

Ilkka Sihvola

Onnistunut julkinen ICT-hankintaprosessi



Sisällys

Esipuhe	3
Johdanto	4
1. Julkisista ICT-hankinnoista tehdyt valitukset vuosina 2000 – 2005	5
1.1 Markkinaoikeudessa käsitellyt tapaukset ja valitusten syyt	6
1.2 Markkinaoikeuden päätökset	7
2. ICT-hankintaprosessien kehittäminen, TOP 10 –teemat	8
2.1 Tarjouspyynnön laatimista edeltävät vaiheet	10
2.2 Tarjouspyyntö ja tarjous	19
2.3 Päätöksenteko ja jatkuvuuden varmistaminen	28
3. Yhteenveto	35
TOP 10 Seinätaulu	36
Liite 1 – Uuden hankintalakiehdotuksen keskeisimmät aineelliset muutokset (Opetusmateriaali/TietoEnator Government)	41

Esipuhe

Onnistunut ICT-hankinta on julkisella sektorilla haastava prosessi, joka vaatii sekä ostajalta että myyjältä monialaista osaamista ja saumatonta yhteistyötä.

Tämän oppaan tavoitteena on nostaa esiin tyypillisimpiä julkisten ICT-hankintojen alueita, joissa virheitä sattuu sekä esittää näihin käytännönläheisiä ratkaisuehdotuksia. Opas on toteutettu yhteistyössä FiCom ry:n, Tietoalojen liitto ry:n sekä usean ICT-alan yrityksen (Accenture Oy, Enfo Partner Oy, Fujitsu Services Oy, F-Secure Oy, Elisa Oy, Hewlett-Packard Oy, Päijät-Hämeen Puhelin Oy, TeliaSonera Finland Oy, TietoEnator Oy, Microsoft Oy ja WM-data Oy) kanssa. Yhteistyökumppaneiden lisäksi hankkeessa on haastateltu myös muita ICT-toimittajia (Grafimedia Oy, Qentinel Oy) sekä useita julkisista ICT-hankinnoista vastaavia tahoja (Espoon kaupunki, Hansel Oy, Maa- ja metsätalousministeriö, Poliisin tietohallintokeskus, Turun kaupungin terveystoimi ja Vantaan kaupunki). Lainopillisiin kysymyksiin on saatu tukea Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy:ltä. Oppaan pääasiallisesta jakelusta on vastannut Suomen Kuntaliitto.

Aineiston keruusta sekä oppaan kirjoittamisesta on vastannut Helsingin kauppakorkeakoulun omistama LTT-Tutkimus Oy. Turun laajaa ICT-hankintaa kuvaavat esimerkit on laatinut Mika Lempinen Turun terveystoimesta.

Ohjausryhmämme puolesta, tahdon lausua suuret kiitokset kaikille edellä mainituille tahoille, jotka ovat olleet edesauttamassa tämän oppaan syntyä.

Helsingissä 25.3.2006

Ilkka Sihvola
LTT-Tutkimus Oy

Johdanto

Julkisissa hankinnoissa on käynnissä eräänlainen murrosvaihe. Vaikka nykyisen hankintalain ja asetusten vaatimaa kilpailutusprosessia on noudatettu jo reilun kymmenen vuoden ajan, näyttäisivät monet ongelmat kärjistyneen aivan viime aikoina.

Uuden hankintalainsäädännön odotetaan astuvan voimaan vielä vuoden 2006 aikana. Laki astuu voimaan tilanteessa, jossa markkinaoikeudessa käsittelyä odottaa noin 500 pääosin julkisiin hankintoihin liittyvää valitusta. Valitusten määrä on kasvanut huomattavasti vuosituhannen alun tilanteeseen verrattuna. Hankintaprosessien keskeytymisten, oikeudenkäyntien sekä uusien tarjouskilpailujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten voi arvioida kohoavan vuosittain miljooniin euroihin.

Suuri osa käsittelyä odottavista hakemuksista liittyy julkisten hankintayksiköiden ICT- (Information and Communication Technology) hankintoihin. Toinen markkinaoikeutta kuormittava ala on terveydenhuolto. Vaikuttaakin siltä, että hankinnan kohteen monimutkaistuesssa, kasvavat myös riskit kilpailutusprosessin puutteellisesta tai jopa lainvastaisesta toteuttamisesta. Markkinaoikeuteen voi tuki tehdä valituksen kuka tahansa, joka katsoo tulleen kilpailutuksessa väärin kohdelluksi. Usein valitukset koskevat kuitenkin juuri aloja ja tapauksia, joissa tuotteiden ja palveluiden ostaminen vaatii sekä hankintayksiköltä että tarjouspyyntöön vastaavalta yritykseltä korkeaa asiantuntemusta.

Tämän oppaan tarkoituksena on kuvata onnistunut ICT-hankintaprosessi. Tavoitteena on, että perehtymällä oppaan sisältöön, julkisista ICT-hankinnoista vastaavat päättäjät sekä julkisten hankintojen parissa työskentelevät yritykset oppisivat välttämään *tyypillisimpiä* virheitä, joita hankintaprosessin eri vaiheissa sattuu.

Tyypillisimmät virheet ja ratkaisuehdotukset niihin on saatu keräämällä tietoa markkinaoikeuden tekemistä ratkaisuista sekä kuulemalla sekä ostajia että myyjiä. Tämän aineiston pohjalta on kirjoitettu niin sanottu TOP 10 -lista hankintaprosessin tehostamisen kannalta keskeisimmistä alueista. Perehtymällä näihin kohtiin, sekä ostajalla että myyjällä on kaikki edellytykset toteuttaa julkinen ICT-hankintaprosessi onnistuneesti.

Hyväkään ohjeistaminen ei vielä takaa sitä, että valitukset markkinaoikeuteen vähenisivät. Tavoitteena kuitenkin on, että valitukset eivät nykyiseen tapaan johtuisi jatkossa kummankaan osapuolen turhista muoto- tai menettelyvirheistä, jotka voitaisiin karsia tarjouspyynnön sekä tarjouksen paremmalla suunnittelulla ja toteuttamisella. Tämä opas paneutuu erityisesti näihin seikkoihin.

1. Julkisista ICT-hankinnoista tehdyt valitukset vuosina 2000 – 2005

Markkinaoikeus aloitti toimintansa 1.3.2002, jolloin silloiset markkinatuomioistuimien ja kilpailuneuvosto yhdistettiin uudeksi erityistuomioistuimeksi. Siitä lähtien tehtyjen valitusten määrä on kasvanut vuosittain, ja vuonna 2005 markkinaoikeudelle jätettiin jo peräti 507 hakemusta. Markkinaoikeus on nykyisillä resursseillaan kyennyt käsittelemään reilut parisataa hakemusta vuodessa, mikä on tarkoittanut käsittelyaikojen venymistä kuukausista jopa reilusti yli vuoteen.

Hakemusten lukumäärä kuulostaa huomattavan suurelta, mutta oletettavaa on, että tapaukset edustavat vain jäävuoren huippua. Tilanteita, joissa markkinaoikeuteen viemisen kynnyks on likipitään ylitetty, lienee moninkertainen määrä tehtyihin hakemuksiin verrattuna. ICT-hankintoihin liittyviä hakemuksia on 2000-luvulla tehty seuraavasti:

	Markkinaoikeudessa tehtyjen päätösten lukumäärä yhteensä	ICT-hankintoihin liittyvät päätökset
2000	20	<i>Ei yhtään ICT-hankintoihin liittyvää tapausta</i>
2001	21	<i>Ei yhtään ICT-hankintoihin liittyvää tapausta</i>
2002	186	14
2003	250	9
2004	265	24
2005	292	25

Kuva 1-0 Markkinaoikeudessa (markkinatuomioistuimessa) käsitellyt ICT-hankintoihin liittyvät tapaukset 2000-luvulla (www.finlex.fi). Huomattava, että vuoteen 2002 julkisiin hankintoihin liittyvät tapaukset käsiteltiin kilpailuneuvostossa.

Valitusten tasaiselle kasvulle voidaan löytää useita tekijöitä. Osittain ilmiö on ruokkinut itse itseään. Aihe on saanut viime vuosina paljon julkisuutta, mikä on saanut entistä useammat yritykset pohtimaan mahdollisuutta valituksen tekemiselle. Myös kilpailijat ovat saattaneet näyttää tähän esimerkkiä. Jotkut yritykset ovat myös huomanneet, että niin kutsutusta oikaisumenettelystä ei ole ollut suurtakaan käytännön hyötyä. Riitatilanteissa ainoaksi vaihtoehdoksi on jäänyt markkinaoikeudelle tehtävän hakemuksen jättäminen.

Suurista ICT-alan yrityksistä vain teleoperaattoriyritykset ovat toistaiseksi tehneet markkinaoikeudelle useita valituksia julkisyksiköiden hankinnoista. Telealalla ongelmia ovat aiheuttaneet erityisesti hintojen vertailtavuuden vaikeus. Valtaosalle hakemuksista on ollut selkeät perusteet, ja päätökset ovat ohjanneet alan pelisääntöjen ja yleisten periaatteiden muodostumista. Esimerkiksi paikallisten puhelin-yhtiöiden suosimiskäytäntö näyttäisi jo onneksi jääneen historiaan.

Muita syitä nykyiselle hakemussummalle voivat olla myös hakemuksen tekemisen helppous, edullisuus ja muuttunut oikeuskäytäntö. Valituksen tekemistä on saattanut edesauttaa sekin, että tarjouskilpailun hävinneellä yrityksellä ei useinkaan ole mitään hävittävää. Joissain tapauksissa on jopa etukäteen päätetty, että mahdollisessa häviötilanteessa hankinnasta tehdään valitus markkinaoikeudelle.

Tällainen menettely on vaarassa lisääntyä jatkossa, kun hankintoja keskitetään yhä enemmän, ja sopimukset solmitaan useiksi vuosiksi. Kapealla alalla toimiva yritys saattaa näin olla ulkona kaupankäynnistä jopa useiden vuosien ajan.

Julkisyksiköt, joiden tekemistä hankintapäätöksistä on 2000-luvulla tehty valituksia markkinaoikeudelle, jakaantuvat tasaisesti koko valtakunnan alueelle.

Suhteessa hankintavolyymeihin, pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa tehdyistä hankintapäätöksistä on valituksia tehty varsin vähän.

Ongelmat kärjistyvät usein pienissä kunnissa ja hankintayksiköissä, joilta ei aina löydy riittäviä resursseja vaativien hankintaprosessien onnistuneeseen läpivientiin.

1.1 Markkinaoikeudessa käsitellyt tapaukset ja valitusten syyt

Nykyinen hankintalaki sisältää 17 pykälää. Osa pykälistä on suhteellisen avoimia (*mm. vaatimus tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta*) jättäen paljon tulkinnanvaraa. Osa pykälistä ja hankintalakia täydentävistä asetuksista on puolestaan hyvinkin tiukkoja (tarjousaika vähintään 52 päivää). Silloin virhe yhdessäkin kohdassa voi johtaa siihen, että asia ajautuu markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Avointen ja tiukkojen säädösten väliin jäävää käytännön ohjeistusta on kirjattu voimassa olevaan lakiin suppeasti. Osittain tästä syystä markkinaoikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden tekemillä ratkaisuilla on ollut oikeuskäytännön muotoutumisessa suuri hankintalain tulkintaa ohjaava rooli. Joissain tapauksissa hankintalakia tulkitaan nykyisin myös eri tavoin kuin vielä muutamia vuosia sitten. Tästäkin syystä julkisista hankinnoista vastaavien tahojen tulisi olla hyvin selvillä markkinaoikeuden ratkaisuista.

