurooppaoikeuden ja kansallisen lainsäädännön yhteensovittaminen alkoi jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Kansallisen lainsäädännön muutospainet ovat liittymisen jälkeen olleet pitkälti peräisin yhteisön poliittisista päätöksistä. Oikeuskäytännössä on nähtävissä kahdenlaisia ongelmia, jotka liittyvät eurooppaoikeudelliseen lainsäätämiseen. Ensimmäiseksi mainittakoon kansallisten ja eurooppaoikeudellisten säännösten yhteensopivuus ja toiseksi eurooppaoikeuden sääntelyn sisäinen yhteneväisyys. Vaikutukset ovat nähtävissä myös kansallisessa oikeuskäytännössä.⁷⁷

Korostus on EY:n oikeuskäytännössä ollut eurooppaoikeudellisilla periaatteilla, jotka pohjautuvat osaltaan EU:n sisämarkkinapoliittisiin tavoitteisiin ja jo Rooman sopimuksessa mainittuihin perusvapauksiin esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta. Julkisia hankintoja koskevaa oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa tulee muistaa, että yhtäältä julkiseen hankintatoimeen kohdistuu markkinaoikeudellisia tavoitteita ja toisaalta taas kyse on julkisten varojen käyttöä ohjaavista periaatteista sekä yhtä lailla yleisistä sopimusoikeudellisista periaatteista. Erityisesti sopimusoikeudellisten ja eurooppaoikeudellisten periaatteiden törmätessä tulkinta on vaikeaa.⁷⁸ Ymmärrettävämmäksi asian tekee vertailukohta, jossa nähdään yhteisön laajuisen kilpailuttamisveloitteen johtuvan vapaan liikkuvuuden ja syrjinnän kiellon vaatimuksista ja jossa toisaalta ymmärretään julkisen hankintatoimen tehokkuusvaatimuksen olevan peräisin sopimusvapauden periaatteesta. Sillä tarkoitetaan lähinnä oikeutta päättää sopimuksen tekemisestä ja siihen liittyvistä ehdoista sekä vapautta valita sopimuskumppani ja sopiva menettely sopimuksen tekemiseksi.⁷⁹

EY:n oikeuskäytännössä eurooppaoikeudellisten periaatteiden on katsottu ulottuvan myös hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, joko materiaalisista tai määrällisistä syistä, jääviin julkisiin hankintoihin. Avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet ovat läsnä myös varsinaisen soveltamisalan ulkopuolella, mutta käytännössä ei vielä tiedetä, mitä se edellyttää esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden osalta. Valmisteilla oleva kansallinen hankintalaki lisää ilmoitusvelvollisuuden merkitystä, kun kansalliset kyn-

⁷⁷ Lindfors 2005: 47

⁷⁸ Lindfors 2005: 47–48

⁷⁹ Lindfors 2004: 95–96

nysarvot tulevat Suomessa käyttöön. Muutos johtuu juuri eurooppaoikeudellisen avoimuuden periaatteen korostumisesta. Onkin mielenkiintoista pohtia, mikä on eurooppaoikeuden epäsuora vaikutus kansalliset kynnysarvot alittavien julkisten hankintojen käsittelyyn? Eurooppaoikeudellisen lain hengen läsnäolo konkretisoituu vasta kansallisen oikeuskäytännön avulla. Kilpailuttamisvelvollisuuden ulottuvuuden voisi direktiivin soveltamisalan laajentumisella liittää myös kansallisten kynnysarvojen alittaviin hankintoihin.

4.2. Kansalliset ongelmat hankintayksikön ja palveluntarjoajan kannalta

4.2.1. Tarjouspyyntövaihe

Tarjouspyyntövaihe on julkisen hankinnan onnistumisen kannalta elintärkeä. Vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi tarjouspyynnön tarkkuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tyypillisesti tarjouspyynnöissä esiintyvät virheet liittyvät puutteisiin riittävän tarkkaa hankinnan kohteen määrittelyä koskien. Tällöin yhteismitallisten tarjousten tekeminen tarjouspyynnön perusteella vaikeutuu. Epätarkoituksenmukaisten valintakriteerien valitseminen on myös omiaan vaikeuttamaan tarjouspyyntöä vastaavien tarjousten tekemistä. Näistä ongelmakohtista on ollut kyse esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksessä (MAO: 82/05), jossa ylimalkainen tarjouspyyntö ja epäselvä hankinnan määrittely johtivat hankintapäätöksen kumoamiseen ja uuden hankintamenettelyn aloittamiseen. Tarjouspyynnön epäselvyydestä johtuvasta tarjousten erilaisuudesta antaa hyvän kuvan markkinaoikeuden ratkaisu (MAO: 48/05), jossa liian yksilöimättömät kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuvat arviointikriteerit tuottivat niin erilaisia tarjouksia, ettei niitä voitu pitää vertailukelpoisina. Ongelmana tarjouspyynnöissä on ollut myös sellaiset arviointikriteerit, jotka ovat suosineet tai ohjanneet valintaa tiettyjen tarjoajien valitsemiseksi, jolloin kohtelu on ollut syrjivää. Yhtäläisten tietojen saaminen on tärkeää yhteismitallisten ja vertailukelpoisten tarjousten saamiseksi.

4.2.2. Tarjoajien ja ehdokkaiden valinta sekä tarjoukset

Tarjoajien ja ehdokkaiden kelpoisuuden arviointi ja tarjousten vertailu sekoittuvat usein hankintamenettelyissä. Hankintamenettelyssä asiat tulisi pitää erillisinä, jotta menettely pysyy laillisena ja mahdollistaa oikeudenmukaisen tarjousten vertailun. Tarjoajien kelpoisuus tulisi arvioida ennen tarjousten vertailua. Kelpoisuuden arviointi liittyy sekin tarjouspyynnön täsmällisiin määritelmiin hankinnan kohteesta, jolloin on todennäköi-

sempää, että tarjoajat ovat taloudellisilta, teknisiltä ja muilta edellytyksiltään lain vaatimusten mukaisia. Taloudellisten edellytysten arviointiperusteet eivät ole aivan yksiselitteisiä, silloin kun mietitään hankintayksikön taloudellisia riskejä hankinnan toteutuessa. Oikeuskäytännössä on katsottu esimerkiksi, että vähimmäisliikevaihto oli rakennusurakassa sellainen kelpoisuuden arviointiperuste, joka hyväksyttiin muiden tarjoajien esittämien tietojen lisäksi (KHO: 2005/78). Valmisteilla olevan hankintalain myötä tarjoajan kelpoisuuden arviointiin tulee direktiiveistä johtuen lisäehtoja. Oikeuskäytäntö tulee osoittamaan myöhemmin, miten hankintaprosessi mukautuu uusien poissulkemisehtojen mukaantuloon.

Kun tarjoajat on valittu, tulisi tarjousten vastaavuutta tarjouspyyntöön verrata ennen kuin itse tarjouksia aletaan vertailla. Monissa tapauksissa hankintayksiköt ovat verranneet sellaisia tarjouksia keskenään, jotka eivät monelta osin ole vastanneet tarjouspyyntöä. Tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous tulisi hylätä, jotta yhteismitallisten tarjousten pohjalta voitaisiin tehdä itse vertailu. Vain tällöin toteutuu myös yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimus hankintamenettelyssä. Markkinaoikeus on esimerkiksi päätöksessään (MAO:162/I/02) todennut, että hankintayksikön olisi pitänyt hylätä Sampo Pankki Oyj:n tarjous ensi vaiheessa tarjouspyyntöä vastaamattomana eikä yrittää arvion perusteella täydentää rahahuoltopalveluihin kohdistuvaa sopimuksen osaa niin, että tarjouksesta tulisi vertailukelpoinen.

Hankintayksiköllä on mahdollisuus pyytää tarjoajia selventämään ja täydentämään tarjouksia. Se ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että äsken mainituin toimenpitein tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous yritettäisiin muuttaa tarjouspyynnön mukaiseksi, jos hankintayksikkö on saanut myös tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia. Markkinaoikeus on katsonut päätöksessään (MAO:184/05), että tarjous on ollut tarjouspyynnön vastainen ja se olisi pitänyt hylätä eikä varata tarjoajalle mahdollisuutta parannella tarjoustaan. Hankintayksiköllä on kuitenkin tietyn edellytyksin mahdollisuus siirtyä neuvottelumenettelyyn, jos ensisijaisten hankintamenettelyjen toteuttaminen käy mahdottomaksi tarjoustien ollessa tarjouspyynnön vastaisia. Valmisteilla olevassa hankintalakehdotuksessa on direktiiviin pohjautuen myös säädöksiä kilpailullisesta hankintamenettelystä, joka soveltuu erityisesti monimutkaisiin hankintoihin. Oikeuskäytäntöä kilpailullisen menettelyn toimivuudesta ei vielä ole voinut syntyä.

4.2.3. Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hankintamenettelyn keskeyttämisestä ja sen edellytyksistä ei ole eurooppaoikeudellista tai kansallista tyhjentävää lainsäädäntöä. Samasta asiasta johtuu myös kysymykset siitä, voiko hankintayksikkö olla hyväksymättä yhtäkään saaduista tarjouksista vai seuraako hankintamenettelystä sopimuspakko. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, ettei hankintamenettelyn aloittamisesta synny automaattisesti sopimuspakkoa vaan hankintayksikkö voi peruuttaa tarjouspyyntönsä tai olla hyväksymättä saatuja tarjouksia (asiat C-27/98 ja C-92/00). Hankintamenettelyn keskeyttäminen edellyttää hankintayksiköltä perusteltuja syitä niiden periaatteiden mukaisesti, jotka ovat hankintamenettelyjen taustalla. Markkinaoikeus on kiinnittänyt huomiota päätöksessään (MAO:193/04) syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen toteutumiseen silloin, kun hankintamenettely keskeytetään. Hankinnan keskeyttämisen perusteena oli kyseisessä tapauksessa hankinnan tarpeen muuttuminen ajan kuluessa, mitä markkinaoikeus piti keskeyttämiseen oikeuttavana syynä, johon ei liittynyt ehdokkaiden tai tarjoajien syrjintää. Uudessa hankintadirektiivissä keskeyttämiseen liittyviä oikeussääntöjä ei ole muutettu. Nykyisellään direktiivissä edellytetään hankintayksiköltä nopeaa ilmoittamista esimerkiksi silloin kun tarjouskilpailun kohteena ollutta hankintaa ei suoriteta.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen voi johtua siis yhtä lailla hankintayksiköstä riippuvista asioista. Sellaisia ovat esimerkiksi puutteellisesta valmistelusta ja virheellisestä ennakoarvioinnista johtuvat syyt. Oikeuskäytännöstä johtuvia muita perusteita voisivat olla hankinnan olosuhteiden muuttumisesta johtuva tarpeettomuus tai epätarkoituksenmukaisuus sekä kelpoisuusvaatimukset täyttävien tarjousten tavallisuudesta poikkeava korkea hinta.⁸⁰

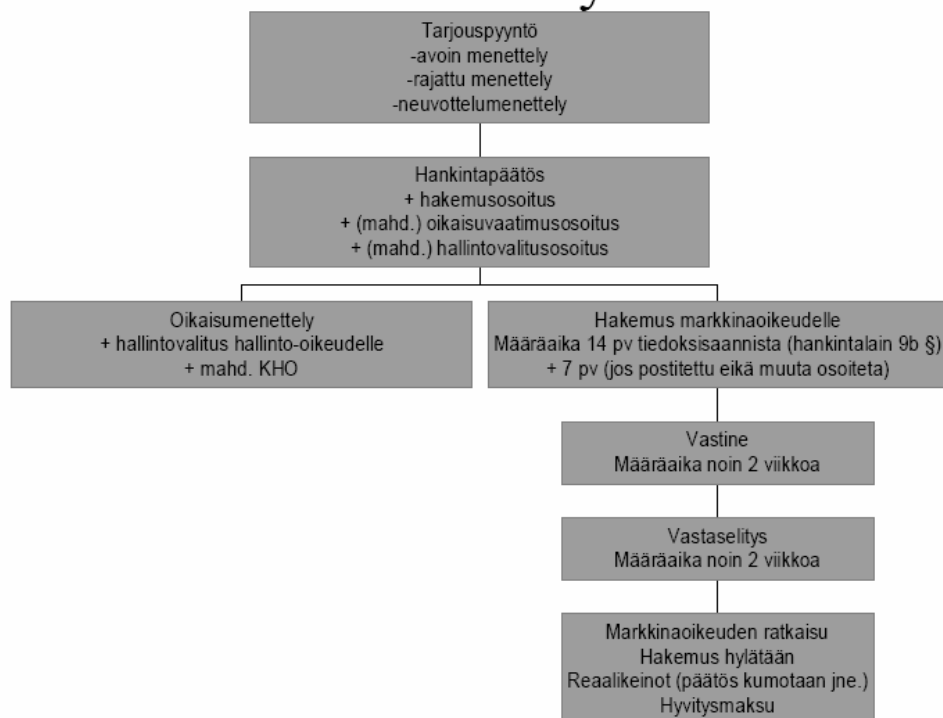
4.2.4. Hankintapäätöksen kriteerit ja perusteleminen

Hankintapäätöksen tulee perustua kaikkiin tarjouspyynnössä ilmoitettuun arviointikriteereihin ja hankintapäätös on perusteltava kirjallisessa hankintapäätöksessä. Perustelun tarkoituksena on varmistaa hankintapäätöksen avoin arviointi ja sitä kautta myös oikeudellisen kontrollin mahdollisuus. Markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on useita hankintapäätösten perustelemista koskevaa päätöstä. Useissa tapauksissa kyse on ollut paljolti myös kokonaistaloudellisen edullisuuden käsitteestä ja sen moniselitteisyydestä sekä perusteluvaatimuksesta. Markkinaoikeus on esimerkiksi päätöksessään (MAO:154/03) tietojärjestelmää koskevasta hankinnasta kumonnut tehdyn hankintapäätöksen, koska tarjousvertailussa ei ole arvioitu tarjouksia tarjouspyynnössä ilmoitettujen arvi-

⁸⁰ Lindfors (2005): 44

ointiperusteiden perusteella. Hankintayksikön tuli edellisessä tapauksessa uudessa tarjousvertailussa ilmoittaa myös, miten arviointiperusteita on käytetty arvioinnin osana. Hankintayksikön on niin ikään ilmoitettava ne perusteet, joiden perusteella tarjoaja on saanut vertailussa pisteitä. Pelkkä ilmoitettujen arviointiperusteiden käyttö ei tee julkisesta hankinnasta tasapuolista ja syrjimättömän kohtelun vaatimukset täyttävää.

Hankintamenettely kaaviona



Kuvio 1.⁸¹

4.3. Case: Kuopion evankelis-luterilainen seurakuntayhtymä

4.3.1. Tarjouspyyntö

Kuopion evankelis-luterilaiset seurakunnat pyysivät 25.10.2005 kirjatulla tarjouspyynnöllä tarjoustusta maksuliikenteen hoidosta ajalle 1.1.2006–31.12.2008. Heidän tarkoituksenaan oli tarjouspyynnön mukaan keskittää lähtevät ja saapuvat maksut. Tarjoukset pyydettiin lähettämään 18.11.2005 mennessä Kuopion evankelis-luterilaiselle seurakuntayhtymälle (myöhemmin seurakuntayhtymä). Tarjouspyynnössä maksuliike jaetaan viiteen eri osaan: maksuliiketilit, palvelumaksut konekielisistä pankkipalveluista, raha-

⁸¹ Virtanen

huolto, sijoitustarjous kassa ylijäämille, tarjoukseen liittyvät muut tiedot. Tarjouspyynnössä ilmoitetaan maksuliikenteen volyymit soveltuvilta osin kappaleina tai euroina.