Mainittujen teleoperaattoritoimintojen lisäksi tyypillisimmät markkinaoikeuteen tehdyt ICT-alan valitukset ovat koskeneet julkisyksiköiden tekemiä tietotekniikka-, tulostin- ja kopiokonehankintoja. Valitusten aiheet vaihtelevat, mutta tietyn-tyyppiset syyt toistuvat sekä ostajien että myyjien toiminnassa. Tällaisia ovat:

- arviointikriteereiden ilmoittaminen ja tarjousten vertailu
- tyytymättömyys omiin tai kilpailijan saamiin pistemääriin
- tarjouspyyntöjen ja tarjousten vastaavuus
- jälkitinkiminen

Tyypillisimpiä markkinaoikeuteen johtavia syitä on se, että tarjousten arvioinnissa käytetään sinänsä hyvää ja perusteltua arviointikriteeriä, mutta sitä ole ilmoitettu tarjouspyynnössä selvästi yhdeksi päätöksentekoperusteista. Hankintayksikkö on toisin sanoen saattanut päätyä täysin oikeaan valintaan, mutta tehnyt vertailun käyttämällä väärä perusteita – kuten kelpoisuusehtoja. Tällaisten tapausten käsittely markkinaoikeudessa ei hyödytä ketään osapuolta.

Kelpoisuusehdot sekä ilmoitetut valintakriteerit on tarjousten vertailussa erotettava aina selvästi toisistaan.

Tarjousten vertailuun liittyvä riita syntyy myös usein tilanteesta, jossa hävinnyt osapuoli valittaa markkinaoikeudelle liian alhaisista omista tai kilpailijan saamista liian korkeista pisteistä. Toimittajien tulisi kuitenkin huomioida, että tämänkaltaiset vaatimukset menestyvät keskimäärin hyvin huonosti. Markkinaoikeus ei ole sellainen asiantuntijataho, joka jälkikäteen kykenisi arvioimaan tarjouksia yhtään sen paremmin kuin hankintayksiköt.

Kolmas markkinaoikeustapausten tyypillisimmistä virheistä syntyy siitä, että toimittajat eivät tee tarjouksiaan tarjouspyynnön mukaisesti. Esimerkiksi hinta ilmoitetaan per tunti tai päivä, vaikka se on pyydetty per urakka.

Jälkitinkimisellä viitataan tilanteeseen, jossa jo jätettyyn tarjoukseen tehdään myöhemmin lisäyksiä tai muutoksia. Tämänkaltaista toimintaa on aina kiellettyä. Hankintapäätöksen jälkeenkin saattaa moni asia olla vielä avoimena. Asiat eivät kuitenkaan saa olla sen kaltaisia, että niillä olisi vaikutusta tehtyyn hankintapäätökseen. Päätöksen tulee perustua ainoastaan tarjousasiakirjojen tietoihin sekä tarjouspyynnössä esitettyihin arvosteluperusteisiin.

1.2 Markkinaoikeuden päätökset

Markkinaoikeuden käsittelyyn johtaneista, ICT-alaa koskevista tapauksista selvästi yli puolet on johtanut hankintayksikön tekemän päätöksen kumoamiseen tai muihin hyvityksiin. Tyypillisin tuomio on, että hankintayksikön tekemä päätös kumotaan ja yksikkö veloitetaan järjestämään uusi tarjousten vertailu tai kokonaan uusi tarjouskilpailu. Hyvitysmaksut ovat sen sijaan harvinaisia. Hyvitysmaksua voidaan määrätä maksettavaksi vain sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Tämän osoittaminen on jälkikäteen vaikeaa.

Se, että yli puolet tehdyistä hakemuksista menee markkinaoikeudessa läpi on hyvin poikkeuksellista. Tehdyille hakemuksille on siis ollut useimmiten selkeä peruste. Osa hakemuksista ei ole kuitenkaan otettu edes käsittelyyn. Joskus hakemuksen syy ei kuulu markkinaoikeuden toimenkuvan piiriin, mutta useimmin syynä on vasta jälkikäteen ilmi tullut muotovirhe. Seuraava ote eräästä päätöksestä, joka koski hakemuksen käsittelyn eväämistä kuvaa hyvin yhtä merkittävimmistä markkinaoikeuden toimintaa ohjaavista näkökannoista:

”Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sisälöltään tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen hylkääminen ei ole ainoastaan hankintayksikön oikeus, vaan hankintayksikkö on tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi velvollinen hylkäämään tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen.”

Vakiintuneeksi katsotun oikeuskäytännön tulkitsemisesta tekee vaikean se, että linjanveto tarjouspyyntöä vastaavan ja vastaamattoman tarjouksen välillä ei aina ole eri osapuolille selvää. Hylkäysperusteet ovat selviä esimerkiksi silloin, kun toimittaja ei ole täyttänyt kelpoisuusehtoja tai pakollisiksi kriteereiksi määriteltyjä kohtia. Vaikeita ovat niin sanotut rajatapaukset. Etenkin laajoihin hankintoihin liittyvistä tarjouksista lähes jokainen pitää sisällään jonkinasteisia puutteita suhteessa tarjouspyynnön vaatimuksiin. Hankintaorganisaatiot joutuvat usein päättämään, onko tarjoukseen sisältyvä puute riittävä peruste koko tarjouksen hylkäämiselle. Mikäli hankintaorganisaatio toimii suuntaan tai toiseen väärin, voi tuloksena olla toimittajan tekemä valitus. Syy valitukseen voi toisaalta löytyä myös epäselvästä tarjouspyynnöstä.

Yksi tarjousten hylkäämiseen liittyvä epäselvyys koskee määrittelijän poissulkemista toteutusvaiheen kilpailutuksesta. Markkinaoikeuden 11.4.2003 antaman päätöksen (85/3) mukaan kilpailuneuvoston ratkaisukäytännössä on säännönmukaisesti katsottu, ettei määrittelyvaiheen toteuttaneen yrityksen sulkemiselle myöhemmän tarjouskilpailun ulkopuolelle ole perusteita. Määrittäjä ja toteuttaja voivat siis olla yksi ja sama yritys. Muunlainen toiminta olisi itse asiassa kilpailua syrjivää.

2. ICT-hankintaprosessien kehittäminen, TOP 10 –teemat

Tässä osiossa esitellään kilpailutusprosessin tehostamisen TOP 10 -teemaa. Teemat ovat valikoituneet käsiteltyjen markkinaoikeustapausten sekä toteutettujen asiantuntijahaastattelujen myötä. Esitelyihin kohtiin perehtymällä jokaisen hankintayksikön sekä tarjouskilpailuihin osallistuvan toimittajan on mahdollista toteuttaa kilpailutuksensa onnistuneesti ja välttää tyypillisimpiä virheitä, joita hankintaprosessin eri vaiheissa usein sattuu.

Yleisiä ohjeita julkisen hankintaprosessin toteuttamisesta löytyy muun muassa Kauppa- ja teollisuusministeriön nettisivuilta (www.ktm.fi/julkisethankinnat) sekä Suomen kuntaliiton ylläpitämillä (www.kunnat.net) sivuilta. Lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön liittyviä dokumentteja löytyy puolestaan valtion säädöstietopankista (www.finlex.fi).

Mainitut oppaat tarjoavat kattavat perustiedot julkisille hankinnoille asetetuista vaatimuksista. Seuraavassa paneudutaan kuitenkin käytännön ongelmiin, joita sekä ostajat että myyjät ovat kilpailutusprosessien aikana kohdanneet. TOP 10 teemojen valinnassa on pyritty huomioimaan molempien osapuolten ja sekä isojen että pienien toimijoiden näkökulmat. Valitut kymmenen teemaa on ajettu kilpailutusprosessin etenemisen mukaisesti kolmeen eri päävaiheeseen. Näitä ovat tarjouspyynnön laatimista edeltävät vaiheet, tarjouspyynnön laatiminen ja siihen vastaaminen sekä päätöksentekovaihe ja osaamisen siirtäminen.

Tarjouspyynnön laatimista edeltävät vaiheet:

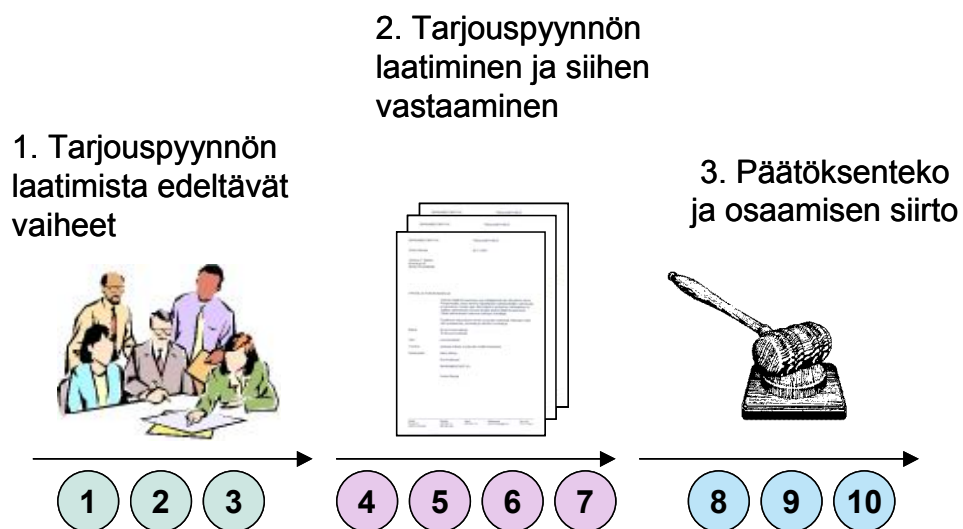
1. *Osaamisen varmistaminen sekä mahdollisen hankintayhteistyön organisointi*
2. *Katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin*
3. *Hankinnassa hyödynnettävät menettelyt*

Tarjouspyynnön laatiminen ja siihen vastaaminen:

4. *Hankinnan kohteen kuvaaminen riittävällä tarkkuudella*
5. *Arviointiperusteiden laatiminen ja avaaminen*
6. *Kokonaiskustannuksiin vaikuttavien tekijöiden arvioiminen hankinnan koko elinkaaren aikana*
7. *Ehdottomien vaatimusten ja tarjousliitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen*

Päätöksenteko ja osaamisen siirtäminen:

8. *Neuvottelumenettelyjen pelisääntöjen selkeyttäminen sekä itselle että toimittajille*
9. *Valinnan perustelevminen*
10. *Osaamisen siirto*



Kuva 2-0 TOP 10 –teemojen jakaantuminen hankintaprosessin eri vaiheisiin

2.1 Tarjouspyynnön laatimista edeltävät vaiheet

Hankintayksikön on kilpailutettava julkiset ICT-hankintansa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisella tarjouskilpailulla. Vuonna 1992 annetun hankintalain (1505/1992) voimassa ollessa hankintayksikkö voi tehdä ICT-hankinnan ilman tarjouskilpailua, jos hankinnan arvo on vähäinen (oikeuskäytännön mukaan suuruusluokaltaan alle 5.000 euron hankinnat ovat vähäisiä). Uudessa hankintalaissa tulee olemaan kansallinen kynnyсарvo, jonka alittavia ICT-hankintoja hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa.

Oikein laadittu tarjouspyyntö on onnistuneen ICT-hankintaprosessin keskeisin elementti. Tästä syystä sekä hankintayksiköiden että toimittajien on jo sen suunnitteluvaiheessa huolehdittava siitä, että edellytykset tarjouspyynnön tekemiseen ja vastaamiseen ovat kunnossa. Ennen tarjouskilpailun käynnistämistä hankintayksikön on muodostettava myös näkemys siitä, mitä ja miten tuotteita tai palveluita ollaan hankkimassa sekä millaisia ratkaisuja markkinoilta on ylipäättään saatavilla.

1 - Osaamisen varmistaminen sekä mahdollisen hankintayhteistyön organisointi

- Mikäli organisaatiolta ei löydy tarvittavaa osaamista vaativan ICT-hankintaprosessin läpiviemiseksi, on osaamista hankittava organisaation ulkopuolelta.

- Kilpailutusprosessia ei aina kannata käynnistää alusta alkaen yksin. Kannattavampaa on, jos hankinta voidaan toteuttaa yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa tai hyödyntäen valmiiksi kilpailutettuja puitesopimuksia. Valinta riippuu hankittavasta tuotteesta tai palvelusta.

* * *

- Tarjoajien on tunnettava tarkkaan julkista hankintaprosessia ohjaava lainsäädäntö sekä periaatteet, joiden mukaan hankintapäätökset tulee tehdä. Ylimalkaisesti tehty tarjous on lähes aina yhtä kuin hävitty tarjouskilpailu.

Hankintaosaamisen varmistaminen

Ostaminen on ammattitaito, jonka kehittämiseen hankintaorganisaatioissa ei aina osata kiinnittää riittävästi huomiota. Vaarana on, että hankintaorganisaatio ei kykene esimerkiksi määrittelemään tarvittavaa tuotetta tai palvelua riittävällä tarkkuudella, toimii hankintalain vastaisesti tai maksaa tuotteesta selvää ylihintaa. On lukemattomia perusteita sille, miksi julkisyksikön tulee varmistaa organisaationsa riittävä osaaminen jo ennen hankintaprosessin käynnistämistä. Hankinta-

organisaatiosta tulee löytyä tai olla muuten käytettävissä osaamista ainakin ICT-toimialasta, juridiikasta, ostostrategioista ja omista sisäisistä palveluprosesseista.

ICT-palvelukokonaisuuksia hankitaan usein julkisen organisaation palveluvelvollisuuden täyttämiseksi. Hankinnat tulisikin tehdä aina siten, että ne tukevat olemassa olevia palveluprosesseja. Hankintaan tulisi näin osallistaa myös tuotteen tai palvelun loppukäyttäjät. Asiakas- ja käyttäjälähtöinen hankintamalli on yleensä tuotelähtöistä toimivampi.

Riittävä osaamisen taso varmistetaan hankinnoista vastaavien henkilöiden koulutuksella, erikoistumisella sekä organisaation sisäisellä osaamisen siirrolla. Erikoisosaamista vaativissa hankinnoissa osaaminen tulisi varmistaa hyödyntämällä ulkopuolisia asiantuntijoita, konsultteja ja juristeja. Hankintayksikön koosta riippuu, kannattaako sen palkata kyseisiä asiantuntijoita vakituiseen työsuhteeseen vai hankkia tarvittavaa osaamista talon ulkopuolelta tapauskohtaisesti.

Tärkeintä on, että riittävä osaamisen taso varmistetaan ennen kuin koko hankintaprosessiin ryhdytään.

Tähän etenkin pienten hankintaorganisaatioiden tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

Hankintayhteistyön hyödyntäminen

ICT-hankinta saattaa olla ostajalle mittava, mutta toimittajan näkökulmasta pieni – joskus jopa mielenkiinnoton. Hankintaorganisaation onkin hyvä puntaroida, kannattaako kilpailutusprosessi käynnistää yksin vai olisiko yhteistyö muiden toimijoiden kanssa mahdollista.

Hankintayhteistyöllä voidaan saavuttaa usein merkittäviä etuja. Hyvin toteutettu hankintayhteistyö on mainio keino hankkia usein monimutkaisten ICT-hankintojen vaatimaa erityisosaamista. Yhteishankinnoilla voidaan saavuttaa myös merkittäviä kustannussäästöjä paitsi hallinnollisen työn yhdistämisessä ja osaamisresurssien kustannusten jakamisessa myös tukku- ja volyymietuina.

Erilaisia hankintarenkaita on viime vuosina syntynyt paljon, mutta edelleenkin ne eivät ole kovin merkittävässä roolissa kuntien julkishallinnon yksiköiden kilpailuttaessa ICT-hankintojaan. Sen sijaan valtion hankintavolyymeistä jo arviolta 20% kulkee Hansel Oy:n kautta. Hansel Oy (entinen Valtion hankintakeskus, kauppatalo Hansel) on viime vuosina jälleen kasvattanut rooliaan valtion hankintojen kilpailuttajana. Sen hyödyntämää tarjouspyyntömallia pidetään yleisesti toimivana, joskin volyymien kasvaessa pelkona on etenkin pienten toimittajien syrjäytyminen tarjouskilpailujen ulkopuolelle. Kehitystä voidaan estää esimerkiksi pilkkomalla kilpailutuksia tarpeeksi pieniin osiin.

Uuden hankintalain mukaisia hankintayhteistyömuotoja tulevat olemaan yhteishankintayksikön tai yhteishankinnan järjestäminen. Sen sijaan Hanselin kaltaista yksikköä ei näillä näkymin olla kaavailemassa kuntasektorille. Yhteishan-

kintayksikkö voi tehdä toimeksiantoja ainoastaan omistajalleen, mikä Hanselin tapauksessa on Suomen valtio.

Hankintayhteistyön mahdollisuuksia pohdittaessa uusia toteutustapoja kannattaisi etsiä myös totuttujen yhteistyökumppaneiden ulkopuolelta.

Mikään ei esimerkiksi estä kuntia tekemään hankintoja yli seutukuntarajojen eli kumppanin ei tarvitse aina olla välttämättä naapurikunta.

Tällaisten prosessien käynnistäminen on haastavaa, mutta saavutettavissa olevat kustannussäästöt ovat usein merkittäviä. Onnistuminen riippuu usein tahdosta kyseenalaistaa vanhoja hankintamalleja.

Toimittajilta vaadittava osaaminen

Julkinen hankintaprosessi eroaa merkittävästi yksityisestä osto- ja myyntiprosessista. Joskus byrokraattisilta ja hitailta vaikuttavat toimintamallit ovat kuitenkin vain seurausta kansallisen lainsäädännön sekä EU-direktiivien asettamista vaatimuksista, joita hankintaorganisaatioiden on noudatettava. Näiden säännösten kiertäminen ei ole mahdollista.

Julkiseen hankintaprosessiin osallistuminen vaatii korkeaa asiantuntijuutta myös toimittajilta. Toimialaosaamisen lisäksi toimittajien pitää tuntea hankintalain ja -asetusten keskeisimmät sisällöt, jotka määrittelevät julkisten hankintojen reunaehdot. Monet toimittajista oppivat nämä asiat vasta kantapään kautta tullessaan hylätyksi jo tarjouskilpailun ensimmäisessä vaiheessa. Useimmiten hylkäyksen syynä on tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous.

Toimittajien tyypillisin virhe on vastata tarjouspyyntöihin tuote- eikä asiakaslähtöisesti. Toimittajalta tulee kuitenkin löytyä osaamista vastata juuri siihen mitä häneltä pyydetään.

Toimittajan pohtiessa resurssointiaan tulevaisuudessa toteutettavaa tarjouskilpailua varten, on sen yhtä lailla varmistettava alusta alkaen riittävä osaaminen, ymmärrettävä julkista hankintaprosessia ohjaava lainsäädäntö, asiakkaan lähtötilanne ja tarpeet sekä omattava riittävä joustavuus vastata myös normaalista poikkeaviin tarjouspyyntöihin.

Seuraavassa esimerkissä käydään läpi Turun kaupungissa toteutettua palvelukonaisuuden hankintamenettelyä. Jatkossa kappaleiden väleistä löytyvissä case-esimerkeissä kuvataan, miten TOP 10 kohtaa toteutettiin Turussa tehdyssä ICT-hankinnassa. Sen toteutusta pidettiin yleisesti varsin onnistuneena.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Taustaa

Terveystoimen palvelun ydinprosessiin liittyvät tiedot ovat merkittäviltä osin terveystoimen terveystietojärjestelmässä. Koko perusterveydenhuolto ja terveystoimen oma erikoissairaanhoido käyttää ajanvarauksen, potilaan terveys-/sairaskertomuksen ja muun hoidon kirjauksen osalta Pegasos-terveystietojärjestelmää yli sadassa toimipisteessä eri puolilla kaupunkia. Järjestelmän tulee olla käytettävissä ilman viiveitä ja käyttökatkoja ympäri vuorokauden. Erilaisissa tukitoiminnoissa kuten palkka-, henkilö-, asiakirja- ja taloushallinnossa käytetään kaupungin yhteisiä järjestelmiä. Koko terveystoimen kattavaa tietotekniikan palvelukokonaisuutta kutsutaan nimellä TerveVerkko.

TerveVerkko on toteutettu osana terveystoimen ja Sonera Oyj:n välistä kehittämissyhteistyösopimusta, joka solmittiin vuonna 1998. Kehittämistyön tuloksena syntyi palvelusisällöltään kattava ja toimintavarma tapa huolehtia terveystoimen tietoteknisistä palveluista ulkoisena ostopalveluna. Kehittämissopimusta tehtäessä korostettiin sen kertaluonteista olemusta ja kaikki sopimukset oli tehty siten, että koko TerveVerkon ylläpitopalvelu voidaan kilpailuttaa aiemmin tehtyjen päätösten hengen mukaisesti. Sopimuksen kesto oli viisi vuotta ja sen peruskausi päättyi 31.12.2002.

Hankintamenettely

Hankintamenettelyä varten asetettiin projekti- ja ohjausryhmät, joissa oli edustus terveystoimen hallinnosta, tietohuollosta ja hankintatoimistosta, sekä kaupunginkansliasta, tietotekniikkaosastolta, ja lakiasiainosastolta. TerveVerkon ylläpitopalvelujen hankintailmoitus lähetettiin julkaistavaksi Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, Julkiset hankinnat -lehdessä ja -tietokannassa 27.3.2002. Hankintamenettelyn toteutustavaksi valittiin *"neuvottelumenettely, josta julkaistaan ilmoitus"*.

Tarjouspyynnön arvioinnissa käytettiin vahvaa asiantuntemusta ja kokemusta omaavan konsultin IBM Business Consulting Services Oy:n työpanosta muutamia henkilötyöpäiviä. Tehtäviin kuului

- tarkistaa tarjouspyynnön kohteen rajaukset
- varmistaa että palvelutarpeista on laadittu riittävän tarkat kuvaukset.
- arvioida palvelutoiminnan siirron ja käynnistämisen periaatteellinen työnjako, kehittämiskohteet ja tarvittavat muutokset Turun terveystoimen toiminnassa
- tarkistaa että toimittajien keskeiset valintakriteerit on määritelty tarjouspyyntövaiheessa.

Tarjouspyyntö liitemateriaaleineen lähetettiin ehdokkaille 26.11.2002 sähköisessä muodossa CD -tallenteena ja paperiniteenä.

2 - Katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin

- ICT-alan kehitty nopeasti. Ennen hankintaprosessin käynnistämistä on luotava riittävän laaja katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin ja arvioitava niiden soveltuvuutta olemassa olevaan tarpeeseen.
- Rajoitettua menettelyä hyödynnettäessä voidaan tarjouspyyntö lähettää toimittajille kommentoitavaksi vielä ennen sen virallista julkistamista.