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan tarjouksen valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus niin, että palvelukokonaisuuden hinta muodostaa painoarvoltaan 70 % ja palvelun laadulliset tekijät ja muut merkittävät 30 % arvioinnista. Palvelukokonaisuuden hintaan vaikuttaviksi tekijöiksi listataan maksuliiketilien arvioidut nettokorkotuotot, palveluiden käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset, maksuliikeasiantuntijatasoisesta henkilökohtaisesta neuvonnasta johtuvat kustannukset sekä muut mahdolliset kustannukset ja tuotot. Palvelukokonaisuuden laadulliset tekijät koostuvat puolestaan kolmesta kokonaisuuden sisällä erikseen painotetuista kriteereistä. Ensimmäisenä mainittakoon palveluiden tukipalveluiden laatu ja laajuus 30 %:n osuudella, toiseksi palveluiden tekninen soveltuvuus hankintayksikön käyttöön 30 %:n osuudella sekä kolmanneksi tarjoajan tietoisuus hankintayksikön taloudesta ja toiminnasta sekä sitoutuminen maksuliikkeen kehittämiseen tarkoituksenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta. Seurakunnat pidättävät itsellään tarjouspyynnön mukaisesti oikeuden neuvotella kahden edullisimman tarjouksen jättäneen tarjoajan kanssa.

4.3.2. Hankintapäätös, vastine, lausunto ja vastaselitys

Seurakuntayhtymä toteaa kirkkoneuvoston pöytäkirjassa 15/2005, että määräaikaan mennessä saatiin tarjous kaikilta niiltä pankeilta, joilta tarjousta oli pyydetty. Pöytäkirjan liitteinä oli tarjousten yhteenveto, jonka perusteella kokouksessa todettiin kahden edullisimman tarjouksen väliseksi eroksi arviolta 180 euroa Kuopion osuuspankin eduksi. Hallintojohtajan ehdotuksesta kirkkoneuvosto päätti 19.12.2005 tehdä maksuliikesopimuksen Nordean kanssa, koska pankin vaihtamisesta johtuvat kustannukset ovat tarjousten rahamääräistä hintaeroa suuremmat.

Kuopion Osuuspankki ilmaisi tyytymättömyytensä kirkkoneuvoston päätökseen **oikaisuvaatimuksessaan** 11.1.2006. Oikaisuvaatimuksessa Kuopion Osuuspankki toteaa myös, että mikäli asia saatetaan markkinaoikeuden tutkittavaksi, määräajan hakemuksen tekemiseksi ei voida katso Osuuspankin kohdalta alkaneen, koska seurakuntayhtymän 20.12.2005 lähettämässä hankintapäätöksessä ei ole ollut mukana hankintalaissa säädeltyä hakemusosoitusta. Kirkkoneuvosto hylkäsi oikaisuvaatimuksen perusteettomana 23.1.2006, minkä jälkeen Kuopion Osuuspankki teki 24.1.2006 asiasta **hakemuksen markkinaoikeudelle**. Osuuspankki perustelee vaatimustaan julkista hankintaa koskevan päätöksen poistamiseksi sillä, että seurakuntayhtymä ei ole tarjouspyynnössä mai-

ninnut pankinvaihtokustannuksia päätökseen vaikuttavana arviointiperusteena. Osuuspankki perustelee vaatimustaan myös markkinaoikeuden päätöksellä (MAO: 92/04), jonka mukaan kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteena ei ole hyväksyttävää sellaisen seikan käyttäminen, joka suosii ennestään tuttua tarjoajaa, tässä tapauksessa Nordeaa. Osuuspankki katsoo myös, että hankintapäätöksessä ei ole otettu huomioon laadullisia tekijöitä, jotka kuitenkin ilmoitettiin tarjouksen arviointiperusteiksi 30 %:n painoarvolla tarjouspyynnössä. Laadullisiksi tekijöiksi osuuspankki laskee muun muassa OP-ryhmään kuuluvien osuuspankkien konttorit seurakuntayhtymän toimialueen kunnissa, joissa Nordealla ei konttoreita ollut.

Markkinaoikeus varasi seurakuntayhtymälle oikeuden **vastineen** antamiseen. Vastineen sisältöä käsiteltiin kirkkoneuvoston kokouksessa 20.2.2006, jossa hallintojohtajan esitys vastineeksi hyväksyttiin. Vastineessa perustellaan hankintayksikön päätöstä seuraavasti:

- Osuuspankin katsotaan saaneen tiedon 20.12.2005 lähetetyn kirjeen perusteella viimeistään 27.12.2005, josta on alkanut markkinaoikeudelle tehtävän hakemuksen määräajan laskeminen. Osuuspankki ei ole reagoinut hakemusosoituksen puuttumiseen.
- Kirkkoneuvosto katsoo, että Kuopion osuuspankin hakemus markkinaoikeudelle on katsottava myöhässä saapuneena mitättömäksi osuuspankista johtuvista syistä
- Kirkkoneuvoston mielestä pankinvaihtokustannusten voidaan katsoa sisältyvän tarjouspyynnössä ilmoitettuihin palveluiden käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuvat muut kustannukset ja tuotot
- Kirkkoneuvoston mielestä osuuspankin tarjous ei ole korkoehdoiltaan tarkalleen ottaen tarjouspyynnön mukainen
- Laadullisten seikkojen huomioonottamisesta kirkkoneuvosto toteaa, ettei Nordean ja osuuspankin välillä ollut merkittäviä laadullisia eroja. Siitä johtuen nämä seikat eivät ole vaikuttaneet hankintapäätökseen.

Lausunnossaan 22.2.2006 Kuopion Osuuspankin hakemukseen Nordea vaatii, että hakijan kaikki vaatimukset hylätään. Osuuspankin väitteeseen pankinvaihtokustannusten puuttumisesta tarjouspyynnössä ilmoitetuista arviointiperusteista, Nordea toteaa, että pankinvaihtokulujen voidaan katsoa kuuluvan palvelujen käyttöönotosta liittyviin kuluihin. Nordean mielestä osuuspankin olisi huolellisuus- ja tarkkaavaisuusvaatimuksen mukaisesti pitänyt tämä ymmärtää. Nordea katsoo myöskin, että osuuspankin tarjous korkoehtojen osalta ei ollut tarjouspyynnön mukainen, koska osuuspankin tarjouksessa maksuliiketilien korko määräytyi yhden kuukauden euribor 365- korkojen keskiarvojen

mukaan pyydetyn yhden kuukauden euribor- koron sijaan. Lausunnossa Nordea ilmoittaa myös todennäköisen epäilyksen siitä, että korkoero ei muodostuisi todellisten maksuliiketilialdojen perusteella niinkään suureksi, mitä nyt on esitetty. Laadullisista arviointiperusteista Nordea toteaa, että Vehmersalmella ja Riistavedellä sijaitsevat osuuspankit ovat itsenäisiä pankkeja ja eivät ole mukana tarjouksessa. Lausunnon mukaan se tarkoittaa sitä, ettei niitä voida käyttää laadullisten tekijöiden perusteina osuuspankin puolelta. Nordea väheksyy niin ikään laadullisten tekijöiden merkitystä, sillä laatutekijät suhteessa koko hankinnan arvoon ovat vähäisiä ottaen huomioon, että suuri osa palveluista on vastikkeettomia sekä Nordean että osuuspankin tarjousten mukaan. Hyvitysmaksuvaatimuksen Nordea katsoo olevan perusteeton sekä määrältään että perusteiltaan.

Vastaselityksessä Kuopion Osuuspankki katsoo, että se on saattanut hakemuksen markkinaoikeudella määrääjassa ja ilmoittanut hakemusosoituksen puuttumisesta seurakuntayhtymälle oikaisuvaatimuksessa 10.1.2006. Seurakuntayhtymä on hallintojohtajan toimesta toimittanut hakemusosoituksen osuuspankkiin 11.1.2006, minkä johdosta osuuspankki katsoo seurakuntayhtymän myöntäneen virheellisen toimintansa hankintapäätöksen tiedoksiannossa joulukuussa 2005. Seurakuntayhtymä ei ole millään tavalla reagoinut oikaisuvaatimukseen vaan toimittanut täydennetyt muutoksenhakuohjauksen osuuspankille, joten osuuspankki katsoo toimineensa asiassa vilpittömässä mielessä ja tietämättömänä seurakuntayhtymän käsityksestä. Osuuspankki kommentoi seurakuntayhtymän väitettä pankinvaihtokustannuksista toteamalla, että palvelukokonaisuuden hintaa 70 %:n painoarvolla ei voi sisältää sellaisia kustannuksia, jotka ovat palvelun tarjoajista riippumattomia. Seurakuntayhtymä ei ole tarjouspyynnössä tuonut esille niitä seikkoja, jotka voitaisiin ottaa huomioon pankinvaihtokustannuksina ja osuuspankin mielestä sellaiset seikat hankintayksiköllä olisi pitänyt olla tiedossa jo tarjouspyyntövaiheessa. Osuuspankin mielestä arviointi on tarjousvertailussa perustunut ensisijaisesti palvelumaksuihin ja korkotuottoihin eikä pankinvaihtokustannuksiin ole viitattu kuin irrallisesti perusteita kertomatta.

Kuopion osuuspankki kiistää seurakuntayhtymän ja Nordean väitteen osuuspankin tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta korkoehtojen osalta. Osuuspankki katsoo, ettei tarjouspyynnössä edellytetty muuta kuin koron sitomista yhden kuukauden euribor. korkoon, minkä johdosta osuuspankin käyttämä yhden kuukauden euribor 365 korkojen keskiarvo on tarjouspyynnön mukainen. Väite tarjouspyynnön vastaisesta tarjouksesta olisi tullut joka tapauksessa tehdä ennen tarjousvertailua. Sen sijaan osuuspankki katsoo, että hankintayksikkö ei ole ymmärtänyt tai pitänyt merkityksellisenä koronlasken-

tatapojen erilaisuutta, jolla on tosiasiallisesti ollut vaikutusta tarjousvertailun kannalta. Hakija pitää tarjousvertailua tältäkin osin puutteellisena. Osuuspankki kiinnittää myös huomiota siihen, että tarjousvertailussa seurakuntayhtymä on käyttänyt sellaisia summia, jotka eivät ilmene tarjouspyynnössä annetuissa tiedoissa.

Laadullisten tekijöiden vertailusta osuuspankki toteaa, että seurakuntayhtymän olisi pitänyt perustella väitteensä siitä, ettei Nordean ja osuuspankin välillä ole merkittäviä laatueroja. Pisteyttäminen ja laadullisten tekijöiden avaaminen tarjousvertailussa tarjouspyynnössä ilmoitettujen painoarvojen mukaisesti olisi vasta johtanut hankintalainmukaiseen kokonaistaloudellisesti edulliseen ratkaisuun. Nordean väitettä hankinnan vastikkeettomuudesta tai vähäisestä arvosta osuuspankki ei pidä hyväksyttävänä. Se katsoo, ettei hankintayksikön tiedossa ole voinut olla, että kahdessa tarjouksessa palvelut ovat maksuttomia. Hankintaprosessiin ryhtyessään seurakuntayhtymä on sitoutunut noudattamaan hankintalainsäädännön määräyksiä ja siten tarjouspyynnössä ilmoitettuja arviointiperusteita. Näin ollen Kuopion osuuspankki katsoo, ettei seurakuntayhtymä ole toiminut tässä tapauksessa hankintalain mukaisesti.

4.3.3. Ongelmakohtat ja huomioon otettavat seikat

Edellä esitetyssä jutussa ongelmakohtia on monia, joista tarjouspyynnön epäselvyyteen, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuteen, vertailuperusteiden hyväksyttävyyteen, tarjousvertailuun, ja hankintapäätöksen perustelemiseen liittyvät ongelmat ovat olennaisimpia hankintaprosessin kannalta. Väite hakemusosoituksen puuttumisesta ja siihen liittyvän määräajan markkinaoikeudelle tehtävää hakemusta varten voi vaikuttaa markkinaoikeuden ratkaisuun merkittävästi, jos se katsoo, että hakemus jätetään myöhästyneenä käsittelemättä. Sisällölliset asiat ovat kuitenkin tässä tarkastelussa tärkeämpiä hankintaprosessin ongelmakohtien ymmärtämiseksi.

Hankintamenettelyä pidetään lähtökohtaisesti kolmivaiheisena, jossa ensimmäisessä vaiheessa valitaan tarjoajat, sitten tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset ja viimeisenä tehdään tarjousten vertailu. Tässä tapauksessa ensimmäisen vaiheeseen ei liity ongelmia, mutta seurakuntayhtymän vedotessa osuuspankin tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuuteen vastineessaan markkinaoikeudelle, voidaan ongelma tunnistaa. Säännönmukaisesti hankintayksikön tulisi hylätä tarjouspyynnön vastainen tarjous, mitä seurakuntayhtymä ei kuitenkaan ole tehnyt eikä asiasta ole mainittu myöskään hankintapäätöksen perusteissa. Väite tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta esitettiin seurakuntayhtymän taholta vasta vastineessa markkinaoikeudelle. Tarjouspyynnön vastaisiin kor-

koehoihin perustuva seurakuntayhtymän väite johtuu mielestäni ensisijaisesti tarjouspyynnön epäselvyydestä ja ylimalkaisuudesta. Tarjouspyynnössä ei ole määritelty korkoehojen osalta kuin se korko, johon maksuliiketilid sidottaisiin. Korkojen laskemista-paa tai koron liittämisen ehtoja ei tarjouspyynnössä ole määritelty, joten niidenkin osalta arviointi perustuu melko yksilöimättömiin seikkoihin.

Kuten jo aikaisemmin on todettu, hankintapäätöksen tulee perustua tarjouspyynnössä annettuihin tietoihin ja se on myös perusteltava. Tässä tapauksessa on mielestäni osittain kysymys siitä, että oikeudellinen kontrollointi vaikeutuu kun esitetään epäilyksiä siitä, mihin hankintapäätös on oikein perustunut. On todettava, että tarjoajilla on oikeus odottaa hankintapäätöksessä selvitystä niiden arviointiperusteiden käytöstä, joita silmäläpitiäen tarjoajat ovat tarjouksensa antaneet.

Seurakuntayhtymä on tässä tapauksessa kuitannut laatukriteerien arvioinnin toteamalla laadullisten seikkojen yhtäläisyyden kahden edullisimman tarjoaja tarjousten perusteella. Sitä ei voida mielestäni pitää riittävänä perusteena ottaen huomioon tarjouspyynnössä ilmoitetun 30 %:n painoarvon palvelukokonaisuuden laadullisten tekijöiden arvioinnissa. Yhtä tärkeää hankintaprosessissa on riittävästi yksilöidyn tarjouspyynnön tekeminen, mutta niin ikään sen soveltaminen tarjousvertailussa ja hankintapäätöksessä. Tässä tapauksessa arviointiperusteiden soveltaminen on jäänyt puolitiehen. Kokonaistaloudellisuuden käsite arviointiperusteena menettää merkityksensä tässä tapauksessa, jos sen merkitystä alun pitäenkään on riittävästi ymmärretty. Samantyyppisestä asiasta on ollut kyse markkinaoikeuden päätöksessä (MAO: 174/04), jossa todetaan, ettei hankintayksikkö ollut arvioinut annettujen tarjousten keskinäistä paremmuutta ilmoitettujen kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuvien asioiden osalta. Tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun toteutumiseksi hankintapäätös kumottiin ja hankintayksikkö veloitettiin tekemään uusi tarjousvertailu ja perusteltu hankintapäätös.

Erillisenä kysymyksenä voi pitää pankinvaihtokustannusten merkitystä tarjousvertailussa. Seurakuntayhtymän ja Nordean esittämän mukaan pankinvaihtokustannukset kuuluivat itsestään selvästi palvelukokonaisuuden hintaperusteiden alle tarjouspyynnössä kerrottujen palvelujen käyttöönotosta ja käytöstä johtuvien muiden kustannusten nimellä. Pankinvaihtokustannusten ja palvelujen käyttöönotosta johtuvia kustannuksia ei voi mielestäni täysin rinnastaa, sillä vaarana on, että melko yksilöimätön ehto antaa rajoittamatonta valtaa hankintayksikölle valinnassa. Hankintalainsäädännön taustaa ja periaatteita ajatellen, ennalta määrittelemättömiin transaktiokustannuksiin perustuva hankintapäätös ei toteuta hankinnalle asetettuja avoimuuden, tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia riittäväällä tavalla. Palveluiden kilpailuttamisen päämääränä on

mahdollisimman laadukkaan ja kustannustehokkaan palvelun tuottaminen, johon liittymättömänä asiana transaktiokustannuksia voidaan pitää. Tässä tapauksessa seurakuntayhtymän hankintapäätöksessään ilmoittamana vaikuttavana tekijänä pidettävät pankinvaihtokustannukset vääristävät mielestäni hankinnan luonnetta, koska ne eivät ole tarjoajien hallittavissa eivätkä tarjoajat niihin voi vaikuttaa. Mikäli pankinvaihtokustannukset ovat olleet hankintayksikön tiedossa alusta alkaen, voidaan mielestäni katsoa, että seurakuntayhtymä on perustanut hankintapäätöksensä ainoastaan jatkuvuuteen. Tarjousten vertailu niin hinta kuin laatuperustein vaikuttaa siinä valossa jokseenkin turhalla. Markkinaoikeudessa on ollut ratkaistavana asia (MAO: 92/04), jossa hankintayksikkö oli tarjouspyynnössä ilmoittanut arviointiperusteiksi jatkuvuuden sekä kokonaislaatuun ja – hintaan vaikuttavat tekijät. Hankintayksikkö on siis tosiasiallisesti halunnut käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteena, mutta antanut myös erityistä painoa hankinnan jatkuvuudelle. Markkinaoikeus katsoi, ettei tarjoajan valintaan tai kokonaistaloudelliseen edullisuuteen liittyviin seikkoihin voida sisällyttää sellaisia arviointiperusteita, jotka suosivat jo ennestään tuttua tarjoajaa. Markkinaoikeuden mielestä kyseinen toimintatapa vaikeuttaisi uusien yrittäjien pääsyä markkinoille, vaikeuttaisi kilpailun syntymistä sekä käytännössä vähentäisi kilpailua ja olisi tarjoajien kannalta syrjivää.