* * *

- Toimittajien tulee olla selvillä tärkeimpien ja potentiaalisimpien asiakkaidensa nykytilasta sekä tulevaisuudessa syntyvistä tarpeista. Tiivis vuoropuhelu ennen tarjouskilpailun julistamista hyödyttää sekä uusia että vanhoja toimittajia. Tämänkaltaiseen toimintaan on löydettävä riittävästi resursseja.

Toimittajat saavat silloin tällöin tarjouspyyntöjä, joista ei oikein käy ilmi, mitä asiakas on itse asiassa ostamassa. Vielä yleisempi on tilanne, jossa tarjouspyynnössä esitellyt vaatimukset eivät vastaa alalla hyviksi ja toimiviksi havaittuja ratkaisuja. Asiakas pyytää toisin sanoen tarjousta tuotteesta tai palvelusta, joka mitä ilmeisimmin ei ole paras tai ainakaan edullisin ratkaisu esitettyyn tarpeeseen.

Epäselvien ja ostajalle epäedullisten tarjouspyyntöjen syntyä voidaan estää perehtymällä ennen tarjouspyynnön laatimista riittävän laajasti markkinoilta löytyviin ratkaisuihin sekä alan toimijoihin. Yleensä ei riitä, että hankkeen läpiviennissä hyödynnetään asiaan perehtynyttä konsulttia. Myös hankintaorganisaation edustajilla tulee olla selkeä käsitys markkinoiden tarjonnasta ja siitä, mistä lopullista tarjousta pyydetään. Suuremmissa hankkeissa EU:n laajuisella ennakoilmoituksella tulevasta hankinnasta taataan tarjoajien tasapuolinen tiedonsaanti. Toimittajat eivät kuitenkaan saisi olla ainoastaan julkaistun tiedon varassa. Heidän tulisi olla selvillä tärkeimpien ja potentiaalisimpien asiakkaidensa nykytilasta ja tulevaisuudessa syntyvistä tarpeista kaiken aikaa.

Ostajien ja toimittajien välistä kanssakäymistä voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Keinoja ovat molemminpuoliset vierailut, seminaarit sekä esitemateriaalien jakaminen ja niihin tutustuminen. Pääasia on, että vuoropuhelu on jatkuvaa, avointa ja luonnollisesti lainsäädännön sallimissa rajoissa tapahtuvaa. Myös nykyinen hankintalaki lähtee olettamasta, että hankkijalla on tarpeeksi tietoa tehdä asiantunteva tarjouspyyntö.

Toimittajien kannalta tiivis kanssakäyminen hankinnoista vastaavien henkilöiden kanssa on usein palkitsevaa. Mikäli kyseessä on vanha toimittaja, ei asiakassuhteen ylläpitoa sekä tarjottavien palveluiden jatkuvaa kehittämistä voi koskaan liiaksi korostaa.





Koko kilpailutusprosessi käynnistyy usein tilanteessa, jossa vanhaan toimittajasuhteeseen tai tuotteeseen ei syystä tai toisesta olla oltu täysin tyytyväisiä. Mikäli kyseessä taas on uusi toimittaja, on yhteydenpito tärkeää muun muassa siitä syystä, että näköpiirissä olevaan tarjouskierrokseen voidaan lain sallimissa rajoissa vielä tässä vaiheessa aidosti vaikuttaa.

Tarjouspyyntö on monesti laadittu ainakin osittain vanhan tai myyntityössään onnistuneen uuden toimittajan ratkaisukuvauksen pohjalta. Vaikka tarjouskilpailu ja hankintapäätös pyritäänkin tekemään mahdollisimman objektiivisin perustein, ei ennen tarjouta tapahtuvien vaikutusmahdollisuuksien merkitystä voi aliarvioida. Keskinäisestä kanssakäymisestä hyötyvät sekä myyjä että ostaja. Kanssakäynnillä voidaan edesauttaa sellaisten tarjouspyyntöjen syntyä, jotka ovat mahdollisimman hyvin linjassa kehityksen uusimpien sekä alan yritysten tarjoamien ratkaisumallien kanssa. Hankintaorganisaatiot voivat rajoitetuissa kilpailutuksissa edesauttaa tämänkaltaista menettelyä vielä entisestään lähettämällä tarjouspyynnön toimittajille kommentoitavaksi ennen sen virallista julkistamista.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Markkinatutkimus

Hankintamenettelyn alkuvaiheessa tutustuttiin Market-Vision marraskuussa 2001 - tammikuussa 2002 tekemään tutkimuksen ”IT-ulkoistamisen nykytila ja tulevaisuuden kehityssuuntia Suomessa”. Tutkimuksessa selvitettiin muun muassa:

-  IT-ulkoistuspalveluntarjoajan valintaa
-  ulkoistussopimuksia
-  IT-ulkoistamisen onnistumista ja sen mittaamista
-  asiakastyytyvyyttä ulkoistuspalveluntarjoajia kohtaan

Tutkimuksesta saatiin varsin hyödyllistä tietoa erilaisista huomioon otettavista asioista ja ajankohtainen kokonaisnäkemys markkinatilanteesta.

3 - *Hankinnassa hyödynnettävät menettelyt*

- Suhtaudu avoimesti uusiin hankintatapoihin (leasing, sovellusvuokraus jne.) vaikka ne eivät olisikaan entuudestaan tuttuja. Ulkoistaa voi periaatteessa kaiken, mikä ei kuulu organisaation ydinosoitukseen.
- Uskaltaudu neuvottelumenettelyn käyttöön ja testaa uusia menettelytapoja kuten sähköistä huutokauppaa hankinnoissa, joissa näiden käyttö on mahdollista.

* * *

- Toimittajilta tulee löytyä joustavuutta vastata myös poikkeuksellisiin toimitusvaatimuksiin ja hankintamenetelmiin.

Tietotekniikkaa ja etenkin niihin liittyviä palveluita voidaan hankkia ja tuottaa monin eri tavoin. Vielä ennen kuin varsinaiseen kilpailutusprosessiin ryhdytään, onkin tehtävä päätös siitä, *miten* tuote tai palvelu hankitaan ja kilpailutetaan sekä miten pitkäksi aikaa sopimus halutaan tehdä.

Hankintamallin valinnalla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun vaihtoehtoisia hankintatapoja (osto, leasing jne.). Hankintamenettelyllä tarkoitetaan tarjouskilpailun vaihtoehtoisia toteutustapoja (avoin tai rajoitettu menettely, neuvottelumenettely). Sopivin hankintamalli ja –menettely määräytyvät käytännössä aina sen mukaan, mitä kulloinkin ollaan hankkimassa.

Sopivan hankintamallin valinta

Perinteisiä hankintamalleja ovat muun muassa kiinteähintainen projekti/yksikkö, lisenssipohjainen ostaminen sekä tuotetoimitus, johon sisältyy käyttöönotto-projekti. Uusia hankintamalleja ovat esimerkiksi palvelutasopohjainen (Service Level Agreement) palveluiden hankinta, ulkoistus, sovellusvuokraus, leasing, osahankkeiden kilpailutus ja yhdistetty projekti sekä suoritepohjainen malli.

Ulkoistus on esimerkki uusista hankintojen toteutusmallista, joka yhä useammin mainitaan yhtenä vaihtoehtoista. Haasteena on, että julkisyksiköt eivät useinkaan osaa määritellä itse tekemisen kustannuksia, mistä syystä myös vertailu ulkoistamisen kustannusvaikutuksiin jää tekemättä.

Mikäli hankintaorganisaatiolta ei löydy selkeää näkemystä ulkoistamisen (tai muiden vaihtoehtoisten hankintamallien) hyöty-, haitta- ja kustannusnäkökohdista, tulisi organisaation palata kohtaan yksi (tarvittavan hankintaosaamisen varmistaminen). Päätöstä sovellettavasta hankintamallista ei saisi jättää toimittajille.

Hankintaorganisaatioiden tulisi suhtautua avoimesti uusiin hankintamalleja kohtaan, vaikka ne eivät olisikaan hankintayksikölle ennestään tuttuja.

Valinnoista riippumatta, hankintamalli ei saa luoda liikaa rajoitteita seuraavassa vaiheessa toteutettavaa varsinaista tarjouspyyntöä ajatellen. Hankintaorganisaation tulisi valita tuotteen tai palvelun hankintamalli siten, ettei se määrittele liian tarkasti sitä, miten haluttuun lopputulokseen on päästävää tai mitä tekniikkaa on käytettävä. Sopiva liikkumavara itse toteutuksen suhteen antaa toimittajalle paremman mahdollisuuden toteuttaa hanke tämän parhaaksi katsomalla tavalla.

Sopivan hankintamenettelyn valinta

Hankintamallin lisäksi hankintayksikön tulisi päättää myös sovellettavasta hankintamenettelystä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeistuksessa todetaan, että hankintamenettelyn käyttö riippuu yleensä hankinnan kohteesta ja arvosta. Menettelyn valintaan vaikuttaa, miten erityislaatuudesta ja monimutkaisesta hankinnasta on kysymys. Jos suinkin mahdollista, tulee käyttää tavanomaisia avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Joskus hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen määrittely voi olla niin vaikeaa, että on tarpeen turvautua poikkeukselliseen neuvottelumenettelyyn.

Uusi hankintalaki antaa mahdollisuuden kilpailullisen neuvottelumenettelyn hyödyntämiseen (ks. liite 1). Voimassaolevassa hankintalaissa ei ole nimenomaisesti säädetty neuvottelumenettelyn käyttöedellytyksistä, eikä menettelyn kulusta. Tämä on koettu käytännössä ongelmalliseksi.

Säännösten puuttuminen on johtanut neuvottelumenettelyn vähäiseen käyttöön myös tilanteissa, joissa hankinnan luonteen johdosta avoimen tai rajoitetun menettelyn käyttö ei ole ollut tarkoituksenmukaista.

Uusi hankintalaki helpottaa myös sähköisen huutokaupan hyödyntämistä. Sen käyttö soveltuu kuitenkin ainoastaan tietyille hankinnoille, joissa tarjouspyyntö sisältää tarkat tekniset eritelvät, ja vaihtoehdot tuotteet tai palvelut ovat hyvin samankaltaisia (esimerkiksi kopiopaperit). Nykyinenkään lainsäädäntö ei sähköisiä huutokauppoja sinänsä kiellä. Sähköisen huutokaupan käyttöä tullaan vielä säätämään erikseen asetuksella sekä komissiossa laadittavana olevalla tulkintaohjeella.

Hankinnan aikataulu

Hankintayksikön tulisi suunnitella tulevat hankintansa ja niiden toteutusaikataulu aina hyvissä ajoin. Yksittäisen hankinnan tekemiseen tulisi varata tarpeeksi aikaa. Mitä uudempi, erityisempi ja monimutkaisempi hankinta on (kuten ICT-hankinnat usein ostajille ovat), sitä enemmän tulisi varata aikaa hankinnan suunnitteluun ja tiedon keruuseen. Aikataulua suunniteltaessa tulee ottaa huomioon myös ilmoitusmenettelyyn kuluva aika sekä osallistumishakemusten ja tarjousten jättämiseen varatut määräajat. Lisäksi ostajan tulee huomioida myös toimittajien näkökulma aikatauluihin. Tarjouspyyntöjä lähetetään edelleen usein juuri ennen lomakausia, mikä ei ole kenenkään etujen mukaista. Myös toimittajat lomailevat usein juuri

heinäkuussa. Tarjouspyynnön lähettäminen useille kymmenille tahoille tilanteessa, jossa yksi valitaan ei myöskään palvele ketään, vaan aiheuttaa vain ylimääräistä työtä ja kustannuksia.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Osallistumishakemuksensa hankintamenettelyyn jätti määräaikaan 3.5.2002 mennessä yhdeksän tarjoajaa ja yksi tarjoaja määräajan jälkeen. Hankintailmoituksessa pyydettiin toimittamaan terveystoimelle tarjoajan tuotteistamien palvelukokonaisuuksien palvelukuvaukset ja selvitys edellytyksistä antaa palveluja 24 h/7 vrk. Lisäksi pyydettiin selvitys resursseista, pätevyyksistä, laadunvarmistusmenetelmistä, referensseistä ja vakavaraisuudesta. Hankintailmoituksessa ilmoitettiin hankintamenettelyyn kutsuttavien ehdokaiden määräksi vähintään kolme ja enintään viisi.

Projekti- ja ohjausryhmät esittivät yksimielisesti hankintamenettelyyn kutsuttaviksi viisi ehdokasta, jotka toimittivat terveystoimelle hankintailmoituksessa pyydetty selvitykset ja kattavimmat dokumentit palveluistaan. Kyseiset ehdokkaat olivat : Eterra Systems Oy, Fujitsu Invia Oy, Novo Group Oy, Sonera Oy ja TietoEnator Oy Neuvottelukutsut oheismateriaaleineen lähetettiin kaikille viidelle ehdokkaalle.

Neuvottelut

Hankintamenettelyn kuluessa järjestettiin kaksi palvelutoimittajakohtaista neuvottelukierrosta. Käytyjen neuvottelukierrosten tavoitteena oli kuvata kaikille ehdokkaille terveystoimen toimintaympäristö ja tietotekniikkapalvelutarve ja hankinnan kohde mahdollisimman kattavasti. Toisaalta tavoitteena oli myös saada kokonaiskäsitely tarjolla olevista palveluista, toimintamalleista ja niiden toteuttamisedellytyksistä.

Neuvottelukierrosten aikana tarkennettiin tulevaa tarjouspyyntömateriaalia sekä ns. palvelutarvekuvausta, jonka avulla havainnollistettiin ja täsmennettiin hankittavaksi suunniteltua kokonaisuutta. Kuvauksen tekemisen tavoitteena oli, että palvelun tarve ja tarjonta kohtaavat sisällöltään ja määrältään mahdollisimman hyvin niin, että terveystoimella ja tarjoajilla on yhteneväinen näkemys hankinnan sisällöstä ja painopisteistä. Tällöin voitiin varmistua siitä, että hankintamenettelyn myöhemmässä vaiheessa tarjoukset vastaavat terveystoimen tarvetta mahdollisimman hyvin ja että tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia.

2.2 Tarjouspyyntö ja tarjous

Varsinaisen tarjouspyynnön tekemiseen voidaan ryhtyä, kun hankintaorganisaatio on:

- varmistanut riittävän osaamisen kilpailutusprosessin läpiviemiseksi
- tehnyt itselleen selväksi, mitä se tarvitsee
- valinnut tarjouspyynnölle parhaiten soveltuvan kilpailutusmallin ja menettelyn

Tarjouspyynnön laatiminen on kilpailutusprosessin kriittisin vaihe. Yksityisellä sektorilla suunnitteluvaihetta voidaan jatkaa vielä valintaprosessin aikana, mutta julkisten hankintayksiköiden on määriteltävä jo tarjouspyynnössä lopullinen hankinnan kohde. Tästä ei enää päätöksentekovaiheessa voida poiketa. Tarjouspyyntö on hankintayksikköä sitova, ja ehdokkaat antavat sen perusteella oman sitovan tarjouksensa.

4 - Hankinnan kohteen kuvaaminen riittäväällä tarkkuudella

- Kuvaa hankinnan kohde ja laajuus, it-ympäristö sekä toimintaan liittyvät prosessit riittäväällä tarkkuudella. Kerro millaisen tuotteen tai ratkaisun haluat, mutta älä määrää liiaksi sitä, *miten* haluttuun lopputuloksen on päästävä.
- Tee selkeä ero kelpoisuusehtojen, pakottavien vaatimusten ja arvostelukriteerien välille.

* * *
- Mikäli toimittajana havaitset tarjouspyynnössä selkeitä puutteita, älä epäröi tämän viestimistä hankintaorganisaatiolle.

Tarjouspyynnön laatiminen

Tarjouspyyntöasiakirjan laatimisessa työläin ja usein ongelmallisina vaiheita on hankittavan kohteen määrittely. Erityisesti teknisiin määrittelyihin liittyviä puutteita tarjouspyynnöissä voidaan pitää ICT-hankintojen perisyntinä. Pahimmillaan määrittelyt ovat muotoa ”tarvitsisin auton”. Tällaisiin tarjouspyyntöihin vastaaminen on täysin mahdotonta, eikä ostajakaan voi saamiensa tarjousten perusteella löytää itselleen millään parasta vaihtoehtoa.

Hankintayksikkö voi määrittellä hankinnan sisällön. Hankintayksikkö ei saa määrittellä hankinnan sisältöä kuitenkaan siten, että määrittely perusteettomasti suosisi tai syrjisi joitakin tarjoajia taikka estäisi kilpailumahdollisuudet.

Hankintayksikkö ei myöskään saa määritellä hankinnan sisältöä kenenkään toimittajan mukaan eikä kuvata hankittavia tuotteita tai palveluita siten, että kuvauksessa esiintyisi jonkin toimittajan tai valmistajan nimi, tavaramerkki tai muu johonkin toimittajaan viittaava eritelmä. Hankintayksikön tulee kuvata hankinnan sisältö objektiivisesti esimerkiksi suoritusominaisuuksien mukaan. Jos hankintayksikkö joutuu poikkeuksellisesti kuvaamaan hankinnan sisällön siten, että on välttämätöntä mainita valmistajien tai tuotteiden nimiä, on hankintayksikön ilmoitettava aina, että maininnat ovat ainoastaan esimerkkejä ja myös muita vastaavia tuotteita ja palveluita voi tarjota.

Toimittajan tulisi tuotteen tai palvelun kuvauksesta ymmärtää aukottomasti se, mitä ostaja haluaa. Mitä tarkemmin ostaja pystyy määrittelemään hankinnan kohteen, sitä helpommin hän voi tehdä lopullisen valinnan.

Riittävän tarkkaa tuote- tai palvelukuvausta ei yleensä ole mahdollista tehdä kovinkaan tiiviissä muodossa. Toisaalta liiallisuuksiin menevä yksityiskohtainen kuvaus ei sekään ole tarpeen. Jälkimmäinen ei kuitenkaan ole julkisissa tarjouspyynnöissä yleinen ongelma. Tuote- tai palvelukuvauksen sekä olemassa olevan it-ympäristön kuvaamisen laajuus riippuu hankittavasta tuotteesta tai palvelusta (ollaanko ostamassa tietokoneita vai laajoja tietojärjestelmiä) sekä hankintavolyymeista.

Volyymien merkitys tulee ilmi esimerkiksi siinä, että 20 000 pc:n ostaminen on täysin erilainen prosessi kuin 50 pc:n ostaminen. Identtisiä tarjouspyyntöpohjia ei siten voi millään hyödyntää molemmissa tilanteissa.

Tuotekuvausten yhteydessä tulisi tehdä selväksi, mitkä vaatimuksista ovat pakottavia ja mitkä eivät. Hanselin käyttämä tarjouspyyntöpohja, jossa kriteerit on eroteltu selkeästi varsinaisiin kelpoisuusehtoihin sekä arvostelukriteereihin, on esimerkki toimivasta mallista. Rajoitetun menettelyn ja neuvottelumenettelyn käytössä on tarjoajien kelpoisuusvaatimukset ilmoitettava aina selkeästi etukäteen.

Yksi hankinnan kuvaamiseen liittyvä huomionarvoinen seikka koskee tuotteen tai palvelun testaamista ja laadunvarmistusta. Käytettävyys- ja luotettavuustestaukset jäävät julkisissa hankintaorganisaatioissa helposti liian vähälle huomiolle, eikä niiden korostaminen ole välttämättä aina toimittajienkaan intresseissä. Usein voikin olla tarkoituksenmukaista käyttää testaamisessa ulkopuolisen yrityksen tarjoamia palveluita.

Vaikka tarjouspyyntö olisi lopulta laadittu miten tarkasti tahansa, tulee toimittajille aina varata mahdollisuus kysymysten tekemiselle. Myös hankintayksikkö voi täsmentää tarjouspyyntöä myöhemmin ja ilmoittaa tästä kaikille tarjoajille tasapuolisesti. Tapa, jossa kysymyksiä saa esittää tiettyyn päivämäärään saakka, ja jonka jälkeen sekä kysymykset että vastaukset viestitään avoimesti kaikille, näyttäisi yleistyneen. Kaikki toimittajat eivät kuitenkaan pidä avoimesta kyselymallista, sillä kysymykset saattavat paljastaa liikaa toimittajan kilpailustrategiasta.

Tarjouspyyntöön vastaaminen

Toimittajan vastatessa tarjouspyynnössä esitettyihin teknisiin ja muihin vaatimuksiin on sen kyettävä kuvaamaan tuotteensa ja palvelunsa ymmärrettävästi ja vaaditulla tavalla. Toimittajien tyyppivirhe on kuitata esimerkiksi teknisiin spesifikaatioihin liittyvät kuvaukset viittaamalla alan yleisiin standardeihin, manuaaleihin tai liitteisiin, joissa asia on kenties kuvattu, mutta usein eri tavoin kuin tarjouspyynnön vaatimuksissa. Tarjoajat eivät saa sisällyttää tarjouksiinsa varauksia tai neuvotteluvaramia, jotka poikkeavat tarjouspyynnöstä.

Toimittajan tulisi huomioida, että valveutunut hankintayksikkö ostaa aina ensisijaisesti ratkaisuja ongelmiinsa tai tarpeisiin – ei tuotteita, lisenssejä, konsulttitunteja, toimittajan standardeja, toimitusehtoja jne. Tuotteistaminen on vaatinut toimittajilta usein merkittäviä panostuksia, mutta tämä on asiakkaalle kilpailusäännöstenkin vuoksi täysin epäoleellista.

Mikäli kilpailuun päätetään ottaa osaa, on toimittajan pyrittävä tarjoamaan kokonaisvastuu hankkeen toteuttamiseksi myös standardiratkaisuista, -hankintamenettelyistä ja yrityksen sisäisistä ohjeistuksista poikkeavissa tilanteissa.

On tärkeää, että erityisesti hinta esitetään juuri pyydetyllä tavalla. Hankintaorganisaatiot eivät kykene aitoon hintavertailuun, mikäli jokainen toimittaja esittää hankinnalle oman hinnoittelumallinsa. Yksinkertaistetun hintataulukon täyttäminen perustuu juuri vertailtavuuden löytämiseen. Tämänkaltaista taulukkoa ei siten kannata ruveta manipuloimaan (esim. lisäämällä tai poistamalla rivejä, esittämällä hintahaarukoita jne.). Tällainen menettely johtaa normaalitilanteessa automaattisesti tarjouksen hylkäämiseen. Muita yleisiä hylkäämisperusteita ovat omien toimitusehtojen vaatiminen, vaillinaiset tarjoukset sekä tarjouksen myöhästyminen.

Toimittajan kannattaa siis ristiriiatilanteiden välttämiseksi olla olettamasta liikaa ja vastata sekä tuote- ja palvelukuvausten, että hinnan osalta juuri siten kuin tarjouspyynnössä halutaan. Tarjouspyyntöön tulee vastata annetussa aikataulussa.