5. PANKKIPALVELUT JULKISEN HANKINNAN KOHTEENA

5.1. Hankinnan kohde

Pankkitoimintaa laajasti määritellen pankkien tehtäviä ovat talletusten vastaanotto, luottojen myöntäminen, maksuliikkeen ja raha- sekä valuuttamarkkinakaupan hoitaminen. Sijoitus-, rahoitus- ja neuvontapalvelut kuuluvat riskien allokoinnin ja omaisuudenhoitopalveluiden lisäksi pankkien toimenkuvaan. Pankkikonsernien ytimen muodostaa vähittäispankkitoimintaan kuuluva talletuspankkitoiminto, jonka toiminta kohdistuu lähinnä kotitalouksiin ja pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Pankkikonsernin yritys pankkitoiminta puolestaan kohdistuu suuryrityksiin sekä julkisyhteisöihin kuten kuntiin ja seurakuntiin. Omaisuudenhoitopalvelut vastaavat asiakkaiden omaisuuden hoidosta tehtyjen toimeksiantojen mukaisesti. Näiden pankkikonsernien perustoimintojen ympärille rakentuvat erilaiset kiinteistö-, vakuutus-, osakesijoitus- ja rahoitustoimintaan erikoistuneet tytäri- ja osakkuusyhtiöt. Vuoden 2005 lopussa Suomessa toimi 345 pankkia, joista yhteenlaskettuna yli 80 %:n markkinaosuus oli Nordealla, Sammolla ja OP-ryhmällä.⁸²

Pankkipalveluita julkisen hankinnan kohteena pohdittaessa, jää osa pankkikonsernien tarjoamista myös kuntien käyttämistä palveluista lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hankintalain soveltamisalaan kuuluviakin pankkipalveluita säädellään eri tavoin riippuen kynnysarvojen ylittymisestä tai alittumisesta. Lisäksi hankintadirektiivissä on tehty raja- ja ensisijaisten ja toissijaisten palveluiden osalta. Pankkipalvelut kuuluvat ensisijaisiin palveluihin. Raja- ja ensisijaisten palveluiden ominaisuuksiin siten, että ensisijaiset palvelut ovat sellaisia palveluita, jotka soveltuvat erityisesti rajat ylittävien hankintojen kohteeksi. Käytännössä se tarkoittaa palveluita, joiden osalta rajat ylittävää kauppaa ja hankintoja tehdään jo. Toissijaisten palveluiden osalta on katsottu, että ne ovat enemmän sidottuja maantieteelliseen läheisyyteen ja kieleen.⁸³

5.1.1. Erityispiirteet

Palveluhankintojen ja erityisesti rahoitus- ja osaamispalveluiden hankkimiseen katsotaan yleisesti liittyvän ongelmia, jotka eivät nouse yhtä voimakkaasti esille muun tyyppisissä hankinnoissa. Ongelmat liittyvät usein hankinnan kohteen ja siihen liittyvien kriteerien riittävän tarkkaan määrittelemiseen, jotta avoimen tai rajoitetun menettelyn

⁸² Suomen Pankkiyhdistys

⁸³ Laurinen (1997): 42

käytölle olisi edellytyksiä. Kriteerit ovat ainakin aikaisemmin perustuneet hankintaa edeltävään tarjoajien palveluiden oletettuun laatuun, suosituksiin sekä hankintayksikön aikaisempiin omiin kokemuksiin.⁸⁴ Hallituksen esityksessä (HE 50/2006) uudeksi hankintalaiksi pankki-, vakuutus- ja sijoituspalvelut on otettu huomioon laajentamalla neuvottelumenettelyn käyttöalaa. Siinä todetaan, että neuvottelumenettely olisi mahdollinen sellaisissa palveluhankinnoissa, joissa parhaan tarjouksen valinta ei voisi tapahtua riittävän tarkan etukäteen laaditun sopimuserittelyn tai tehtävänmäärittelyn mukaisesti avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä. Tulevassa hankintalaissa rajataan soveltamisalan ulkopuolelle arvopaperien ja rahoitusvälineiden liikkeellelaskuun, ostoon, myyntiin ja siirtoon liittyvät palvelut. Rahoitusvälineisiin liittyvä soveltamisalan tarkennus rajaa julkisyhteisöjen lainanoton, niin pääoman kuin rahankin osalta hankintalain ulkopuolelle.⁸⁵ Rahoitusvälineiden voidaan katsoa tarkoittavan esimerkiksi erilaisia joukkovelkakirjalainoihin perustuvia rahoitusinstrumentteja.

Pankkipalveluiden erityispiirteenä julkisen hankinnan kohdalta voidaan pitää mielestäni myös sitä tosiasiaa, että maksuliikkeen hoitaminen kunnan itse tuottamana palveluna ei ole mahdollista. Esimerkiksi maksamiseen, tileihin ja maksuvalmiuteen liittyvät tarpeet ovat toteutettavissa vain pankkien tuottamina palveluina. Samassa yhteydessä mainittakoon myös laskutukseen liittyvät palvelut kotimaassa että ulkomailla tai sähköisiin maksuliikepalveluihin kuuluvat eräsiirtopalveluna toteutettavat tehtävät ja kassanhallinnan verkkopalvelut. Mielestäni on myös merkityksellistä, että kunnallisen julkisen hankinnan vaatimukset täyttäviä pankkipalveluita tarjoavia pankkeja tai pankkiryhmittymiä on rajoitettu määrä. Tarvittavan palveluvalikoiman pankit ovat hinnaltaan ja kokonaistaloudelliselta edullisuudeltaan ylivoimaisia, mikä johtuu varmaankin suurelta osin pankkien koosta.

Riskinä voi mielestäni pankkipalveluita julkisena hankintana toteutettaessa olla myös liiallinen paino tarjousten hintavertailulla. Laadullisten tekijöiden määrittäminen ja niihin perustuvan kokonaistaloudellisen edullisuuden käsitteen hahmottaminen on vaikeampaa kuin korkotuottojen rahamääräinen vertaileminen hankintapäätöksen perustelemiseksi. Kuntien ja kuntayhtymien katsotaan usein syyllistyvän juuri halvimman vaihtoehdon valitsemiseen laadullisten tekijöiden jäädessä vähemmälle huomiolle.⁸⁶

5.1.2. Maksuliike

⁸⁴ Laurinen (1997): 68-71

⁸⁵ HE 50/2006

⁸⁶ Kuntatalous (2004): 65-66

Maksuliikkeen piiriin kuuluvat palvelut ovat melko vakiintuneita ja samansisältöisiä suurimmilla suomalaisilla pankeilla. Nykyisin suurelta osin paperittoman maksuliikkeen pohjana on pankkien välinen yhteistyö Suomen Pankkiyhdistyksessä. Esimerkiksi Pankkiyhdistyksen standardoima konekielinen tiliote poisti kirjallisten tiliotteiden ja tositteiden laajemman käytön. Niin ikään laskujen maksupalvelu (LMP), suoraveloitus ja saapuvat viitemaksut-palvelu helpottavat yritysten taloushallinnon työtaakkaa.⁸⁷

Maksuliike-käsitteen voidaan katsoa sisältävän tietynsisältöisen pankkipalvelukokonaisuuden esimerkiksi juuri kunnalle. Seuraavassa esitellyt palvelut ovat nimenomaisesti kuntien julkisten hankintojen kohteena. Palvelut voidaan jaotella viiteen ryhmään maksuliikkeen sisällä: **tilit, maksaminen, laskuttaminen, ulkomaanpalvelut ja rahahuolto**. Siihen kuuluvat olennaisilta osin erilaiset tilit, joissa voivat yhdistyä sekä sijoittaminen että maksuliikkeen hoitaminen erilaisin luottolimiitein ja korkoehdoin. **Konsernitili** kuuluu olennaisena osana myös tilikokonaisuuteen. Sillä mahdollistetaan varojen hallitseminen keskitetysti, mutta maksuliikenteen hoitaminen voidaan kuitenkin säilyttää hajautettuna. Ideana on, että rahoitus- ja sijoitustoiminta pystytään hoitamaan asiantuntevasti keskitettynä toimintona, ja toisaalta sisäisin limiitein luodaan liikkumavaraa yksiköiden tarpeisiin. Konsernitileihin liittyy myös sisäinen koronlaskenta, jolla mahdollistetaan korkojen kohdistaminen yksiköiden varainkäytön mukaan.⁸⁸

Maksamiseen liittyvillä palveluilla tarkoitetaan erilaisia niin kotimaan kuin ulkomaan maksuihin liittyviä välineitä ja palveluita. Osa järjestelmistä on pankkien yhteisesti määrittelemiä asiakasjärjestelmiä, joiden tarkoituksena on maksajan tai saajan tilipankista riippumattoman rationaalisen maksuliikenteen toteutuminen. Tällaisia maksamiseen ja laskutukseen liittyviä yhteisiä järjestelmiä ovat muun muassa laskujen maksupalvelu, toistuvaissuoritukset, saapuvat viitemaksut, suoraveloitukset, maksupääteljärjestelmät sekä konekielinen tiliote⁸⁹. **Laskituksen** osalta kyse on saapuvista maksuista sekä muun muassa verkkolaskusta. Saapuvien maksujen käsittely voi tapahtua viitelaskituksen, suoraveloituspalvelun tai esimerkiksi maksupääteläpalvelun avulla. Verkkolaskun avulla yhteisö taas välttää laskujen tulostamisesta ja lähettämisestä aiheutuvat kustannukset ja laskuttaminen nopeutuu, kun verkkolaskujen tiedot on mahdollista siirtää suoraan reskontraan ja kirjanpitoon. **Sähköiset maksuliikepalvelut** ovat monimuotoistaneet palveluvalikoimaa sekä siihen liittyviä pankin ja asiakkaan välisiä yhteystapoja. Yhteystavat voivat nykyään olla verkkoon perustuvia tai sitten eräsiirron kautta tapah-

⁸⁷ Suomen pankkiyhdistys (2004): 12

⁸⁸ Osuuspankki

⁸⁹ Suomen pankkiyhdistys (2004): 17–19

tuvia. Kassanhallintaohjelmien avulla voidaan vaivattomasti hallita esimerkiksi konsernitilejä ja eräsiirto yhdistettynä pankkiyhteysohjelmaan mahdollistaa esimerkiksi LMP-maksujen, palkka-aineistojen, suoraveloitusten sekä maksupäätetapahtumien käsittelyn. Myös verkkokaupankäyntiin liittyvät palvelut, verkkopalkkapalvelut ja verkkolaskut, sekä yritysten välillä että yksityisille henkilöille, ovat tärkeä osa sähköisiä maksuliikepalveluja.

Rahahuoltosopimuksella sovitaan käteisen rahan laskemisesta, säilyttämisestä sekä tilitämisestä. Rahahuollon palveluita ovat vaihtorahapalvelu, päiväkassatilitykset sekä rahojen säilyttämispalvelut.

5.1.3. Rahoitus ja korkoriskinhallinta

Kuntien rahoittaminen, siihen liittyvät tuotteet ja niiden käyttöedellytykset vaihtelevat muun muassa sen perusteella, onko kyse pitkäaikaisesta vai lyhytaikaisesta lainasta ja minkälaisin korkoriskin hallinnan keinoin lainat varustetaan. Pitkäaikaisia lainamuotoja ovat talousarviolainat sekä Euroopan investointipankin ja Euroopan Neuvoston Kehityspankin rahoitusmuodot, joita rahoituslaitokset välittävät⁹⁰. Lyhytaikaiseen, alle vuoden kestäväen tarpeen rahoitusmuotona on kuntatodistus, joka on haltijavelkakirjan muotoinen. Kuntatodistuksista tehdään yleisesti puitesopimus, jonka pohjalta kunta liikkeellelaskijana päättää todistusten liikkeellelaskusta⁹¹. Korkoriskinhallinnan keinoja ovat esimerkiksi kiinteisiin ja vaihtuvakorkoisia lainojen käyttäminen, luottosalkun jakaminen pitkien ja lyhyiden lainojen kesken sekä korkojohdannaiset. Korkojohdannaisia ovat esimerkiksi niin sanotut vakioidut johdannaisinstrumentit, joissa toisena osapuolella on pankki. Niihin kuuluu koronvaihtosopimukset, korkotermiinit ja korko-optiot. Korko-optioiden käsitteitä ovat koron enimmäis- ja vähimmäistason määrittelevät korkokatto (cap) ja korkolattia (floor) sekä niiden yhdistelmä korkoputki. Vakioiduista, jälkimarkkinakelpoisista johdannaisista, joiden kaupankäynti tapahtuu pörssissä, mainittakoon esimerkkinä korkofutuurit.⁹²

Hallituksen esityksessä uudeksi hankintalaiksi todetaan, ettei lain soveltamisalaan kuulu arvopaperien ja rahoitusvälineiden liikkeellelaskuun, ostoon, myyntiin ja siirtoon liittyvät palvelut. Tällöin on kyse erityisesti rahan ja pääoman hankkimisesta, mikä tarkoittaa kuntasektorin lainanoton rajautumista lain soveltamisalan ulkopuolelle.⁹³ Säädöksen

⁹⁰ Kuntarahoitus Oyj

⁹¹ Osuuspankki

⁹² Pankkitoiminnan käsikirja (1996): 139–143

⁹³ HE 50/2006: 58–59

muuttaminen perustuu EU:n hankintadirektiiviin, jonka taustalla olevia muutoksen syitä on ollut tältä osin erittäin vaikea saada selville. Voimassa olevan hankintalain mukaan kaikki hankintayksikön tekemät hankinnat tulee kilpailuttaa, kun taas julkisyhteisön lainanoton osalta jatkossa hankinnat jäävät kokonaan säätelyn ulkopuolelle hankinnan arvosta riippumatta.

Mietittäessä hankintalain ulkopuolella jäävien hankintojen erilaisiin lainsäädännön periaatteisiin pohjautuvaa suhdetta, on kyse lailla säädeltyjen ja soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen suhteesta. Tällöin tulee tulkita niitä julkisen hankintalainsäädännön taustalla olevia periaatteita, jotka ilmenevät kansallisessa lainsäädännössä EU-oikeuden kautta. Eurooppaoikeudesta voidaan löytää kolme erilaista sääntelykokonaisuutta, joiden yhteisvaikutus on merkittävä. Ensiksikin kysymykseen tulee EU:n perustamissopimuksen säännökset, toiseksi hankintadirektiivi ja kolmanneksi eurooppaoikeuden oikeuskäytännön tulkinnat perustamissopimuksesta yleisten oikeusperiaatteiden muodossa.⁹⁴

Yleisten oikeusperiaatteiden merkitys perussopimuksen hengen kuvaajana korostuu, kun tässä tapauksessa pohditaan sekä EU-sääntelyn että kansallisen hankintalainsäädännön ulkopuolelle uudessa hankintalaissa jäävää kuntien lainanottoa.