Tarjousten käsittely helpottuu, mikäli toimittajat vastaavat kaikkiin esitettyihin kysymyksiin siinä järjestyksessä, jota tarjouspyynnössä esitetään. Käytäntö, jossa tätä jopa vaaditaan, on yleistynyt. Tarkoituksena on ainoastaan helpottaa myöhemmin toteutettavaa tarjousvertailua.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Tarjouspyyntö

Tarjousta pyydettiin kokonaisuudesta, joka sisälsi kaikki TerveVerkon palvelut, mm. perustietotekniikan tukipalvelut ja neuvonnan, työasemien, toimistopalvelimien, sovelluspalvelimien, tietokantojen, palomuurien, lähi-, ja etäverkon ylläpidon, tietoturvapalvelut sekä tietoteknisen ympäristön kehittämisen. Lisäksi pyydettiin tarjousta atk-peruskäyttäjille suunnatusta koulutusosiosta, joka koski ensisijaisesti työasemassa olevan käyttöjärjestelmän, toimisto-ohjelmien, sähköpostin, ja internet –selaimen käytön perusteita.

Tarjouspyyntödokumentit sisälsivät itse tarjouspyynnön lisäksi :

- palvelutarvekuvauksen
- TerveVerkon ylläpitopalvelujen vaatimuksia/tarpeita sisältävän taulukon
- luettelon käytössä olevista sovelluksista
- luettelon työasemamääristä toimipisteittäin
- listan infra- sovellus ja tietokantapalvelimista
- listan / kuvauksen runkoverkon kuituyhteyksistä
- tietoliikenteen ylläpitopalvelujen ja vasteaikojen luokittelun
- dokumentin Turun kaupungin terveydenhuollon tietoturvaperiaatteista
- julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot
- malli tarjouksen sisällysluetteloksi, tarjouksen jäsentelyä varten

Tarkentavat kysymykset ja tutustumiskäynti

Tarjouspyyntöön liittyen määräaikaan 12.12 mennessä saatiin tarjoajilta tarkentavia kysymyksiä yhteensä 64 kpl. Kysymyksistä tehtiin kooste ja tarkentaviin kysymyksiin terveystoimi vastasi kaikille yhteisesti 20.12. Tarjoajien teknisille henkilöille/suunnittelijoille järjestettiin yhteinen tutustumiskäynti terveystoimeen

Tarjoukset

Tarjouksensa jätti määräaikaan 21.1.2003 mennessä viisi palveluntarjoajaa, Eterra Systems Oy, Fujitsu Invia Oy, Novo Group Oy, Sonera Oy ja TietoEnator Oy, joista Novo Group Oy:n tarjous oli osatarjous. Valintaperuste oli kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu seuraavien ennalta määriteltujen arviointiperusteiden mukaisesti : toimintavarmuus, soveltuvuus terveystoimen toimintaympäristöön, yhteistyön toimintamallit asiakkaan ja asiakkaan muiden yhteistyökumppanien kanssa sekä hinta.

Kaikki osallistuneet tarjoajat olivat ja ovat edelleen vahvoja ja uskottavia palvelutoimittajia, jotka olivat perehtyneet huolellisesti terveystoimen palvelutarpeeseen ja panostaneet vahvasti tarjousten laadintaan. Tarjoajissa sinänsä ei arvioitu olevan ratkaisevia eroja resurssien tai palvelujen kehittymisen osalta.

5- Arviointiperusteiden laatiminen ja avaaminen

- Käytä ainoastaan sellaisia painotuksia ja pisteyttämisperusteita jotka ovat aidosti mitattavissa ja relevantteja suhteessa hankittavaan tuotteeseen tai palveluun.
 - Hyvin toteutettu pisteytysmalli on niin aukoton, että toimittajakin kykenee periaatteessa etukäteen laskemaan pisteet, jotka hän tulee saamaan.
 - Muista, että hinnan liiallinen painottaminen aiheuttaa helposti sen, että muilla kriteereillä ei enää ole käytännön merkitystä.
- * * *
- Suhtaudu toimittajana ymmärtäväisesti esitettyihin arviointiperusteisiin. Huomauta epä johdonmukaisuuksista, mutta muista, että laadullisten tekijöiden arvioiminen on aina vaikeaa.

Yksi yleisimmistä markkinaoikeuteen päätyvistä hakemuksista liittyy pisteyttämisperusteiden ja painoarvojen asettamiseen sekä näiden ristiriitaisiin tulkintoihin. Onkin tärkeää, että pisteyttämisperusteet ja niiden arviointimenettelyt suunnitellaan huolella jo tarjouspyynnön laatimisvaiheessa.

Uusi voimaantuleva hankintalaki velvoittaa julkiset hankintayksiköt ilmoittamaan tarjouksen valinnassa käytettävät painoarvot (ks. Liite 1). Tämä uudistus on tervetullut, sillä käytännöt painoarvojen ilmoittamisesta ovat olleet monenkirjavia. Painoarvojen puuttuminen on käytännössä antanut hankintaorganisaatioille vapaat kädet painottaa haluttuja tekijöitä vasta päätöksentekovaiheessa.

Tarjouskilpailuun osallistuvien yritysten tulisi ymmärtää yksiselitteisesti perusteet, joiden mukaan lopullinen valinta tehdään. Valittujen pisteyttämisperusteiden tulee olla aidosti mitattavia ja relevantteja suhteessa hankittavaan tuotteeseen tai palveluun. Hyvin laaditun tarjouspyynnön vertailukriteerit on laadittu niin aukottomasti, että toimittaja kykenee periaatteessa arvioimaan etukäteen pistemäärät, jotka hän kustakin kohdasta tulee saamaan. Tyypillisiä arviointimittareita, joita käytetään ovat *laatu* ja *osaaminen*. Ne eivät kuitenkaan sellaisenaan täytä edellä mainittuja kriteereitä. Tämänkaltaisilla pisteyttämisperusteilla ei yleensä saadakaan aikaan eroja, joilla olisi käytännönmerkitystä lopputulokseen.

Laadun ja osaamisen käyttö pisteyttämisperusteina ovat suositeltavia arviointikriteereitä vain, mikäli toimittajille selostetaan seikkaperäisesti se, mitä laadulla ja osaamisella tarjouskilpailussa tarkoitetaan.

Laadun mittaamisessa voidaan käyttää vaadittuja standardeja, huollon tarvetta, vasteaikoja, virheprosentteja ja muita mitattavia ominaisuuksia tuotteesta tai palvelusta sekä alan käytännöistä riippuen. Osaamista pisteytettäessä toimittajille

on vastaavalla tavalla kerrottava, millaista osaamista hankintayksikössä arvostetaan. Pisteitä voidaan antaa esimerkiksi työ- tai koulutodistuksista, loppututkinnoista, työvuosista jne. Koulutus voi toisaalta olla myös kelpoisuusehtokriteerinä. Toimittajan kokemusta voidaan käyttää yleisellä tasolla yhtenä arviointiperusteena. Aikaisempaa tai esimerkiksi paikallista toimittajaa ei saa suosia.

Hinnan painotuksen noustessa liikaa, tulee tarjouskilpailusta pian käytännössä puhdas hintakilpailu. Valtaosa toimittajista on luonnollisesti tämänkaltaisia tarjouskilpailuja vastaan, eivätkä ne yleensä palvele ostajienkaan tarpeita. Painotukset päättää ostaja, mutta myös hänen intresseissään tulee olla sopivan tasapainon löytäminen hinnan ja laadullisten tekijöiden arvioinnissa. Halvin tai kallein vaihtoehto ei aina ole paras ratkaisu. Huolellisesti valittujen arviointikriteereiden sekä painoarvojen tulisi päätöksentekovaiheessa kertoa automaattisesti, mikä vaihtoehdoista on ostajalle kokonaistaloudellisesti edullisin.

Pisteyttämisperusteet herättävät usein paljon keskustelua ja ihmetystä myös toimittajien keskuudessa. Yritysten tulee kuitenkin muistaa, että laadullisten sekä muiden hankintaorganisaation omaan arvioon perustuvien kriteereiden laadinta ja pisteyttäminen on usein aidosti vaikeaa. Laadulliseen arvioon perustuvassa vertailussa voidaan onnistua vain, mikäli käytettävät kriteerit ovat hankittavan kohteen kannalta järkeviä, mitattavia ja niillä on aitoa merkitystä valinnan lopputulokseen.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Tarjousvertailu

Hankintaa valmisteleva projekti- ja ohjausryhmä arvioi esitetyt tarjoukset toimitettujen dokumenttien, palvelukuvausmateriaalin ja tehtyjen täsmennysten perusteella. Tarjousmateriaalia oli keskimäärin palvelutarjoajittain n. 500 sivua, kaikkiaan yhteensä n. 2500 sivua tarjousten liitteet huomioiden. Tarjousten vertailuun ja vertailukoosteen tekoon kului aikaa n. 1kk.

Arviointimenetelmänä käytettiin ns. 3AT –menetelmää, jossa keskeisenä arviointityökaluna olivat ehdokkaille tarjouspyynnön liitteenä täytettäväksi lähetetty palveluvertailutaulukko, arviointiperustetaulukko sekä tarjouksien pohjalta yhteismitallistettu hinta / kustannusvertailutaulukko.

Palveluvertailutaulukossa arvioitavia kohtia oli 147 kpl. *Arviointikohdat oli luokiteltu arviointiperusteittain ennalta määritettyjen arviointikriteerien mukaisesti.*

Palvelusisältöjen arvioinnissa annettiin jokaisesta kohdasta pisteitä 1-3. Arvioitavat kohdat jaettiin puoliksi projektiryhmän neljälle arvioitsijalle siten, että kunkin yksittäisen kohdan arvioi kaksi henkilöä erikseen. Tulkintatapauksessa arvioijat kävivät keskustelun jossa arvioitava kohta käytiin läpi tarkemmin, tällöin arviointi/tulkintavirheet saatiin minimoitua. Kullekin arvioitsijalle arvioitavaksi tuli puolet arvioitavasta 147:stä kohdasta.

Hintavertailutaulukossa muodostettiin yhteenveto kustannuksista palvelu-osiointain ja tarjoajittain lajiteltuna. Vertailuhinnaksi muodostui kyseessä olevan palvelukokonaisuuden yhteismitallistettu, laskennallinen vuosikustannus. Kunkin laskelman palvelutarjoajakohmainen lopputulos tarkistutettiin ja vahvistettiin kyseisellä palvelutarjoajalla vielä *ennen* vertailutulosten vahvistamista/päätöksentekoa.

6 - Kokonaiskustannuksiin vaikuttavien tekijöiden arvioiminen hankinnan koko elinkaaren aikana

- ICT-hankinnoissa ostohinta on vain osa tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana syntyviä kustannuksia. Huomio tämä etenkin tarjousten vertailuvaiheessa.
- Älä jätä auki kysymystä siitä, kuka maksaa tulevaisuudessa aiheutuvat, odottamattomat kustannukset.
- Budjettiraamien sisällä pysyminen kannustaa usein ostohinnaltaan edullisen, mutta elinkaarikustannuksiltaan kalliin tai liian riskialttiin vaihtoehdon valintaan. Älä tee tätä virhettä.
- Älä käynnistä epäaitoja tarjouskilpailuja.
* * *
- Ole toimittajana avoin ja rehellinen. Kerro myös sellaisista näköpiirissä olevista elinkaarikustannuksista, joita ostaja ei kenties ole osannut huomioida.