Perustamissopimuksen yleisluonteisesta syrjinnän kiellosta ja sisämarkkinoiden neljästä vapaudesta on johdettavissa useita periaatteita. Niihin kuuluvat yhdenvertaisen kohtelun, avoimuuden, vastavuoroisen tunnustamisen ja suhteellisuuden periaatteet. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sisältää ajatuksen tasapuolisesta kohtelusta, jonka toteuttamisessa avoimuuden periaate on olennaisessa osassa. Kyse on molemmissa edellisissä periaatteissa mahdollisimman laajan ja laadukkaan tiedon saannin edellytysten luomisesta kaikille tarjoajille. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää menettelyjen oikeaa suhdetta tavoiteltaviin päämääriin nähden ja vastavuoroisella tunnustamisella taas pyritään poistamaan kaupan teknisiä esteitä, mikä tarkoittaa, ettei tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä saa estää ilman erityistä syytä ja siitä ilmoittamatta.

Mielenkiintoista onkin pohtia, millaiseksi lainanoton kilpailuttaminen muodostuu, kun varsinainen hankintalain soveltaminen ei tule kyseeseen. Tällöin on mielestäni kysymys myös siitä, miten itse soveltamisalan ulkopuolelle rajautuva lainanotto ja kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat kuuluvat lain hengen ja oikeusperiaatteiden piiriin ja

⁹⁴ Ylätupea (2005): 49

eroaako niiden periaatteellinen ohjeistus. Lainanhankintaan lakia ei sovelleta ollenkaan, kun taas kansalliset kynnsarvot alittavat hankinnat rajautuvat ainoastaan rahamääräisen arvon perusteella soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisyhteisöjen sisäisen ohjauksen ja ohjeistuksen merkitys kasvaa joka tapauksessa, jos pakottava lainsäädäntö puuttuu.

Pohdittavaksi muodostuu jatkossa kysymys siitä, lisääntykö jonkin muun kilpailulainsäädännön osa-alueen vaikutus esimerkiksi kunnan rahan ja pääoman hankkimisen keinoihin. Ja onko vaikutus suoranaista vai periaatteenomaista? Perustamissopimuksen 81 artiklassa kielletään sellaiset yritysten väliset sopimukset, päätökset ja yhdenmukaistetut menettelyt, jotka voivat vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan niin, että seurauksena on kilpailun vääristyminen, estyminen tai ainakin rajoittuminen. Seuraavassa artiklassa säädellään määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Sen edellytyksenä on kilpailuihinkin verrattuna merkittävästä markkinaosuus sekä siitä syntyvien taloudellisten kilpailualueiden väärinkäyttämistä.⁹⁵

On mielenkiintoista pohtia myös sitä, millaiseksi rahoituksen tarjoajien kenttä muodostuu, kuntasektorin lainanotto menettää julkisen hankinnan statuksen. Kasvaako esimerkiksi kuntien omistaman Kuntarahoitus Oyj:n merkitys kuntien rahoituksessa, kun yhä useampi kunta on Kuntarahoitus Oyj:n omistaja loppuvuonna 2006 olleen osakeannin johdosta, ottaen huomioon tulevan hankintalain muutokset lainanhankinnan säätelyyn. Kuntien lainakannan kasvuvauhti on ollut viime vuosina ainakin melko voimakasta, sillä vuodesta 2001 alkaen kuntien lainanoton arvioidaan kasvaneen noin 75 prosenttia eivätkä lisääntyvä palvelukysyntä ja tulopohjan kaventuminen kunnissa viittaa kasvun pysähtymiseen⁹⁶.

5.2. Pankin ja kunnan yhteistyömahdollisuuksista

Kysymys pankin ja kunnan yhteistyömahdollisuuksista julkisten hankintojen toteuttamisessa kiteytyy kysymykseen siitä, mitkä ovat hankintalainsäädännön asettamat rajat pitkälle menevässä kumppanuus- ja verkostoyhteistyössä ja mitä sellainen yhteistyö voisi pitää sisällään. Uudessa hankintalaissa hankintamenettelyihin tulee aiemmin selvitettyjä muutoksia. On mielenkiintoista nähdä, miten esimerkiksi EY-kynnsarvojen ylittävien hankintojen rahoituspalveluita ajatellen muokattu neuvottelumenettely otetaan vastaan. Mielenkiintoinen on myös kysymys siitä, toteutuuko hankintalainsäädännön suhteelli-

⁹⁵ Kuoppamäki (2006): 22–23

⁹⁶ Kuntarahoitus Oyj

suusperiaatteen mukainen ajatus siitä, että hankintamenettelyn tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan luonteen kanssa. Tämä problematiikka liittyy olennaisella tavalla pankin ja kunnan välisen yhteistyön edellytysten olemassaoloon ja niiden mahdolliseen paranemiseen ja syventymiseen.

Haasteita kunnan ja pankin yhteistyölle aiheutuu myös kunnallisen päätöksentekoprosessien erilaisuudesta, niin sen tason kuin tapojenkin osalta. Kuntasektorin hankintatoimen hajanaisuuden astekin vaihtelee kunnittain, niin myös hankintatoimen kokonaisvaltainen johtaminen. Kun mietitään innovaatioita julkisissa hankinnoissa, uusien yhteisten toimintatapojen löytämiseksi, törmätään Ylihervan mukaan esimerkiksi seuraaviin ongelmiin⁹⁷:

1. Hankintojen luonne sekä hankinnoissa käytettävät valintakriteerit eivät ole omiaan kannustamaan ja lisäämään innovatiivisuutta uusien toimintatapojen tai osaamisen kehittämiseksi.
2. Sopimukset eivät sisällä riittävästi kumppanuuteen kannustavan yhteistoiminnan elementtejä.
3. Sopimukset ovat usein lyhytkestoisia ja kysyntä mielletään lyhytkestoiseksi.
4. Tarjouspyynnöt eivät mahdollista riittävää liikkumavaraa palveluntoimittajalle, jolloin luovuudelle ei jää tilaa.
5. Hyötyjen ja riskien jakaminen tapahtuu epätasaisesti.

Palveluita kilpailuttamalla hankintalainsäädännön periaatteiden mukaisesti on mahdollista parantaa ja edistää palveluiden kehittymistä. Julkinen hankinta on niin ikään mahdollisuus myös yritykselle kehittää toimintaansa. Mikäli hankintasopimuksen solmimisen jälkeen sopimusaikaista yhteistyötä ei ole, kunta ei tiedä mitä saa ja pankki ei välttämättä osaa tarjota tarpeiden mukaisia palveluita. Kuten muissakin palveluissa kunnan etäännyessä itse tuotannosta, tuotannon ohjaus, laadunhallinta ja palveluiden kehittäminen tulevat yhä tärkeämmiksi.

Palveluhankinnoissa, kuten erityisosaamista vaativien pankkipalveluiden hankinnassa, yhteistyön merkitys korostuu entisestään.⁹⁸ Pankin ja kunnan yhteistyön lisääntyminen ja syventyminen edellyttävät molemmilta tietotaidon lisääntymistä. Hankintaprosessin määrittäessä tarjouspyynnöstä alkaen hankinnan erityisvaatimuksia, on selvää, että sekä hankintalainsäädännön että palvelun sisällön parempi tuntemus ovat yhteistyön olennai-

⁹⁷ Yliherva (2006): 53

⁹⁸ Kilpanet

sia vaatimuksia. Sopimuksen aikainen yhteistyö voisi olla siis kunnan ja pankin välistä kumppanuutta, mikä tarkoittaisi jo tarjouspyynnöstä alkavaa, sisäänrakennettua sopimusdynamiiikkaa. Tällöin kunnan osalta on kyse myös hankintatoimen kokonaisvaltaisesta johtamisesta ja strategioiden määrittelystä.

Yhteistyön toteuttamisessa peruslähtökohtien tulee olla luottamusta luovia ja myönteisiä tähdäten yhteisten tavoitteiden ja etujen saavuttamiseen. Yhteistyön kannalta on tärkeää, että muistetaan henkilöiden välinen vuorovaikutus sopimusten ollessa organisaatioiden välisiä. Pankin ja kunnan yhteistyön suunnittelussa voidaan käyttää apuna muutamia kysymyksiä, joiden avulla strategisen yhteistyön ulkorajat saadaan määritellyksi⁹⁹:

- mitä yhteistyöllä halutaan saavuttaa?
- paljonko ollaan valmiita panostamaan yhteistyöhön – ja mitkä ovat resurssit?
- missä määrin ollaan valmiita muuttamaan toimintatapoja yhteisen edun nimissä?
- ollaanko valmiita yhdessä palveluntuottajan kanssa avoimesti kehittämään hyviä toimintatapoja?

Pankki- ja rahoituspalveluiden luonnetta julkisen hankinnan kohteena pohdittaessa on mielestäni selvää, että kunnan asiantuntemus pankkipalveluista ja toisaalta pankin tietämys hankintalainsäädännöstä eivät ole samalla tasolla. Yleensä hyvän yhteistyön aineksia kunnan näkökulmasta mietittäessä, kunnalla oletetaan olevan asiantuntemusta myös hankittavan palvelun alalta. Seuraavien hyvän yhteistyön tunnusmerkkien voidaan mielestäni katsoa laaditun tuon olettamuksen mukaan, mikä ei kuitenkaan vähennä sen arvoa tämän tutkielman kontekstissa. Asiantuntemuksen aktiivinen jakamisen osalta pankin rooli vain kasvaa, mutta samat yhteistyömuodot voivat silti toimia pohjana keskustelulle.

Pankkinäkökulmasta vuorovaikutuksen ja markkinakommunikaation edistämiseksi voitaisiin käyttää seuraavia lähtökohtia¹⁰⁰:

- strategian mukainen aktiivinen viestintä palveluiden kehittämisen ja toteuttamisen tueksi pankkiryhmän sisällä sekä kunta-asiakkaiden keskuudessa
- hankintaa edeltävät markkinointi-, informaatio-, ja keskustelutilaisuudet tarpeista, tavoitteista ja odotuksista

⁹⁹ Jalanka, Salmenkari & Winqvist (2003): 30

¹⁰⁰ Kilpanen

- hankintayksikön ja palvelun toimittajan välisten arviointi- ja kehittämisfoorumien luominen sekä yhteiset koulutustilaisuudet
- sopimusaikaisen yhteistyön muodot kirjataan sopimuksen osaksi

5.2.1. Kumppanuus ja verkostoituminen

Kumppanuus ja verkostoituminen ovat käsitteinä vaikeita määriteltäviä, sillä niiden merkityssisällöt ovat osittain päällekkäisiä. Yliherva määrittelee kumppanuuden kahdenvälisenä suhteena, jossa yhdistyy osapuolten tiedot, osaaminen, luovuus, näkemykset ja kokemukset yhteisten tavoitteiden täyttymiseksi. Hänen mukaansa kumppanuus jakaantuu ulkoiseen kumppanuuteen, joka perustuu sopimuksellisuuteen, kun taas sisäisessä kumppanuudessa korostuvat ei-sopimukselliset elementit kuten luottamus, avoimuus ja vuorovaikutus. Verkostotaitoja Yliherva kuvailee aktiivisuutena kahden- ja monenvälisissä suhteissa, joissa pyritään organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Työntekijöiden henkilökohtaisten verkostotaitojen avulla organisaatio toteuttaa kumppanuusosaamistaan ja kannustaa innovatiivisuuteen.¹⁰¹

Väntsin oikeustaloustieteellinen näkemys verkostoitumisesta perustuu ajatukseen siitä, onko markkinaperusteisen toiminnan tavoitteena lyhytaikainen vai pitkäaikainen suhde. Pitkäaikaista suhdetta Väntsi kutsuu verkostoksi. Yhteistyötä hän pitää verkostoitumisen esimuotona, josta verkostolle ominainen integraatio kuitenkin puuttuu. Väntsi näkee verkostosuhteissa ristiriidan yhteisöoikeuden ja sopimusoikeuden välillä, minkä elementtejä pankin ja kunnankin suhteessa voidaan tunnistaa.¹⁰² Yhteisöoikeuden tiukka säätelyraami ja sopimusoikeuden periaatteet eivät tue verkostoitumisen ideaa pitkäaikaisesta kumppanuudesta. Hankintalain periaatteidenkaan mukaan säännöllisesti uusittavien lyhytaikaisten sopimusten tekeminen ei ole hyväksyttävää. Hankintayksiköiden koon kasvaessa ja sopimuskausien pysyessä lyhyinä kilpailuoikeudelliset periaatteet voivat myös rajoittaa jatkossa verkostoitumista.

Omana haasteena voi nähdä myös Väntsin luoman verkostoitumisen rakenteellisten tasojen vuorovaikutussuhteet. Ne voivat olla organisaatioiden välisiä, organisaation sisäisiä tai yksilöiden välisiä. Organisaation väliset suhteet ovat juridisesti itsenäisten toimijoiden välisiä, mikä tarkoittaa yhteisiä tavoitteiden määrittelemää erikoistumista. Organisaation sisäiset suhteiden kautta tapahtuva verkostoituminen perustuu toimintojen joustavuuden lisäämiseen esimerkiksi matriisiorganisaatiomallin mukaisesti. Erona

¹⁰¹ Yliherva 2006: 83–84

¹⁰² Väntsi 1999: 9–16, 71

organisaatioiden verkostoitumiseen on sisäisten yksiköiden ei-juridinen luonne.¹⁰³ Verkostoituminen erilaisten rakenteiden välillä on myös yksi pankin ja kunnan kohtaamista haasteista. Kuntasektorin hajautettu hankintatoimi ja esimerkiksi OP-ryhmän ryhmärakenteen ominaispiirteet vaativat vuorovaikutusta kaikilla rakenteellisilla tasoilla, jotta verkostoituminen edes tältä osin olisi mahdollista.

Markkinoita ja hierarkiaa pidetään taloudellisen organisoitumisen periaatteellisina vaihtoehtoina¹⁰⁴. Markkinaehtoisissa liiketoimintasuhteissa asiakkaat kilpailuttavat palvelun toimittajia niin, että palvelujen tuottamisen kustannukset tulevat mahdollisimman alhaisiksi. Vertikaalisesti organisoitunut liiketoiminta eli hierarkia taas minimoi liiketoiminnan vaihtokustannukset.¹⁰⁵ Markkinan ja hierarkian arvioiminen vaihtoehtoisten transaktiokustannusten perusteella on siten mahdollista ja järkevääkin, jotta niiden vahvuuksien ja heikkouksien löytäminen tukisi verkostoitumisen ideaa markkinan ja hierarkian välimaastossa. Verkosto on siis markkinoiden ja hierarkian välimuoto, jossa erilaiset sopimusjärjestelyt eivät koske pelkästään hierarkian sisäisiä asioita, mutta eivät kuitenkaan täytä markkinaehtoisen toiminnan tunnusmerkkejä.

Muutos niin markkinaehtoisesta kuin vertikaalisesti integroituneesta organisoitumisesta vasta kohti verkostoja on mahdollinen. Markkinaehtoisen liiketoiminnan verkostoituminen näkyy esimerkiksi sopimussuhteiden pidentymisenä ja toiminnan kehittämisenä yhteistyössä pelkän operatiivisen toiminnan sijaan. Hierarkian muuttuessa verkostomaiseksi, rakenne pirstoutuu ja muuttuu tulosityksikkörakenteeksi, mikä näkyy yhtiöittämisen ja ennen kaikkea ulkoistamisen lisääntymisenä.

Verkostoitumiseen johtavia motiiveja pohdittaessa voidaan tunnistaa useita eri vaikuttimia, jotka ovat niin ikään julkisyhteisön ja pankin verkostoajattelun taustalla. Ensinnäkin verkostoitumisella pyritään parantamaan kustannustehokkuutta ja toisaalta kasvumahdollisuuksia liiketoiminnassa. Kasvumahdollisuuksien parantaminen kuvaa verkostoitumisen strategisia tavoitteita, joihin erilaisin kumppanuuksin pyritään. Edellisten lisäksi merkittävä verkostojen tuoma hyöty liittyy oppimiseen ja informaation hankkimiseen, mikä on merkittävä osa verkoston nopeaa reagointikykyä.¹⁰⁶

Hallituksen esityksen nykytilan arviointia koskevassa osassa todetaan, että erilaisten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö- ja kumppanuushankkeiden määrä on kasvanut

¹⁰³ Väntsi 1999: 73–76

¹⁰⁴ Väntsi 1999: 69

¹⁰⁵ Vesalainen 2002: 22–23

¹⁰⁶ Vesalainen 2002: 14–19

viime vuosina ja että kumppanuushankkeiden sisältö on ulottunut laajoista infrastruktuurihankkeista palvelukohtaisiin hankkeisiin. Esityksessä mainitaan muun muassa hankkeiden motiiveiksi yhteistoiminnallinen palvelunkehittäminen sekä joustavuuden lisääminen asiakassuhteessa. Tämän tyyppisten yhteistyömuotojen sääntely ei ole ollut ennen hankintalainsäädännön piirissä. Uudessa, vuoden 2007 kesäkuun alusta voimaan tulevassa, hankintalaissa kumppanuushankkeita varten neuvottelumenettelyn käyttöalaa on laajennettu koskemaan erityisesti esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia. Laissa sanamuodon mukaan hankintayksikkö voi käyttää neuvottelumenettelyä myös julkisen ja yksityisen sektorin yksittäistä hanketta koskevaa yhteistyöjärjestelyyn liittyvässä hankinnassa tai pysyvää kumppanuussopimusta koskevassa hankinnassa sekä pitkäkestoisessa hankinnassa.¹⁰⁷ Lain sanamuodosta voi päätellä, että pankin ja kunnan väliselle kumppanuudelle tarjotaan erilaisia vaihtoehtoja, jos neuvottelumenettelyä halutaan käyttää. Kyse on silloin lähinnä tiiviistä rakenteellisesta kumppanuudesta tai ainoastaan pitkäkestoisesta hankinnasta.

Tarkastelen seuraavassa lyhyesti verkostoitumista erilaisten teoreettisten lähtökohtien kannalta tavalla, joka mielestäni kuvaa pankin niitä ongelmia ja mahdollisuusiakin, joita pankilla ja kunnilla on yhteistyön kehittämisessä. Organisaatio- ja talusteoreettinen tarkastelutapa pureutuu esimerkiksi resurssiriippuvuusteorian, transaktiokustannusteorian sekä peliteorian avulla organisaation sidosryhmäsuhteisiin¹⁰⁸.

Resurssiriippuvuusteorian lähtökohtana ovat vaihtokustannukset, joita syntyy yhteistyökumppanin vaihtamisesta. Organisaatioiden pyrkimyksenä on tietysti hallita riippuvuussuhdettaan sillä perusolettamuksella, että riippuvuus lisääntyy vaihtokustannusten noustessa. Pankkipalvelujen ollessa julkisen hankinnan kohteena palveluiden jatkuvuudella on voitu perustella tiettyä hankintaa, jolloin kysymys on tosiasiallisesti ollut vaihtokustannuksista. Julkisen hankintalainsäädännön ja oikeuskäytännön kannalta vaihtokustannusten käyttäminen vertailuperusteena ei ole hyväksyttävää. Olisinkin sitä mieltä, ettei pankki tai kunta ole riippuvainen toistensa resursseista, mutta kuntayksiköiden koon kasvu ja merkitys pankkien asiakkaina ovat epäilemättä kasvamassa samanaikaisesti kun hankintojen toteuttamiseen kohdistuvat paineet tehokkuudesta ja osaamisen kehittämisestä kasvavat.

Transaktiokustannusteorian avulla hierarkian ja markkinasuuntautuneen toimintamallin kannattavuutta ja niiden eroja vertaillaan vaihdannassa syntyvien kustannusten osal-

¹⁰⁷ HE 50/2006: 17–18, 111–112, 196

¹⁰⁸ Vesalainen 2002: 26–27

ta. Teoria kiteytyy kysymykseen siitä, mitä kannattaa ostaa ja mitä kannattaa valmistaa itse. Transaktioteoria selittää ja mallintaa sitä syy-yhteyttä, joka on yrityksen hallintorakenteen valinnan, sen toiminnan ja toimintaympäristön välillä.¹⁰⁹ Teoria selvittää varsin hyvin sitä, miten transaktiokustannusten määrä vaikuttaa hallintorakenteen (hierarkia vai markkinaehtoinen organisoituminen) valikoitumiseen sekä verkostomuotoisen organisoitumisen syntymiseen edellä mainittujen välimaastoon. Verkostossahan on kyse hierarkian ja markkinan välimuodosta, ja kun kyse on verkostoista voidaan normaalisti transaktiokustannuksiksi jaoteltujen valmistus- ja tuotantokustannusten sijaan puhua yhteistyökustannuksista. Niiden syntyminen voi liittyä transaktiota edeltävään, sen aikaiseen tai sen jälkeiseen aikaan. Erilaisten yhteistyökustannusten määrittely ja jaottelu kuvaavat mielestäni hyvin juuri julkisessa hankinnassa tärkeitä, sopimuksen aikaiseen yhteistyöhön ja innovatiivisuuteen liittyviä olennaisia asioita, kumppanuuden edellytyksiä ja verkostojen rajoja.

Taulukko 1.¹¹⁰

Kustannustyyppi	Mitä pitää sisällään?	Kuinka voidaan alentaa?
Etsintäkustannukset	Yhteistyökumppanien hakeminen	Vakiintuneet kontaktit, rajattu kumppaneiden haku
Informaatiokustannukset	Palvelun hinnan ja laadun arvioiminen	Vakiintuneet kontaktit, varovaisuus uudistamisessa
Sopimuskustannukset	Hinnasta, laadusta ja muista ehdoista sopiminen	Vakiintuneet sopimukset, pitkät sopimuskaudet
Toimeenpanokustannukset	Sopimuksen käynnistäminen, johtaminen ja valvonta	Pitkät sopimuskaudet, hyvä sopimuskumppanien tuntemus

Peliteorian keskeinen kysymys liittyy siihen, miten hyöty jakautuu osapuolten kesken. Teorian termejä ovat nollasummapeli, win/win-asetelma ja win/loose-asetelma. Ne kuvaavat tilanteita, joissa kumpikaan ei voita, molemmat voittavat tai toinen voittaa ja toinen häviää. Verkostoitumisen taustalla on ajatus ja pyrkimys siitä, että molemmat osapuolet voittavat. Se on samalla pitkälle menevän kumppanuuden edellytys. Markkinaehtoisessa liiketoimintasuhteessa nollasummapeli on yleensä peliteoreettinen lopputulos.¹¹¹

¹⁰⁹ Vesalainen 2004: 21–22

¹¹⁰ Hyyryläinen 2004: 55

¹¹¹ Vesalainen 2002: 27

5.2.2. Kunnan ja pankin välisen suhteen elementit

Käsittelen kunnan ja pankin välisen suhteen elementtejä Jukka Vesalaisen luoman teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Se mahdollistaa ajatuspohjan ja ideaalimallin luomisen kumppanuuden edellytysten tunnistamiseksi ja analysoimiseksi. Pankin kannalta kumppanuutta ja verkostoitumista mieltien voidaan tunnistaa kaksi hyötynäkökulmaa. Ensiksikin kyse on tehokkuushyötyjen saavuttamisesta erilaisten yhteistoimintamuotojen organisoinnin ja niiden välisten koordinoitumismekanismien kehittämisen avulla. Toiseksi kyse on kasvuhallusta ja mahdollisuuksista uuden liiketoiminnan luomiseen. Tehokkuushyödyn saavuttaminen edustaa kunnan ja pankin välisen yhteistyön rakenteellista aspektia, kun taas kasvutavoitteiden osalta kysymys on liiketoimintaan liittyvästä aspektista. Rakenteen ja liiketoiminnan erottaminen toisistaan eivät kuitenkaan vielä anna riittävän yksityiskohtaista pohjaa suhteen analysoimiseksi. Organisaatioiden sidoksisuudessa voidaan tunnistaa sekä rakenteellinen että sosiaalinen side ja liiketoimintaan perustuvat siteet jakautuvat vaihdannan eli tässä tapauksessa pankkipalveluiden ja strategisten siteiden kesken.

Edellä mainittujen neljän eri kumppanuuden osulottuvuuden sisältämät ajatukset ovat mielestäni hyviä esimerkkejä niistä sopimuksellisuuden keinoista, joihin julkista sektoria ohjaa myös New Public Management- johtamisdoktriini. Sen tavoitteena on toiminnan tehostaminen erityisesti sopimusten ja erilaisien väljempien sopimuksenkaltaisten järjestelyjen kautta. Niistä syntyvää kokonaisuutta voidaan nimittää sopimuksellisuudeksi. Pankin ja kunnan välisistä hankintasopimuksista lähtevään syvenevään yhteistyöhön sopimuksellisuus voisi tuoda kumppanuuden elementtejä.¹¹²

Lähdettäessä tarkastelemaan pankin ja kunnan välisen suhteen osatekijöitä, on mielestäni järkevää aloittaa tarkastelu nykytilasta eli vaihdannan kohteesta, siis pankkipalveluista. Tämä on mielestäni perusteltua siksi, että strategisten, sosiaalisten ja rakenteellisten sidosten syntyminen ja vahvistuminen edellyttävät vaihdannan olemassaoloa.

Osapuolten suhteita määrittelevänä elementtinä tässä tapauksessa **vaihdannan** kohteena oleva palvelujen virta ja siihen liittyvä kehittäminen ovat yhteistyösuhteen konkreettista sisältöä. Pankin ja kunnan välisen hankintasopimuksen kohteena ovat erityisesti maksuliikepalvelut, joiden sisältöä on selvitetty tämän luvun maksuliike-kappaleessa. Vai-

¹¹² Hyyryläinen 2004: 9, 43–45

dannan syvyyttä pankki-kunta- suhteessa voidaan pohtia esimerkiksi analysoimalla kunta-asiakkaan roolia palvelun hankinnassa. Ääripäänä tuolloin olisi tilanne, jossa kunta määrittelee tarpeet, päättää palvelun kehittämisestä ja päättää hankinnan tekemisestä. Toisena vastakohtaisena ääripäänä voitaisiin mielestäni pitää tilannetta, jossa pankki määrittelee tarpeet ja kehittää palveluja itsenäisesti. Ideaalitulanteessa pankki ja kunta määrittelevät tarpeet yhdessä ja sen pohjalta pankki kehittää palveluja yhteistoiminnassa kunnan kanssa. Mielestäni yhteistoiminnallinen tarpeidenmäärittelyprosessi sopii hyvin neuvottelumenettelyn käyttämiseen hankintaprosessissa erinomaisesti. Tuolloin kyse on kuitenkin vasta tarjouspyyntövaiheesta, johon perustuvasta hankintasopimuksesta ja sen sisällöstä riippuu palvelun kehittämisen sopimukselliset edellytykset. Jälleen kerran korostuu tarjouspyynnön tärkeys koko hankintaprosessin laadun määrittäjänä.

Toisena palvelujen vaihdannan syvyyttä analysoivana osana voidaan pitää kunnan pankilta ostamien palvelujen osuutta koko hankintayksikön käyttämistä pankkipalveluista. Toisin sanoen kysymys on siitä, kuinka suuren osan pankkipalveluistaan kunta on keskittänyt kyseiseen pankkiin. Tällöin voidaan ajatella kunnan kokonaisasiakkuutta rahoitus ja varainhoito mukaan lukien. Rahoitus, joka ei siis jatkossa kuulu hankintalain säätelyn piiriin, mahdollistaa toisenlaisten kumppanuselementtejä, innovatiivisuutta ja kehittämistä sisältävien sopimusten muotoilun kuitenkin hankinta- ja kilpailulainsäädännön periaatteelliset rajoitukset huomioiden.

Kunnan ja pankin **organisationaalisessa sidoksisuudessa** on kyse siis rakenteellisista ja sosiaalisista näkökulmista. Rakenteelliset sidokset ovat yhtäältä yhteisiä toimintarutiineja sekä organisaatioiden välille syntyneitä käytäntöjä. Niitä Vesalainen kutsuu rajapintarakenteiksi. Pankin ja kunnan välisissä rakenteissa se voisi tarkoittaa henkilöstön yhteisiä koulutustilaisuuksia tai eri organisaation tasoista koostuvia kehittämistyöryhmiä ja ylipäättänsä monimuotoista ja -tasoista organisaatioiden välistä kanssakäymistä vaihdannan kohteesta. Rajapintarakenteiden kehittyminen osapuolten välille voisi olla osa sitä sopimusaikaista yhteistyötä, johon sopimuksellisin, juridiikan keinoin voidaan pyrkiä tavoiteltaessa hankintalainsäädännön vaatimukset täyttävää kumppanuutta. Toiseksi rakenteellinen sidos voi muodostua yhteisistä integroiduista järjestelmistä, joilla tarkoitetaan yleensä yritysten informaation välittämistä ja laaduntarkkailun seuraamista. Pankin ja kunnan välillä tällaisten järjestelmien toteuttaminen on vaikeampaa, sillä vaihdannan kohteena ovat palvelut, joiden laadunmäärittely on ylipäättänsä hankintaprosessin yksi heikoimmista kohdista. Parhaimmillaan integroitujen järjestelmien keräämän informaation avoin tuottaminen ja jakaminen sekä laadunseuranta toteutuvat mielestäni osapuolten rajapintarakenteita kehittämällä. Olennaista kunnan ja pankin välisten raken-

teellisten sidosten luomisessa on myös ymmärtää, että rakenteiden olemassaolo tai varsinkaan niiden lisääminen ei ole itseisarvo. Se voi päinvastoin lisätä byrokraattisuutta, jolloin vaarana on, että verkostoitumisen tuloksena voisi olla joustavuuden sijasta jäykkyys¹¹³.

Sosiaalinen sidoksisuus on Vesalaisen mukaan rajoittava, turvaava ja kehittävä tekijä osapuolten välisessä suhteessa. Sosiaaliset sidokset koostuvat luottamuksesta, vuorovaikutuksesta ja oppimisen kautta tapahtuvasta yhteisen näkemyksen löytämisestä.¹¹⁴ Sopimuksellisuuskin perustuu luottamukseen, sillä sopimusta solmittaessa otetaan riski sen toteutumisesta. Luottamuksen voidaan tulkita olevan varmuutta toisen osapuolen luotettavuudesta ja rehellisyydestä. Luottamuksen merkitys realisoituu, kun mietitään sen vaikutusta vaihdannan transaktiokustannuksiin. Organisaatioiden, järjestelmien ja ihmisten välisestä yhteistyöstä syntyy transaktiokustannuksia, joita sopimuksellisuuskaan ei poista. Luottamuksella on kuitenkin näitä yhteistyökustannuksia alentava vaikutus. Määrätietoisella sopimusten muodostamisella, ylläpitämisellä, muuttamisella ja johtamisella eli sopimustenhallinnalla on silläkin suuri merkitys transaktioiden tuottamien kitkakustannusten alentamisessa¹¹⁵.

Pankin ja kunnan yhteistyötä pohdittaessa luottamuksen, vuorovaikutuksen ja oppimisen tulokset ovat varmastikin pitkälti palveluista saaduista kokemuksista kiinni. Tällöin merkittäviä osatekijöitä voivat olla sopimuskumppanin saavutettavuus, vastavuoroisuus, ammattitaito tai kehittämiskyky.¹¹⁶ Kokemusten jakaminen ja kehittämistyö voi sosiaalisten sidosten keinoin päätyä osapuolten väliseksi sopimukseen pohjautuvaksi rajapintarakenteeksi. Mielestäni myös sosiaalisen sidoksen syntymisen edellytykset voidaan luoda sopimuksellisin keinoin. Sosiaalisen sidoksisuuden elementeillä hankintaprosessin ongelmakohtien, kuten tarjouspyyntövaiheen, kehittämiselle on paremmat edellytykset. Luottamus ja vuorovaikutus ovat omiaan lisäämään kuntasektorin markkinatuntemusta. Sen paranemisella olisi epäilemättä suora yhteys hankintaprosessien selkiytymiseen ja laadullisten kriteerien roolin kasvamiseen tarjousvertailussa.