Julkisissa tarjouskilpailuissa hankintayksiköiden on valittava joko halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Aivan liian usein hankintaorganisaatiot painottavat kuitenkin liikaa ilmoitettua loppuhintaa, eivätkä huomioi hankittavan tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana aiheuttamia kustannuksia. Se, miten hintoja pyydetään ja vertaillaan, onkin yksi tarjouspyynnön laatimisen vaikeimpia vaiheita. Ongelmia aiheuttavat erilaisten hinnoitteluvaihtoehtojen käyttäminen sekä elinkaarikustannusten huomioiminen jo tarjouskilpailuvaiheessa.

ICT-hankinnan kokonaiskustannus ei juuri koskaan muodostu vain hankintakustannuksesta, vaan myös mahdollisista siirto-, käyttöönotto-, ylläpito-, huolto- ja modifiointikustannuksista. Tarjouspyynnön laatimisvaiheessa keskeisin kysymys kuuluukin, kuka osapuolista maksaa kustannukset, joita voi syntyä vasta useiden vuosien päästä, ja miten elinkaarikustannukset tulisi huomioida jo tarjousten vertailuvaiheessa. Tätä kysymystä ei kannata jättää auki.

Veroeuroilla on hankittava hinta-laatusuhteeltaan parhaita tuotteita ja palveluja. Toisaalta hankintaorganisaatioille annetaan usein valmiit budjettiraamit, joiden sisällä hankinta on tehtävä. Usein juuri vaatimukset budjettien sisällä pysymisestä estävät elinkaarikustannusten riittävän huomioinnin. Mikäli käytettävissä olevista euromääristä on kuitenkin etukäteen päätetty, on sekä ostajien että myyjien etujen mukaista kertoa niistä avoimesti etukäteen.

Kustannuksia arvioidessaan, hankintaorganisaatioissa kellojen tulisi soida viimeistään siinä vaiheessa, kun jokin toimittajista tarjoaa ratkaisua esimerkiksi kolmasosalla siitä hinnasta, mitä muut toimijat. Tällaiset yritykset ovat tyypillisesti pieniä muutaman hengen yrityksiä. Riski siitä, että hankintaorganisaatiolle tarjotaan puolivalmista tai ominaisuuksiltaan puutteellista tuotetta tai palvelua, kasvaa.

Varovaisuus ei tarkoita sitä, että pieniä toimittajia tulisi syrjiä. Julkishallinnosta löytyy myös esimerkkejä, joissa pienten toimittajien käyttämisellä on päästy jopa 50 %:n kustannussäästöihin.

Keskeistä on, että hankinnan laajuus ja merkitys suhteutetaan toimittajien oletettuun palvelukykyyn. Varsinkaan laajojen ja kriittisten sovellusten tai laitteiden toimivuus ei saisi koskaan olla kiinni muutamien yksittäisten ohjelmakkehittäjien osaamisesta tai aikatauluista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että syntyvistä elinkaarikustannuksista tulee pyrkiä sopimaan mahdollisimman pitkälle jo tarjouspyyntövaiheessa. Hankintaorganisaatioiden on ymmärrettävä, että tuotekehitys on kallista ja jokainen tietojärjestelmäintegroiintiin käytetty työtunti maksaa. Toimittajien tulisi puolestaan välttää toimintamallia, jossa varsinainen päätuote saatetaan myydä edullisestikin, mutta jatkossa kaikesta ylimääräisestä työstä laskutetaan erikseen veronmaksajien näkökulmasta piittaamatta. Tämänkaltainen tilanne on yksinkertaisinta välttää sopimalla syntyvistä elinkaarikustannuksista jo etukäteen niin pitkälle kuin se suinkin on kulloinkin mahdollista.

Elinkaariajattelu liittyy osittain myös järkeviin kilpailuttamissykleihin. Laajojen ICT-palvelukokonaisuuksien kilpailuttaminen liian usein ei yleensä ole mielekästä, ellei tälle ole aivan erityistä syytä. Muutaman vuoden ikäisten järjestelmien kilpailutuksesta saadaan tuskin kovinkaan aitoja, elleivät toteutetut ratkaisut ole olleet täysin epäonnistuneita tai ylihintaisia. Vanhan sopimuksen uusiminen tulee usein kilpailuttamista huomattavasti kustannustehokkaammaksi vaihtoehdoksi.

7 - Ehdottomien vaatimusten ja tarjousliitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen

- Mieti miksi jokin liitetieto tai selvitys pyydetään. Kyseenalaista sellaisten tietojen pyytäminen, jotka vaaditaan ainoastaan varmuuden vuoksi tai koska ennenkin on näin menetelty. Monet vaadittavista liitteistä voidaan alkuvaiheessa korvata toimittajan allekirjoittamalla vakuutuksella.
 - Mieti kyllä/ei –väittämien tarkoituksenmukaisuutta, ja sitä palveleeko niiden käyttäminen onnistuneen hankintaprosessin toteutumista. Joskus kyllä/ei –väittämät ovat paikallaan, yleensä eivät.
 - Lähetä tarjouspyynnöt ja ota niitä vastaa ensisijaisesti sähköisessä muodossa.
- * * *
- Toimittajana organisoisi sisäiset prosessisi siten, että uusimmat versiot tarvittavista liitteistä on aina saatavilla nopeasti.

Tarjouspyynnön sisältö ei koostu pelkästä tuotteen tai palvelun kuvauksesta ja hintapyynnöstä. Tarjouspyynnöissä vaaditaan yleensä useita erillisiä liitteitä, ehtoja ja selvityksiä, joiden perusteella toimittajien kelpoisuutta arvioidaan. Vaatimukset voivat paisuttaa tarjouksia jopa satojen sivujen pituisiksi. Kelpoisuusehtojen sekä pakollisten vaatimusten täyttäminen on edellytyksenä sille, että toimittaja voi ylipäättään tulla tarjouskilpailussa valituksi. Kelpoisuusehtoja ei kuitenkaan saa käyttää arviointiperusteena. Arviointikriteerit ilmoitetaan aina erikseen.

Erilaisten liitteiden ja selvitysten pyytäminen on osa tarjouspyyntöjen laatimista. Niiden on kuitenkin oltava perusteltuja suhteessa hankittavan tuotteen tai palvelun kokoon.

Julkisissa tarjouspyynnöissä vaatimuksia ja liitteitä pyydetään joskus osittain vain siksi, että näin on toimittu aiemminkin. Toinen yleinen tapa on tehdä muutoksia kaikkien osapuolien yhteisesti hyväksymiin sopimusehtoihin (mm. VYSE, IT2000). Syynä on tosin usein se, että nämä ehdot eivät vastaa kaikkia tämän päivän vaatimuksia. Pelko markkinaoikeuteen joutumisesta on saattanut myös edesauttanut sellaisen tilanteen syntyä, jossa liitteitä ja selvityksiä saatetaan pyytää ikään kuin varmuuden vuoksi.

Ennen erilaisten ehtojen ja selvityspyyntöjen laatimista hankintaorganisaatioiden tulee selvittää itselleen, miksi kyseisiä ehtoja tai tietoja vaaditaan. Sellaisten ehtojen edellyttäminen tai tiedon pyytäminen, millä ei ole käytännön merkitystä hankkeen toteuttamisen kannalta, tulisi kyseenalaistaa. Tällaisten ehtojen ja tietojen poistaminen tarjousten vaatimuksista säästää sekä hankintayksikön että

toimittajien aikaa ja vaivaa. Monista vaatimuksista luopuminen laskisi usein myös selvästi hankintojen loppuhintaa.

Viralliset liitteet kuten kaupparekisteriote, tilinpäätökset, ilmoitus verojen ja sosiaaliturvamaksujen hoitamisesta, voidaan kaikki korvata myös yhdellä lomakkeella. Sen allekirjoituksella toimittaja vakuuttaa huolehtineensa kyseisistä maksuista sekä sitoutuu toimittamaan vaaditut liitteet sopimuksentekovaiheessa.

Toinen kelpoisuusehtojen määrittelyyn liittyvä tapa, joka usein herättää toimittajien keskuudessa kritiikkiä, liittyy kyllä/ei-väittämiin vastaamiseen. Tämänkaltaiset taulukot on joskus muotoiltu siten, että yksikin ei-vastaus johtaa toimittajan sulkemiseen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Kelpoisuusehtojen tulee määritelmänsäkin mukaisesti toimia juuri näin, mutta niiden pitää olla myös toimituksen kannalta merkityksellisiä. Tällaisen taulukon esittäminen johtaakin käytännössä kyllä-sarakkeiden automaattiseen rastittamiseen, mikä ei enää palvele tarkoitustaan.

Suuri osa hankintayksiköistä vaatii tarjoukset edelleen paperimuodossa, mutta myös tarjousten sähköinen lähettäminen ja vastaanotto on mahdollista. Hankintayksiköiden tulisikin pohtia, onko olemassa jotain erityistä syytä sille, miksi tarjoukset halutaan perinteisesti postitse. Toimittajille tulisi antaa tänä päivänä mahdollisuus myös tarjousten sähköiseen lähettämiseen. Tällöinkin tulee huolehtia siitä, että saadut tarjoukset avataan säännösten mukaan samanaikaisesti.

Erilaisia liitteitä ja selvityksiä tullaan kaikesta huolimatta vaatimaan julkisissa tarjouspyynnöissä jatkossakin. Tästä syystä myös toimittajien tulisi organisoida sisäiset prosessinsa siten, että tarvittavat liitteet saadaan aina nopealla aikataululla ja samasta paikasta. Näin toimien tarvittavien liitteiden toimittaminen on loppuen lopuksi hyvin pieni osa tarjousten työstämiseen kuluvaan kokonaisuutena.

2.3 Päätöksenteko ja jatkuvuuden varmistaminen

Hankintapäätöksen tulee perustua objektiivisesti toteutettuun tarjousasiakirjojen vertailuun. Etenkin laajojen kilpailutushankkeiden yhteydessä on kuitenkin tavallista, että toimittajia kuullaan myös varsinaisten tarjousten jättämisen jälkeen tarjousten esittelytilaisuuksissa. Usein näyttäisi olevan epäselvää, milloin tällainen menettely on sallittua, ja mistä asioista tarjousten jättämisen jälkeen voidaan vielä keskustella.

Yksi yleisimmistä markkinaoikeuteen ajautuvista tapauksista syntyy tilanteesta, jossa hankintayksikkö ei ole päätöksenteon jälkeen osannut tai viitsinyt perustella kunnolla tekemänsä hankintapäätöstä. Hankintapäätöksen perusteleminen riittävän tarkasti erityisesti tarjouskilpailun hävinneille osapuolille onkin yksi kilpailutusprosessin keskeisistä vaiheista, jota ei tule laiminlyödä.

Onnistuneen ICT-hankintaprosessin viimeisenä vaiheena on välittää hyvät kokemukset eteenpäin ja oppia virheistä. Näin hyväksi havaittuja menetelmiä voidaan hyödyntää myöhemminkin riippumatta siitä, kuka hankinnoista jatkossa vastaa.

8 - Neuvottelumenettelyjen pelisääntöjen selkeyttäminen sekä itselle että toimittajille

- Älä arastele kommunikointia toimittajien kanssa tarjousten jättämisen jälkeen. Totaalinen ”radiohiljaisuus” ei yleensä ole perusteltua. Kohteile kaikkia toimittajia kuitenkin samoin pelisäännöin.
 - Muista, että hankintapäätöksen on perustuttava ainoastaan esitettyihin tarjousasiakirjoihin.
 - Huolehdi siitä, että myös myöhemmin solmittava sopimus on olennaisilta osiltaan alkuperäisen tarjouksen mukainen.
- * * *
- Huomioi toimittajana, että tarjousten keskeisen sisällön muuttaminen ja jälkitinkiminen on tarjousten kuulemistilaisuuksissa kiellettyä.