Strategisen sidoksisuuden avulla voidaan tarkastella niitä yhteisyyden muotoja, jotka syventävät vaihdantaa ja tuovat esiin strategisia näkökohtia. Strategisia sidoksia syntyy osapuolten välille ensiksikin yhdessä jäseneltyjen visioiden ja tavoitteiden määrittelyprosessin kautta. Toiseksi sidokset voivat perustua niihin panostuksiin, joita yhteistyön

¹¹³ Vesalainen 2002: 44

¹¹⁴ Vesalainen 2002: 45–50

¹¹⁵ Hyyryläinen 2004: 30–33

¹¹⁶ Vesalainen 2002: 46

aikaansaamiseen on käytetty ja viimeiseksi siihen, miten hyödyn ja riskin jakaantuminen toteutuu osapuolten välillä.¹¹⁷ Julkisessa hankinnassa hankintasopimuksessa määritellään periaatteessa kaikki ne sidokset ja panostukset, joihin sopimusaikana keskitytään. Strategisen kehittelyn lähtösysäyksen tulisi siten ollakin osa sopimusneuvotteluvaiheen keskustelua. Tällöin strategiaprosessi alkaisi tavoitteiden analysoinnilla, yhteisten visioiden määrittelyllä jo sopimussuhteen alussa, mikä mahdollistaisi myös tavoitteiden toteutumisen seurannan sopimuksen välietappeina. Klassisen sopimuksen lisäksi tunnetaan niin sanotut kumppanuussopimukset (relational contracts), joiden ominaispiirteisiin kuuluu dynaamisuus tarkoittaen sopimuksen joustavuutta ja täydentyvyyttä¹¹⁸. Sopimusedynamiikan lisääminen myös pankin ja kunnan hankintasopimukseen voisi olla yksi keino sopimusaikaisen yhteistyön syventämiseksi kehityksen ja innovaatioiden luomiseksi suhteessa. Tällöin kuitenkin riskinä on, että alkuperäisen hankintasopimuksen mukainen hankinta muuttuu olennaisesti ja kyseessä onkin uusi kilpailutettava hankinta.

Mietittäessä kunnan ja pankin väliseen hankintasopimukseen perustuvan yhteistyön strategianäkökulmaa esimerkiksi panostusten osalta, voidaan kysyä, kuinka tarkasti kohdennettua palveluiden kehittäminen on ollut. Panostuksen merkityksestä kertoo myös se aikaperspektiivi, jolla yhteistyösuhteessa panostuksia tehdään. Pankin ja kunnan suhteen määrittäjänä on silloinkin hankintasopimus. Voidaankin kysyä, että mikä on riittävä aika strategisten sidosten syntymiselle ja onko niin pitkien sopimusten tekeminen hankintalainsäädännön periaatteiden ja kilpailuoikeuden kannalta hyväksyttävää? Nykyisellään hankintasopimukset ovat melko lyhytkestoisia ja kysyntä on lyhytjänteistä, minkä Ylihervakin toteaa yhdeksi innovatiivisuutta estäväksi ja hidastavaksi tekijäksi¹¹⁹.

5.2.3. Kunnan ja pankin välisen kumppanuuden nykytila

Stähle mainitsee kumppanuuden perustyökaluiksi tietopääoman, luottamuksen ja lisäarvon tuottamisen. Näiden kolmen peruselementin välisistä suhteista riippuu kumppanuuden luonne. Stähle arvioi, että kolmen edellä mainitun kumppanuselementin merkitys kasvaa samassa suhteessa. Se voisi tarkoittaa pankin ja kunnan hankintasuhteessa sitä, että mitä pienempi on tietopääomien integroinnin tarve, sitä vähäisempää on luottamuksen merkitys, lisäarvon tuottamis- ja saamismahdollisuus sekä riski. Edellinen kuvaa

¹¹⁷ Vesalainen 2002: 53

¹¹⁸ Hyyryläinen 2004: 72-73

¹¹⁹ Yliherva 2006: 53

erittäin negatiivisella tavalla hankintaprosessin alkuasetelmia. Näiden perusolettamusten avulla Stähle jakaa kumppanuudet kolmeen ryhmään: operatiiviseen, taktiseen ja strategiseen kumppanuuteen.¹²⁰

Operatiivinen kumppanuus muistuttaa osto-myynti- tapahtumaa, jossa kumppaneiden välinen yhteys ja kosketuspinta ovat kohtalaisen heikkoja ja yhteistyö on lyhytjänteistä. Tämä vastaa olennaisilta osin hankintaprosessin tarjouspyyntö-tarjous-hyväksyvä vastaus- kaavaa. Alihankinta on malliesimerkki operatiivisesta kumppanuudesta. Pyrkimyksenä on, että molemmat osapuolet voivat keskittyä ydinosaamisalueensa tekemisiin. Operatiivisen kumppanuuden perustana on jatkuva kumppanien kilpailuttaminen, mikä kuvaa hyvin hankintaprosessia ja siihen perustuvaa nykyisenkaltaista sopimusverkostoa. Kustannustehokkuuden saavuttaminen virtaviivaistamalla toimintoja kuvaa laskettavan hyödyn merkitystä osapuolten välisessä kumppanuudessa. Taloudellinen ja erityisesti laskennallinen hyöty ovat siis laadullisia kriteereitä tärkeämmässä asemassa. Hankintalain kokonaistaloudellisen edullisuuden käsite jää tämän tyyppisen kumppanuuden ”jalokoihin” ja väistyy hinnaltaan halvimmän tieltä.

Operatiivinen kumppanuus on pitkälti sopimus pohjaista, mikä tarkoittaa yhteisestä intressistä sopimista sopimuksen keinoin. Sopimuksin päätetään yhteistyön muodosta ja laajuudesta, joissa ostajan määrittelemät tavoitteet ja palveluntoimittajan ydinosaamisalueet ovat määrävissä osassa. Stähle nimittää operatiivista kumppanuutta istuttamiseksi, jolla hän tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tässä tapauksessa valmiit pankkipalvelut liitetään vain osaksi kunnan toimintaa eikä uuden oppimista juurikaan tapahdu.

Taulukko 2.

OPERATIIVINEN KUMPPANUUS	TAKTINEN KUMPPANUUS
Tavoitteena kustannusten alentaminen ja keskittyminen ydinosaamiseen, mistä syntyy kumppanuuden lisäarvo.	Tavoitteena on yhdistää prosesseja ja mahdollistaa aito integraatio vaihdannan sijaan sekä oppia uutta kustannustehokkaasti.
Yhteistyön ja luottamuksen pohjana on ainoastaan sopimukset.	Sopimusten lisäksi tarvitaan jatkuvaa vuorovaikutteista dialogia ja siihen perustuvaa luottamusta.
Osaaminen ilmenee selkeänä tuotteena tai palvelun vaihdantana, jossa kytkökset	Taktinen kumppanuus perustuu laajaan toimijoiden verkostoon.

¹²⁰ Stähle 2000: 76–81

perustuvat osto- ja myyntitapahtumaan.	
Kumppanuus on lyhykestoista ja määräaikaista.	Kumppanuuden syntyminen vaatii paljon aikaa.

Operatiivinen kumppanuus kuvaa monelta osin parhaiten kunnan ja pankin hankintasopimukseen perustuvaa kumppanuutta, joita erilaisten kytkösten syntyminen ja olemassaolo kuvaavat paremmin kuin verkostoituminen. Taktinen kumppanuus puolestaan kuvaa kehityssuuntaa, jossa pyritään pelkän vaihdannan lisäksi syventämään tietopääoman integrointia. Näin saavutetaan kustannustehokas ja uuden oppimisen mahdollistava kumppanuusmuoto. Strateginen kumppanuus on puolestaan strategista riippuvuutta, jossa osapuolten tietopääomat yhdistyvät, luottamus on syvää, riskit ovat korkeimmat ja jossa lisäarvon tuottamisen mahdollisuudet ovat parhaimmat.

Kunnan ja pankin kumppanuuden laajentaminen taktisen kumppanuuden elementein on mielestäni mahdollista ja toivottavaa. Kuitenkin operatiivisenkin kumppanuus sisältää sellaisia piirteitä, kuten sopimusten korostunut merkitys, joita edelleen kehittämällä kumppanuutta voidaan parantaa. Tällä tarkoitan esimerkiksi kuntien markkinatuntemuksen lisäämistä ja laajempaa, hankintasopimuksen solmimista edeltävää, tietoa pankin palveluista sekä sopimusaikaista laadunseurantaa ja muiden pankkien kilpailukyyn seuraamista. Kaiken tämän edellytyksenä pitäisin kuitenkin hankintasopimusten keston olennaista pidentymistä, mihin toki uuden hankintalainsäädännön avullakin pyritään vaikuttamaan.

6. MUUTTUVA KUNTASEKTORI JA MUUTOKSET MAKSULIIKEYMPÄRIS- TÖSSÄ HANKINTAPROSESSIN MÄÄRITTÄJINÄ

6.1. Kunta- ja palvelurakennemuutos

Kunta- ja palvelurakennemuutos sai alkunsa, kun valtioneuvosto käynnisti Parashankkeen keväällä 2005. Hallitus antoi esityksensä uudistuksesta ja kuntajakolain muuttamisesta 29.9.2006. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen pohjana olevan puitelain tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtäväjakoja ja uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää siten, että yhdistymisen ja yhteistyön esteitä pyritään poistamaan. Edellä mainittujen uudistusten päämääränä on niin ikään edistää tuotavuutta, hillitä menojen kasvua, tehostaa kuntien järjestämien palveluiden ohjausta sekä varmistaa maan laajuisesti laadukkaat palvelut.¹²¹

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteisiin pyritään kuntakokoa kasvattamalla, yhteistyötä lisäämällä sekä muuttamalla kuntien rahoituspohjaa. Erityisiä toimia edellytetään pääkaupunkiseudun kaupungeilta sekä maakuntakeskuskaupungeilta, joiden on naapurikuntien kanssa laadittava suunnitelma esimerkiksi palvelujen käytön parantamisesta yli kuntarajojen. Lisäksi jokaisen kunnan täytyy laatia selvitys ja suunnitelma niistä toimenpiteistä, joilla puitelain edellyttämiä toimenpiteitä aletaan toteuttaa. Suunnitelmista tulee käydä ilmi ne keinot, joilla kunta pyrkii säilyttämään elinvoimaisen ja eheän kuntarakenteen sekä ne toimenpiteet, jotka parantavat kuntayhteistyötä. Perusterveydenhuollon ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseksi kunnat voivat perustaa yhteistoiminta-alueita, joiden perustamisen edellytyksenä on tietty vähimmäisasukas-
pohja.¹²²

Osana kunta- ja palvelurakennemuutusta on myös kuntajakolain muuttaminen. Puitelain tavoitteena kuntajaon kehittämiseksi on, että kunta muodostuisi jatkossa työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja muut voimavarat vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Valtion yhdistymisavustuksin kannustetaan erityisesti sellaisia kuntaliitoksia, jotka toteutuvat mahdollisimman nopeasti. Avustusten rakenteen ja mitoituksen tarkoitus on tukea huomattavasti nykyistä suurempien kuntien syntyä.

¹²¹ Kuntaliitto

¹²² HE 155/2006: 1–3

6.1.1. Kunta- ja palvelurakennemuudistus hankintalain kannalta

Vaikka kunta- ja palvelurakennemuudistuksen muutokset johtuvat ennen kaikkea kuntien toimintaympäristön muutoksista kuten esimerkiksi väestörakenteen muuttumisesta tai maan sisäisen muuttoliikkeen epätasaisuudesta¹²³, voidaan mielestäni rakennemuudistuksen motiiveja pitää joiltakin osin hankintalainsäädännön tavoitteiden suuntaisina. Tällöin kyse on erityisesti kulukehityksen hillitsemisestä, tuottavuuden kasvattamisesta tai palveluiden ohjaamisen kehittämistä.

Kunta- ja rakennemuudistus vaikuttaa hankintoihin erityisesti silloin, kun kysymys on kuntarakenteen muutoksista, mikä tarkoittaa myös hankintavolyymiltaan suurempia kuntia. Suurempi kuntakoko tuo toivottavasti myös lisää erityisosaamista hankintatoimeen. Hallituksen esityksessä kunta- ja rakennemuudistuksesta todetaankin, että ostopalvelutoiminta edellyttää hankintalainsäädännön ja sopimusjuridiikan erityistuntemusta. Sitä pienillä kunnilla on yleensä vähän, mikä näkyy erityisesti laatuvaatimusten jäämisenä liian vaatimattomaan arviointiin hankinnoissa.¹²⁴

Kunnan koko on vaikuttava tekijä myös hankintamuodon valinnassa. Kunnan pienuus on yleensä merkki siitä, että hankintatoimi on kunnan sisällä erittäin hajautettua. Kuntakoon kasvaessa seudullinen yhteistyö esimerkiksi hankintarenkaiden muodossa lisääntyy. Seudullisen hankintayhteistyö tarkoittaa käytännössä kuntien välisten yhteisten pitkäaikaisten etujen tavoittelua, mikä voi johtaa kumppanuuteen.¹²⁵ Yhteistyö lisää myös kuntien markkinatuntemusta ja luo edellytyksiä markkinoiden kehittämiseksi, mikä taas on omiaan parantamaan hankintatoimen tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden paraneminen yhdistettynä osaamisen lisääntymiseen ovat tekijöitä, jotka tuovat niin määrällisiä kuin rationalisointietuja.¹²⁶

Osana kunta- ja palvelurakennemuudistuksen asettamien haasteiden ja vaatimusten tukemista päätettiin syksyllä 2006 perustaa kuntahankintojen neuvosto. Sen työskentelyyn osallistuu Kuntaliiton lisäksi Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän Keskusliitto sekä Suomen Yrittäjät. Neuvoston tehtäviin kuuluu hyvän hankintatavan edistäminen kuntien hankinnoissa, yritysten hankintatuntemuksen parantaminen sekä tasapuolisten kilpailumahdollisuuksien takaaminen tarjouskilpailuihin osallistumisessa. Sen toimikaudeksi on määritelty kaksi vuotta, alkaen vuoden 2007 alusta, minkä jälkeen jatkokaudesta pääte-

¹²³ HE 155/2006: 7

¹²⁴ HE 155/2006:

¹²⁵ Kivelä 2002: 50–51

¹²⁶ Valtiovarainministeriö

tään.¹²⁷ Hankintalainsäädännön uudistaminen sekä samanaikaisesti käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus ovat erittäin suuria haasteita kuntasektorille. Kunta- ja palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat olennaisesti hankintatoimeen ja sen toimintatapoihin jo nykyisten hankintasopimusten kautta. Kuntien yhdistyessä tai yhteistyötä ainakin syventäessä hankintasopimusten yhteensovittaminen tulisi tehdä huolella. Lainsäädännön edellytysten mukaan se voi äärimmillään tarkoittaa vanhan sopimuksen purkamista ja hankinnan uudelleenkilpailuttamista, silloin kun esimerkiksi toisen kunnan hankintasopimukseen liittyminen merkitsisi käytännössä uutta hankintaa.

Kuntien yhdistyessä hankintasopimukseen kirjoitetut irtisanomis- tai siirtämisehdot ovat sekä nykyisissä että tulevaisuutta ennakoivien hankintasopimuksia määritteleviä tekijöitä. Muuttuva kuntajakolaki ja kunta- ja palvelurakenneuudistus muiltakin osin antavat mielestäni hyvän mahdollisuuden uuden oppimiseen hankintatoimen osalta. Sopimusjuridiikan, innovatiivisten hankintojen sekä sopimusedynamiikan hallitseminen ja käyttäminen vaikuttavat lähinnä välttämättömiltä muuttuvassa tilanteessa. Kuntien lisääntyvä yhteistyö, jopa kumppanuus luo edellytyksiä myös hankintayksikön ja palveluntarjoajan väliselle syvenevälle yhteistyölle ennen sopimusta ja sopimuksen aikana.

Tulevaisuutta visioivien myös uusien yhteishankintayksiköiden syntyminen voi olla näköpiirissä. Kunta-Hanselistä on käyty vilkasta keskustelua ja Kuntaliiton tutkimuksesta on käynyt selville, että kolme neljästä kunnasta olisi halukas hankkimaan tavaroita ja palveluita yhteishankintayksiköltä jo vuoden 2007 aikana. On kuitenkin selvää, että mikäli yhteishankintayksiköksi muodostuva Kuntaliiton omistama yhtiö perustettaisiin, sen hankkima palveluvalikoima olisi melko rajallinen.

Ajatus yhteishankintayksiköstä on kuntarakenneuudistuksen kannalta erityisen mielenkiintoinen, sillä uskon, että vaikka pankkipalvelut eivät todennäköisesti ole mukana Kunta-Hanselissa, niiden kilpailuttaminen yhteishankintayksikkötyyppisesti voi olla mahdollista. Kysymykseen tulee silloin lähinnä alueellisiin tilitoimistoihin liittyvä kehitys. Alueellisilla tilitoimistoilla tarkoitetaan yritystä, joka on esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien omistama. Yhtiö tarjoaa talous- ja palkkahallinnon palveluja perustajajäsenilleen sisältäen maksuliikepalvelut, jotka yritys kilpailuttaa. Esimerkkeinä voitaisiin mainita kahdeksan Hämeenlinnan alueen kunnan perustama Seutukeskus Häme Oy tai Päijät-Tili Oy.¹²⁸ Alueellisten tilitoimistojen ja niiden osakaskuntien lukumäärän lisääntyessä, voi niiden merkitys kilpailuttajaominaisuudessa tulla yllättävänkin suureksi. Yk-

¹²⁷ Kuntaliitto

¹²⁸ Taloushallintotyöryhmä 2004: 11–13

sikkökoon kasvaessa vaarana on, että hankintalainsäädännön periaatteelliset vaatimukset avoimesta ja syrjimättömästä kohtelusta eivät toteudu. Tämä vaikuttaisi erityisesti sellaisiin pankkiryhmiin, jossa ryhmärakenne on rikkonainen ja esimerkiksi alueellisen tilitoimiston vaikutuspiirissä olevien pankkien koko riittämätön maksuliiketarjouksen tekemiseen.

6.2. Kansainvälisen kehityksen taustaa

Muutokset maksuliikeympäristössä liittyvät pitkälti Euroopan Unionin sisämarkkinoiden luomiseen ja niiden kehittämiseen. Ajatus sisämarkkinoiden luomisesta sisältyi jo vuonna 1958 solmittuun Rooman sopimukseen, jossa yhteismarkkinat olivat olennainen osa jäsenvaltioiden välisen kaupan vapauttamista. Kuitenkin vasta 1980-luvun puolella riittämättömiksi jääneet yhteismarkkinoiden tulokset johtivat sisämarkkinoiden käsitteen luomiseen. Jäsenvaltioiden pyynnöstä vuonna 1985 komissio alkoi laatia toimenpideohjelmia, joka sisälsi noin 300 lainsäädännön muutosehdotusta sisämarkkinoiden edellytysten luomiseksi. Samana vuonna komissio julkaisi Valkoiseksi kirjaksi nimetyn toimenpideohjelmansa. Sisämarkkinatavoitteet kirjattiin vuonna 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjaan, jolla tehtiin samalla tarkennuksia Rooman sopimukseen. Yhtenäisasiakirjassa ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden tavoitteet asetettiin saavutettavaksi vuoden 1992 loppuun mennessä.¹²⁹ Seitsemän vuotta prosessin aloittamisen jälkeen sisämarkkinat avautuivat 1.1.1993.

Sisämarkkinoiden toimivuudella ja sen edelleen kehittämisellä on merkittävä vaikutus EU:n kilpailukyvyille ja uskottavuudelle. Julkisten hankintojen avoimuuden ja tehokkuuden merkitys sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää. Hankintasäännöksiä ei ole nimenomaisesti kirjoitettu perustamissopimukseen, mutta sopimuksesta ilmenevät ne peruseriaatteet, joihin hankintatoimen tulee perustua. Eri artikloissa täsmennetään ja syvennetään neljän vapauden merkityssisältöä esimerkiksi syrjäytäkiellon, jäsenvaltioiden välisten tuonnin määrällisten rajoitusten kiellon sekä vapaan sijoittumisoikeuden avulla. Mikäli perustamissopimuksen artiklat ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, niillä on suora vaikutus. Se tarkoittaa sitä, että kansallinen säännös väistyy ristiriitatilanteessa. Vaikka yksityiskohtaisemman säätelyn tarve todettiin julkisten hankintojen osalta jo 1960-70-luvuilla, perustamissopimuksen määräyksillä on edelleen suurta merkitystä. Artiklojen merkitys hankintatoimen menettelyjen taustalla voi jopa

¹²⁹ Euroopan parlamentti

saada korostuneemmankin merkityksen tulevaisuudessa, kun esimerkiksi Suomessa kansalliset kynnysarvot alittavien hankintojen osalta menettelyt eivät kesäkuusta lähtien perustu lakiin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävien julkisten hankintojen tulee kuitenkin olla lain hengen ja perustamissopimuksen mukaisia. Muutoin syrjimättömän kohtelun toteutuminen vaarantuu ja hankintatoimen käyttö alueellisen elinkeino-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välineenä voi lisääntyä.¹³⁰

6.2.1. Sisämarkkinapolitiikan tavoitteet EU:ssa

Komission vuonna 1985 tekemässä Valkoisessa kirjassa määriteltiin sisämarkkinoiden tavoitteet, joihin perustuva kehittäminen on käynnissä vielä tälläkin hetkellä. Markkinoiden yhtenäistämiseksi komissio edellytti silloisilta jäsenmailta tiettyjä toimenpiteitä¹³¹:

- Kaikenlaisten esteiden poistaminen
- Säännösten harmonisointi
- Lainsäädännön ja verotuksen lähentyminen
- rahapolitiikan yhteistyön sekä tarvittavien reunaehtojen vahvistaminen eurooppalaisten yritysten välisen yhteistyön lisäämiseksi

Julkisten hankintojen sääntelyn taustalla on tavoite kilpailun ja kaupan lisäämisestä sekä esteiden poistamisesta sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi. Sääntely perustuu olennaisilta osin vastavuoroisen tunnustamisen, tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteille.¹³² Valkoisessa kirjassa käsiteltiin niin ikään julkisten hankintojen osuutta sisämarkkinoiden luomisessa ja kehittämisessä. Siinä todetaan muun muassa, että kansallisten markkinoiden ylläpitäminen on yksi suurimmista todellisten sisämarkkinoiden syntyminen esteistä. Jo tuolloin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pidettiin erittäin tärkeänä osana hankintaprosessin säätelystä sisämarkkinoiden kehittymiseksi ja siksi korostettiin tiedonsaannin merkitystä erityisesti ennen hankintaa.¹³³

Euroopan yhteisöjen komissio on määritellyt sisämarkkinastrategiassaan vuosiksi 2003–2006 toimenpiteet ja painopistealueet sisämarkkinoiden kehittämiseksi. Strategiassa komissio pyrkii osoittamaan sisämarkkinoiden hyödyt ja kehittämisen kohteet. Sisämarkkinastrategiaa pidetään yhtenä Euroopan unionin keskeisimpänä ja laajamittaisimpana talouspolitiikan koordinoituvana välineenä. Sen avulla pyritään saavuttamaan Lissabo-

¹³⁰ Laurinen 1997: 9–12

¹³¹ COM (85) 310: 4

¹³² Laurinen 1997: 12

¹³³ COM (85) 310: 23–24

nin prosessin visio EU:sta maailman kilpailukykyisimpänä alueena vuoteen 2010 mennessä. Komission strategian tilannearvioissa vuonna 2003 julkisten hankintojen markkinoita pidettiin liian suljettuina ja vähän kilpailtuna. Hankintamarkkinat ruokkivat komission mielestä rajojen yli tapahtuvien hankintamenettelyjen vähäisyyttä. Komissio korosti myös kansallisten sääntöjen yksinkertaistamista, kumppanuuksien syntymisen edellytysten parantamista hankintasäännöin, kansallisen viranomaisen perustamista hankintayksiköiden valvomiseksi sekä hankintoja koskevan uuden säädöspaketin tärkeyttä.¹³⁴

Euroopan unionin jäsenmaiden ministereistä koostuvan kilpailukykyneuvoston toiminta-alaan on kuulunut vuodesta 2002 myös julkiset hankinnat. Neuvoston tehtävänä on laajasti ottaen koordinoita EU:n kilpailukykyyn liittyviä asioita komission arvioihin perustuen muun muassa lausuntoja antamalla sekä poliittisiin aloitteisiin vaikuttamalla.¹³⁵ Vuoden 2006 toisella puoliskolla, Suomen toimiessa EU:n puheenjohtajamaana kilpailukykyneuvostossa hyväksyttiin Suomen ehdotuksesta yhdeksän innovaatiopolitiikan toimenpidealuetta. Julkisten hankintojen merkitys innovaatioiden edistämässä oli yksi yhdeksästä hyväksytystä toimenpidealueesta. Määritellyistä strategisista tavoitteista muodostetaan Lissabonin strategian osa, jonka toteutuksen etenemisestä komissio raportoi vuositasolla.¹³⁶

6.2.2. Single European Payment Area (SEPA) ja sen vaikutukset

Sisämarkkinoiden luominen vuonna 1992 ja siirtyminen yhteiseen valuuttaan vuonna 1999 ovat mahdollistaneet EY:n rahoitusmarkkinoiden yhdentymiskehityksen. Yhtenäisten maksupalvelumarkkinoiden luominen on myös tärkeä osa Lissabonin ohjelmaa, jonka tavoitteena on Euroopan unionin kilpailukykyyn lisääminen maailmanlaajuisesti.. Yhtenäisen maksupalvelualueen odotetaan tuovan merkittäviä säästöjä niin kuluttajille, yrityksille kuin julkisyhteisöillekin kustannustehokkuuden parantuessa sekä hintojen vertailtavuuden helpottuessa. Tämä tarkoittaa kilpailun edistämisen kannalta suurta askelta eteenpäin. Selvitysten mukaan kansallisten epäyhtenäisten maksujärjestelmien kustannusvaikutus on noin 2–3 prosentin luokkaa suhteessa bruttokansantuotteeseen.¹³⁷ Niin ikään SEPA helpottaa uusien liiketoimintamahdollisuuksien syntymistä, mittakaavaetujen hyödyntämisen helpottumista ja edesauttaa erikoistumisen ja innovaatioiden

¹³⁴ KOM (2003) 238

¹³⁵ Euroopan unionin neuvosto

¹³⁶ Kauppa- ja teollisuusministeriö

¹³⁷ KOM (2005) 603: 3–4

tiellä.¹³⁸ Eurooppalaisen maksupalvelualueen syntyminen lisää myös julkisen hankinnan kannalta pankkipalveluiden tarjoajia kansallisillakin markkinoilla. Kuntakoon kasvassa kiinnostus maksuliikepalvelujen kilpailuttamiseksi EU:n laajuisesti voi herättää lisääntyvää mielenkiintoa.

SEPA:n tavoitteena on siis luoda yhtenäinen maksuliikennealue 29 maalle, joihin EU:n jäsenmaiden lisäksi kuuluisi ETA-maat sekä Sveitsi. Alueella tarjottaisiin yhtenäiset ja samantasoiset perusmaksuliikepalvelut, joihin kuuluisi SEPA-tilisiirto, -suoraveloitus ja -korttimaksut. SEPA-palveluiden käyttöönotto tapahtuu vaiheittain vuodesta 2008 alkaen. Vuoteen 2010 jatkuvan siirtymäajan aikana pyritään yhä suurempi osa kotimaisista tilisiirroista, suoraveloituksista ja korttitapahtumista tekemään SEPA-palveluja hyväksikäyttäen niin, että palveluiden taso säilyy hyvänä. Euroopan komission ja Euroopan keskuspankin yhteisessä julkilausumassa todetaan, että SEPA:n käyttöönotossa julkisella sektorilla on korostunut merkitys. Ottamalla käyttöön jo alkuvaiheessa uudet maksuvälineet, julkisyhteisöt voivat vaikuttaa SEPA:n tavoitteiden toteutumiseen¹³⁹.

SEPA-hankkeen taustalla ovat eurooppalaiset pankit Euroopan maksuneuvoston (European Payment Council, EPC) edustamana, Euroopan keskuspankki sekä Euroopan komissio. Euroopan maksuneuvosto on pyrkinyt omin toimenpitein luomaan SEPAsta markkinavetoisen ja itsesääntelyyn perustuvan projektin. Lähestymistapa sallii pääasiallisten toimenpiteiden aktiivisten toteuttajien eli eurooppalaisten pankkien tekevän päätökset parhaisiin tietoihin perustuen. Komission tehtäväksi jää kuitenkin kilpailulainsäädännön toteutumisen valvominen, mikä voi tarkoittaa joissain tapauksissa myös lainsäädännöllistä puuttumista prosessiin. Komissio selventää maksupalveludirektiiviehdotuksessaan, mitä vaikutuksia yhdenmukaistetulla oikeudellisella kehyksellä on. Se mahdollistaa yhtäältä tarjoajille maksuinfrastruktuurin ja -palvelujen järjeistämisen ja toisaalta käyttäjille vaihtoehtojen lisääntymisen, mutta myös riittävän korkean turvallisuustason.¹⁴⁰ Direktiiviehdotuksessa tavoitellaan tilannetta, jossa EU:n alueella ulkomaan ja kotimaan maksujen suorittaminen on yhtä helppoa, edukasta ja turvallista. Olennaisena erona edeltävään säätelyyn, maksupalveludirektiivi koskisi kaikkia Euroopan unionin valuttoja.¹⁴¹ Yhtenäinen euromaksualue edellyttää erityisiä toimenpiteitä teknisten, lainsäädännöllisten ja kaupallisten esteiden poistamiseksi, joiden toteuttamisessa kaikkia toimijoita tarvitaan.

¹³⁸ European Commission 2006

¹³⁹ Euroopan keskuspankki 2006

¹⁴⁰ KOM (2005) 603: 2

¹⁴¹ Suomen Pankki 2005

SEPA-hankkeeseen liittyen Suomessa on julkaista kansallinen siirtymäsuunnitelma siitä, miten hankkeeseen liittyviä palveluita aletaan toteuttaa nykyinen palvelutaso säilyttäen. Maksuliikennepalvelujen ja niiden palvelutason vaihdellessa maittain, Suomessa on päädytty jatkamaan myöhemmin päätettävän siirtymäajan verran suomalaisten maksuliikennejärjestelmien käyttämisestä. SEPA-palveluiden vähimmäisvaatimukset eivät nimittäin täytä tilisiirto- ja suoraveloituspalveluiden osalta suomalaisia vaatimuksia. Erityisesti EPC:n määrittelemään suoraveloitujärjestelmään liittyy epäilyksiä asiakastarpeen, riskien ja kannattavuuden osalta, minkä vuoksi Suomi ei siihen vielä tässä vaiheessa voi sitoutua.¹⁴² Yhtenäisen euromaksualueen palvelut eroavat muutenkin kuin tasoltaan suomalaisista vastaavista palveluista. Esimerkiksi SEPA-tilisiirto ei näillä näkymin tule sisältämään viitetietoja, pikasiirtoja, palkkoja eikä eläkkeitä. Kansainvälisen tilinumeron eli IBANin ja pankin yksilöivän BIC-tunnuksen käyttö pysyy samana kuin nykyisissä EU-maksuissa, joiden yksilöintitietoina edellä mainitut ovat olleet vuoden 2007 alusta pakollisia. SEPA-suoraveloituksen osalta erot suomalaisiin palveluihin ovat suuremmat, sillä SEPA-suoraveloituksen maksaja voisi peruuttaa jopa kolmen kuukauden kuluttua suomalaisen suoraveloituksen ollessa lopullinen. Erona SEPA-suoraveloituksessa on myös kertaluonteisen veloituksen mahdollisuus. Kansallisen palvelutason ylläpitämiseksi SEPA-suoraveloitujärjestelmää on täydennettävä lisäpalveluin, joiden tarjoamisesta ja kestosta pankit päättävät itsenäisesti.¹⁴³

SEPA:n toteutuminen suunnitellussa mittakaavassa tarvitsee lainsäädännöllisen kehyksen komission esittämän maksupalveludirektiivin tapaan. Direktiivin valmistelu on viivästynyt ja se jatkuu yhä, mikä tietysti osaltaan antaa ristiriitaisen kuvan poliittisesta valmiudesta euromaksualueen luomiseksi. Direktiivin merkitys SEPA-hankkeessa liittyy erityisesti loppuasiakkaan palveluja koskeviin käytäntöihin ja maksujenvälitys- ja sopimusehtoihin, sillä pankkien välinen yhteistyö ja sopiminen on keskittynyt niiden keskinäisten maksujenvälityksen standardoimiseen. Direktiivin hyväksymisen viivästyminen jäsenvaltioiden näkemuseroista johtuen luo vähintäänkin epävarmuutta pankkisektorin SEPA-innostukselle ja pahimmillaan yhtenäisen euromaksualueen palveluiden käyttöönotto voi viivästyä.¹⁴⁴

¹⁴² Finanssialan Keskusliitto 2007

¹⁴³ Finanssialan keskusliitto 2007: 4–6

¹⁴⁴ Suomen Pankki 2006: 16–17

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus on saatettu loppuun ja uudistettu kansallinen hankintalaki tulee voimaan kesäkuun 2007 alusta. Lainsäädännön tarkoitusta ja tavoitteita on pyritty määrittelemään yhä tarkemmin ja sitä silmällä pitäen on kehitetty uusia hankintamenettelyjä hankintayksiköiden ja palvelun- ja tavarantoimittajien välisten erityyppisten hankintaolosuhteiden- ja sopimusten toteuttamiseksi. Neuvottelumenettelyn käyttöalan laajentaminen sekä sähköisten menettelytapojen ja puitesopimusten käytön mahdollistaminen ovat esimerkkejä menettelyjen uudistumisesta. Direktiiveissä tehdyt suuret linjavedot ovat osoittaneet, että avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset tarvitsevat tuekseen yhä laajempaa ilmoitusvelvollisuutta ja parempaa tietotaitoa. Suomessa pääasiassa EU:n hankintadirektiiveissä ja oikeuskäytännössä esitetyt harmonisointivaatimukset on toteutettu kansallisten kynnsarvojen asettamisen ja niihin liittyvän ilmoitusvelvollisuuden avulla.

Kansalliset kynnsarvot rajaavat uudella tavalla hankintalain soveltamisalaa. Samalla hankintalaissa on rajattu esimerkiksi kuntien pääoman ja rahan hankkiminen soveltamisalan ulkopuolelle. Hankintalain hankintasäädökset eivät jatkossa määrittele siltä osin hankintaprosessin kulkua, vaan menettelyt perustuvat yhä enemmän hankintayksiköiden sisäiseen ohjeistukseen. Eurooppaoikeudellisten, EU:n perustamissopimuksessa mainittujen periaatteiden merkitys tulee kasvamaan soveltamisalan kaventuessa. Avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset tulisi täyttää siis ilman lakiakin. Nähtäväksi jää, kuinka tiukaksi tai löyhäksi periaatteiden tulkintavaikutus muodostuu.

Markkinaoikeuden oikeuskäytännönkin perusteella lainsäädännön muutokset ovat tarpeellisia, vaikka niiden toimivuudesta ei vielä olekaan mitään takeita. Kilpailuttamisen osaamisen taso ei ole kuntien hankintayksiköissä riittävän korkea, siitä kertoo markkinaoikeuden ratkaisut erityisesti jo tarjouspyyntövaiheen ongelmia koskien. Tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa määritellään tarjoajille ja ehdokkaille asetetut kelpoisuusvaatimukset sekä hankinnalle asetetut muut tavoitteet. Virheet ja puutteet hankintaprosessin alkuvaiheessa viittaavat mielestäni puutteelliseen markkinatuntemukseen ja toisaalta kuntien hankintatoimen hajanaisuuteen sekä hankintatoimen johtamisen ja pitkäjänteisten hankintastrategioiden puuttumiseen. Osittain markkinoiden ja hankittavien palvelujen puutteellinen tuntemus johtaa juuri laadullisten kriteerien liian vähäiseen painoarvoon tarjoajan valinnassa. Juuri sen tähden kokonaistaloudellista taloudellisuutta valintaperusteena käytettäessä perusteiden tärkeysjärjestys tai painoarvot on ilmoitettava jatkossa hankinnasta ilmoitettaessa yhä tarkemmin. Painoarvojen ilmoitta-

minen ei kuitenkaan vielä takaa kokonaistaloudellisiin perusteisiin pohjautuvaa tarjous-ten vertailu ja hankintapäätöstä.

Kehityssuunta on kuitenkin mielestäni oikea, sillä kuntakoon kasvaessa myös hankinta-toimen toimintoja keskitetään talouspalvelujen osalta esimerkiksi alueellisiin tilitoimis-toihin. Alueellisten tilitoimistojen rooli usean kunnan ja kuntayhtymän pankkipalvelu-ten kilpailuttajana on erittäin haasteellinen OP-ryhmälle, jonka ryhmärakenne myötäilee jossain määrin kuntarajoja. Kuntien yhdistyminen voi vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös osuuspankkien määrään.

Hankintalain uudistamiseen on liitetty myös odotuksia innovatiivisuuden ja kumppa-nuuden edellytysten parantamisesta, uusia käytäntöjä ja sopimuksellisuuden muotoja kehittämällä. Pankin ja kunnan kumppanuus- ja verkostoitumisedellytyksiä analysoita-essa, hankintalainsäädännön luomat mahdollisuudet ja käytännöt ovat olleet kriittisessä tarkastelussa. Yksi tärkeimmistä esteistä todellisen taktisen tai strategisen kumppanuuden syntymiseksi on sopimuskauden lyhyys. Jos pankkipalvelujen kysyntäjänne ei pite-ne ja tavoitteiden sekä yhteistyömuotojen määrittely tarjouspyyntövaiheessa tarkennu, sopimusyhteistyönkään aikaansaamat positiiviset kehitysaskeleet eivät johda tilantee-seen, jossa hyödyt jakaantuisivat tasaisemmin.

Kuntien rooli kilpailuttajana ei ole sekään vielä selkiytynyt mielestäni täysin. Kunnat etsivät oikean hallintorakenteen muotoa hierarkian ja markkinaperusteisuuden väliltä, verkostomaisen yhteistyön muodot ovat vielä pankki-kunta- suhteessa vieraita. Mielest-äni pankin rooli aktiivisena osapuolena, sopimusteknisten ja –dynaamisten edellytysten luoja-nä on olennainen. Se puolestaan edellyttää lisääntyvää verkostoitumista ja hankin-tatuntemusta osuuspankkiryhmän sisällä.

Hankintaprosessia määrittelevien ympäristötekijöiden, kuten yhtenäisen euromaksualue-en tai kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset eivät ole vielä näkyvissä han-kintatoimessa. Ne tulevat kuitenkin molemmat vaikuttamaan sekä pankki- että kun-tasektoriin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksella pyritään parantamaan kustannuste-hokkuutta kuntien yhteistyötä lisäämällä ja kuntaliitoksiin kannustamalla. Uudistukses-sa voidaankin mielestäni nähdä yhteneväisyyksiä hankintalainsäädännön tavoitteisiin verrattuna. Molemmassa on tarkoitus varmistaa julkisen rahan mahdollisimman tehokas käyttö. Yhtenäinen euromaksualue puolestaan yhtenäistää Euroopan unioni alueella toimivien pankkien palveluja olennaisesti ja se onkin osa luontevaa jatkuvuutta sisä-markkinapolitiikan toteuttamisessa. Kasvava kuntakoko lisää hankintavolyymiä ja SE-

PA-tuotteet puolestaan lisäävät olennaisesti pankkien välistä kilpailua ja odotettavissa onkin, että myös ulkomaiset pankit voivat jatkossa osallistua kansallisiin kuntien hankintayksikköjen tarjouskilpailuihin. Paljon on kuitenkin kiinni siitä, miten avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset toteutuvat siten, että ulkomaiset pankkiryhmittymät saavat riittävät tiedot hankintamenettelystä ja että valintakriteerit eivät muodostu suomalaisia pankkeja suosiviksi.

SÄÄDÖSLUETTELO

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998)

Asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (6.5.1994/342)

Kaupp- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen vahvistamisesta (22.12.1993/1417)

Kaupp- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen ilmoitusmenettelystä (14.10.1994/909)

Neuvoston direktiivi N:o 89/665/ETY julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta

Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta

LÄHDELUETTELO

- Aalto-Setälä Ilkka, Aine Antti, Lehto Petri, Petäjaniemi-Björklund Anne, Stenborg Markku ja Virtanen Pertti (2003). Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. 3. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Aho, Tuomas (2006). Yrityssalaisuuksien suojasta julkisissa hankinnoissa ja yhteishankkeissa. Defensor Legis 87 (2006):1, 59-77. Helsinki: Suomen Asianaajaliitto
- COM (85) 310 final. Completing the internal market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)[cited 6 January 2007]. Saatavissa internetissä: http://ec.europa.eu/comm/off/pdf/1985_0310_f_en.pdf
- Commission's report on the economic effects of public procurement (2004). A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. [cited 4 December 2006] Available from Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf
- Euroopan keskuspankki. Lehdistötiedote 4.5.2006. Yhtenäinen euromaksualue: Euroopan komission ja Euroopan keskuspankin yhteinen julkilausuma. [siteerattu 15.1.2007] Saatavissa internetissä: http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.fi.html
- Euroopan Parlamentti. Faktatietoja 1999-2002. [online] Saatavissa internetissä: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_fi.htm
- Euroopan unionin neuvosto. Kilpailukykyneuvosto. [online] Saatavilla internetissä: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=412&lang=fi&mode=g
- Euroopan yhteisön tuomioistuin (2007). Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus. Asia C-195/04. [siteerattu 22.1.2007] Saatavissa internetissä: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fi&newform=newform&Submit=Etsi&alljur=alljur&jurcdj=ju>

rcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor
&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=
alldocnorrec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor

European Commission (2006). Consultative paper on SEPA incentives. [cited 15 January 2007] Available from Internet: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-2006_02_13.pdf

Finanssialan Keskusliitto (2007). SEPA Kansallinen siirtymäsuunnitelma. [online] Saatavissa internetissä: <http://www.fkl.fi/asp/system/empty.asp?P=2422&VID=default&SID=949917828562307&S=0&C=27154>

Hankintalakiyöryhmän muistio (2004). Julkisista hankinnoista annetun lain 1505/1992 kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio 15.11.2004 [on line]. KTM Julkaisuja 36/2004 Markkinaosasto. Saatavissa internetissä: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;62699;72083;69477;76022

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006). Tiedote 1.12.2006. EU:n kilpailukykyministerit: Innovaatiopolitiikasta kiinteä osa Euroopan talousagendaa. [online] Saatavissa internetissä: <http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=176494>

KOM (2006) 195 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi. Saatavana internetissä: ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/remedies/com-2006-195_fi.pdf

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamiseksi [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

HE 101/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

HE 237/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta [online]. Saatavissa internetissä: www.eduskunta.fi

Jalanka Jussi, Salmenkari Raimo, Winqvist Björn (2003). Logistiikan ulkoistaminen – käsikirja ulkoistamisprosessista [siteerattu 19.12.2006]. Saatavissa internetissä: <http://www.logy.fi/Piiri/Logistiikanulkoistaminen.pdf>

Kaarresalo, Toni (2004). Hankintalaki julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa – julkishallinnon oikeushenkilöt hankintayksikköinä. Teoksessa: Kilpailuoikeudellinen vuosikirja, 113-132. Helsinki: Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys

Kalima, Kai (2001). Julkisyhteisöjen hankintatoimi – tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja –käytännöstä. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy

Kilpanet. Kilpailuttamisen strateginen päätöksenteko. [online] Saatavissa internetissä: <http://www.kilpanet.com/Dokumentit/kilpailuttamisenstratpaatoksenteko.doc>

Kivelä, Susanna (2002). Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarenkaat. Helsinki: Suomen kuntaliitto

Kuntatalous- monen muuttujan summa (2004). Helsinki: Suomen kuntaliitto

Kuntarahoitus Oyj. [online] Saatavissa internetissä: www.kuntarahoitus.fi

- Kuntarahoitus Oyj. Kuntarahoitus Oyj:n osakeanti 2006. Tarjousesite. [online] Saatavissa internetissä: http://www.kuntarahoitus.fi/files/1107_Tarjousesite060831FINAL.pdf
- Kuoppamäki, Petri (2001). Kilpailuoikeuden perusteet. 1. painoksen korjattu lisäpainos. Helsinki: WSOY Lakitieto
- Kuoppamäki, Petri (2006). Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: WSOYpro
- Lindfors, Teemu S. (2004). Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta. Tutkimukset ja selvitykset 1/2004. [siteerattu 16.11.2006] Saatavissa internetissä: www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_tutkimukset_ja_selvitykset/66546/66542_fi.pdf
- Neimala, Antti (2006). Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. KTM Julkaisuja 18/2006. [siteerattu 5.10.2006] Saatavissa internetissä: http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/
- Nieminen, Jorma (2005). Palvelujen kilpailuttaminen kunnissa: Kokonaistaloudellinen edullisuus kilpailuttamisessa. Vaasa: Vaasan yliopisto
- Osuuspankki. [online] Saatavissa internetissä: www.op.fi
- Ståhle Pirjo, Laento, Kari, (2000) Strateginen kumppanuus—avain uudistumiskykyyn ja Ylivoimaan. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö
- Suomen Kuntaliitto [online] Saatavissa internetissä: www.hankinnat.fi
- Suomen Pankki (2005). Rahoitusmarkkinaraportti 4/2005. [online] Saatavissa internetissä: http://www.bof.fi/fin/3_rahoitusmarkkinat/3.6_Raportit/Rmr/RmRaportti_4_2005.pdf
- Suomen Pankki (2006). Rahoitusmarkkinaraportti 4/2006. [online] Saatavissa internetissä: http://www.bof.fi/fin/3_rahoitusmarkkinat/3.6_Raportit/Rmr/RM_raportti_4_2006.pdf

Suomen Pankkiyhdistys (2004). Pankkitekniikka Suomessa.

Suomen pankkiyhdistys. [online] Saatavissa internetissä:
www.pankkiyhdistys.fi/sisalto/upload/pp/SEPA_kalvot06.ppt

Taloushallintopalveluiden alueellistamista valmistelevan työryhmän loppuraportti (2004). Hankenumero: VNK014:00/2003. [siteerattu 10.1.2006] Saatavissa internetissä: http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/Taloushallintopalveluiden_alueellistamista_valmistelevan_tyoryhmaen_loppuraportti/132156.pdf

Valtiovarainministeriö (2006). Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa?. Työryhmämuistioita 7/2006. Saatavissa internetissä:

Vesalainen, Jukka (2004) Katetta kumppanuudelle – hyöty ja sen jakaminen asiakastoimittaja- suhteessa Helsinki: Teknologiateollisuus ry

Vesalainen, Jukka (2001) Kaupankäynnistä kumppanuuteen—yritystenvälisten suhteiden elementit, analysointi ja kehittäminen Helsinki: Metalliteollisuuden Kustannus Oy

Vihreä kirja. Julkiset hankinnat Euroopan unionissa: Tulevaisuuden kysymyksiä (1996) [siteerattu 24.10.2006] Saatavana internetissä: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-96-583/com-96-583_fi.pdf

Virtanen, Pertti (2004). Havaintoja julkisia hankintoja ja markkinaoikeudellisia asioita koskevasta oikeuskäytännöstä. Teoksessa: Kilpailuoikeudellinen vuosikirja, 367-403. Helsinki: Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys

Virtanen, Pertti. Julkiset hankinnat ja kilpailuttaminen.Hankintamenettelyn ongelma-kohtia. Saatavana internetissä: http://www.ulapland.fi/includes/file_download.asp?depid=8739&fileid=8510&file=20060425110028.pdf&pdf=1

World Trade Organization Government Procurement [on line]. Saatavissa internetissä: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

Väntsi, Risto (1999). Yritysten verkostoitumisen oikeustaloustieteellisistä perusteista. Sarja A2:Tutkielmia ja raportteja 74 Tampere: Tampereen yliopisto

Yliherva, Jukka (2006). Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. [siteerattu 23.11.2006] Saatavana internetissä: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Raportti64.pdf?download=Lataa+pdf>

Ylätupa, Esa-Ville (2005). Hankintalainsäädännön soveltaminen elinkaarimallilla toteutettuihin julkisiin hankintoihin. Julkaistu Edilexissä 16.8.2005 [siteerattu 29.11.2006] Saatavana internetissä: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/2610.pdf>

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

Korkein hallinto-oikeus

KHO: 2005/78 s. 40

Markkinaoikeus

MAO: 162/I/02 s. 40

MAO: 154/03 s. 41

MAO: 193/04 s. 41

MAO: 174/04 s. 47

MAO: 92/04 s. 44, 48

MAO: 82/05 s. 39

MAO: 48/05 s. 39

MAO: 184/05 s. 40

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

C-27/98 s. 41

C-92/00 s. 41

C-195/04 Senaatti-kiinteistöt s. 22