Neuvottelumenettelyt voidaan jakaa 1) suoriin neuvottelumenettelyihin, 2) neuvottelumenettelyihin, joita voidaan hyödyntää eräissä hankinnoissa sekä 3) neuvotteluihin, jotka liittyvät tarjousten ja tarjouspyyntöjen täsmentämiseen.

Hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Tällaisina syinä voidaan pitää muun muassa hankinnan vähäistä arvoa tai suoran neuvottelumenettelyn käytölle asetettuja ehtoja. Suoran neuvottelumenettelyn käyttäminen ilman tarjouskilpailua on sallittua muun muassa silloin, kun aiemmassa hankintamenettelyssä ei ole saatu tarjouksia, tekniset tai taiteelliset syyt pakottavat tähän, hankinnalle on hankintayksiköstä riippumaton kiire, hankittava tavara valmistetaan tutkimusta, kokeilua tai tuotekehitystä varten (ks. hankinta-asetus 14 §). Neuvottelumenettelyyn siirtyminen voi liittyä myös tilanteeseen, jossa tarjouskilpailussa on saatu pelkästään sellaisia tarjouksia, jotka eivät sisällöllisesti vastaa tarjousmenettelyn ehtoja (ks. hankinta-asetus 12 §).

Neuvottelumenettelyn käyttäminen eräiden hankintojen osalta on aina poikkeuksellista. Lähtökohtaisesti sitä voidaan käyttää palveluhankinnoissa, joissa hankittavan palvelun luonne tai asiaan liittyvät riskit eivät salli etukäteistä hinnoittelua. Toinen vaihtoehto on, että hankittavien palvelujen luonteen vuoksi sopimuserittelyjä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä hyödyntäen.

Poikkeusluonteensa vuoksi sekä suoran että muunlaisen neuvottelumenettelyn käyttö on ollut suhteellisen harvinaista. Myös oikeuskäytäntöä on aiheesta olemassa varsin vähän.

Sen sijaan neuvottelujen kolmas muoto, tarjousta tarkentavat ja täsmentävät neuvottelut, joita toimittajien kanssa voidaan tasapuolisesti käydä sekä ennen tarjouspyynnön jättöä että sen jälkeen, on keskeinen osa useiden kilpailutushank-

keiden toteutusta. Myös niitä sitovat selkeät pelisäännöt. Sekä ostajille että myyjille näyttäisi silti jääneen hieman epäselväksi se, millainen kommunikointi on tässä vaiheessa sallittua ja millainen ei. Onkin muodostunut kaksi toisistaan selvästi poikkeavaa, päinvastaista käytäntöä.

Toinen tapa on niin sanottu *radiohiljaisuus*, jossa tarjousten jättämisen ja päätöksenteon välillä ei harjoiteta minkäänlaista kanssakäymistä toimittajien ja päätöksentekijöiden välillä. Päätös hankinnasta putoaa toimittajille aikanaan postilaatikosta. Vaarana on, että tarjouksia arvioidessaan hankinnoista vastaavat päättäjät eivät ole täysin ymmärtäneet toimittajan tarjoamaa ratkaisua. Syy voi olla epäselvästi kirjoitetussa tarjouksessa, mutta myös arvioijan tekemissä väärissä johtopäätöksissä. Näistä syistä johtuen, totaalista radiohiljaisuutta ei kaupallisella sektorilla harjoiteta lähes koskaan.

Toinen tapa on käynnistää saatujen tarjousten perusteella neuvottelut, joiden aikana kunkin toimittajan kanssa käydään erikseen keskusteluja tarjousten sisällöstä. Tilaisuuksissa toimittajilla on mahdollisuus kertoa omin sanoin tarjouksestaan, ja ostajat voivat esittää heille tarkentavia kysymyksiä.

Tarjoustenesittelytilaisuuksien aikana on huolehdittava tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Tarjousten keskeisen sisällön ja erityisesti hinnan muuttaminen on näissä neuvotteluissa kiellettyä. Päätöksen tulee perustua jo tarjousasiakirjoissa esitettyihin tietoihin.

Hankintayksikkö ei saa antaa tarjoajille mahdollisuutta parantaa tai muuttaa tarjouksiaan niiden jättämisen jälkeen. Tarjousten muuttamiskielto koskee kaikkia toimituksen sisältöön ja sen ehtoihin liittyviä tarjouksen osia, kuten toimitettavien tuotteiden tai palveluiden sisältöä ja ominaisuuksia, hintaa sekä maksu-, toimitus- ja sopimusehtoja.

Tarjousten muuttamiskielto tarkoittaa myös, että hankintayksikkö ei saa antaa tarjoajalle mahdollisuutta muuttaa tarjouspyynnöstä poikkeavaa tarjousta tarjouspyynnön mukaiseksi.

Epäselvyyttä aiheuttavat usein seikat, joihin tarjouspyynnössä tai tarjouksessa ei ole otettu selvästi kantaa. Tarjouspyyntö ja tarjous tuleekin laatia siten, että tässä vaiheessa ei enää ilmaantuisi kysymyksiä siitä, mikä tarjouksen hintaan sisältyy ja mikä ei. Mikäli tällaisia kysymyksiä ilmaantuu, tulee ostajan arvioida tarkasti se, onko kyseessä jätettyä tarjouspyyntöä tarkentava seikka vai täysin uusi ja keskeinen ominaisuus. Ellei tällaisia ominaisuuksia ole vaadittu tarjouspyynnössä, ei niitä myöskään saa huomioida tarjousten arviointivaiheessa.

Lainmuutoksen myötä neuvottelumenettelyn käyttömahdollisuuksia ollaan laajentamassa. Niin kutsuttu kilpailullisen neuvottelumenettelyn uskotaan tuovan helpotusta useisiin nykyisen hankintamenettelyn ongelmakohtiin (ks. Liite 1). Nähtäväksi jää, miten aktiivisesti hankintaorganisaatiot ottavat nämä uudet mahdollisuudet käyttöönsä.

9 - Valinnan perustelevinen

- Tee valinta vain ja ainoastaan ennalta ilmoittamiasi valintaperusteita ja painotuksia käyttäen.
- Perustele valintasi siten, että asiakirjoista käy ilmi se, miten ratkaisuun ollaan päädytty, ja miten pisteitä on annettu. Valmistaudu antamaan aiheesta tarvittaessa lisätietoa.
- Anna kiitoksesi myös niille toimittajille jotka tarjouskilpailussa eivät tulleet valituksi: Tee tämä käyttämällä perusteluun riittävästi aikaa.
* * *
- Pidä toimittajana mielessä, että markkinaoikeus ei pisteytä tarjouksia uudestaan. Pyri ensin hyödyntämään oikaisumenettelyä, ja arvioi vasta tämän jälkeen onko valituksen tekemiselle todellisia perusteita.

Toimittajat käyttävät tarjousten tekemiseen usein valtavasti resursseja ja aikaa. Tästä syystä myös hävittyjen tarjouskilpailujen perusteluihin perehdytään aina huolella. Mikäli valintaperusteet ovat vaikeasti tulkittavia, ristiriitaisia tai ylimalkaisia, tuntuu tarjouskilpailussa häviäminen entistäkin katkerammalta. Juuri näissä tilanteissa valituksen tekemistä markkinaoikeudelle aletaan usein harkita.

Hankintaorganisaatioiden tulee perustella hankintapäätös myös hävinneille osapuolille. Kirjallisen selvityksen lisäksi ei ole lainkaan huono tapa ottaa kuhunkin toimittajaan erikseen yhteyttä ja kertoa vielä omin sanoin tarjouskilpailun kulusta sekä tehdystä ratkaisusta. Mikään ei pakota tällaiseen toimintaan, mutta henkilökohtainen ote toimii samalla kiitoksen osoituksena kaikille toimittajille, jotka ottivat osaa tarjouskilpailuun.

Lainsäädännön mukaan tarjouksista on valittava tarjouspyynnössä ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Muita kuin tarjouspyynnössä esitettyjä arviointiperusteita ei saa käyttää. Tämän on käytävä ilmi myös hankintapäätöksen perusteista. Hankintayksikön tulee ilmoittaa tarjousvertailussaan, mihin konkreettiseen seikkaan kunkin tarjouksen arviointi kunkin arviointiperusteen osalta perustuu.

Hyvin laaditun tarjouspyynnön arviointikriteerit eivät ole riippuvaisia arvioijien subjektiivisista mielipiteistä, vaan hankintapäätökseen päädytään aiemmin esitettyjen valintakriteereiden pisteyttämisen perusteella. Tästä syystä lopullisen päätöksenteon tulisi julkisissa tarjouskilpailuissa olla varsin mekaaninen prosessi.

Tavallisimmin perustelut esitetään pistetaulukossa, josta käy ilmi selkeästi se, miten kokonaispisteisiin ollaan päädytty. Numeerisen pisteytyksen lisäksi kullekin tarjoajalle on perusteltava tehtyä ratkaisua myös sanallisesti. Perusteluista on käytävä ilmi ne tekijät, jotka ovat tuoneen toimittajien välille piste-eroja. Toimittajille tämänkaltaiset perustelut ovat keskeinen apuväline toiminnan tehostamiseksi tulevia tarjouskilpailuja ajatellen.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Terveyslautakunnan päätös

Terveyslautakunta päätti kokouksessaan 12.3.2003 oikeuttaa virastopäällikön solmi-
maan Sonera Oyj:n kanssa tarvittavat sopimukset Turun kaupungin terveystoimen
TerveVerkko -tietotekniikkapalvelun hankkimisesta.

Sopimusneuvottelut

Sopimuksessa toimittaja sitoutuu kokonaisvaltaisena toimittajana vastaamaan siitä,
että palveluratkaisu muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, joka myös mukautuu
terveystoimen tulevaisuuden tarpeisiin.

Sopimuksen laatuosiossa on sovittu palveluiden laatuksiteereistä mm. palvelimien
vähimmäiskäytettävyyssasteesta ja ajasta, jossa eri kiireellisyysluokkiin kuuluvat työa-
semat, palvelimet ja muut laitteet korjataan mahdollisen vian sattuessa. Laadun
kannalta keskeisten palvelutavoitteiden alittumisesta on sovittu korvaus. Sopimus on
tarjouksen mukaisesti kiinteähintainen, mutta hinta sisältää mahdollisuuden toimi-
pisteiden ja ohjelmapäivitysten sekä tietoliikennekapasiteetin määrätyn suuruiseen
muutokseen ilman lisäveloitusta.

Työmäärä

Hankintamenettely neuvotteluineen terveystoimen osalta 235 htp. Sopimusneu-
vottelut ja sopimusten tarkentaminen terveystoimen osalta 65 htp

Lopputulos

Terveystoimen lähtökohta on että tietojärjestelmä tukee hyvin päivittäistä työtä.
Toimiva perusjärjestelmä mahdollistaa henkilöstön vapauttamisen ydinosaamisensa
eli potilastyön pariin. Kyseessä on Suomen mittakaavassa yksi laajimmin ulkoiste-
tuista ICT -palvelukokonaisuuksista terveydenhuollon alueella.

Hankintamenettelyn lopputuloksena saatiin palvelusisältöön lisäyksiä ja tarkennuksia,
sekä ICT -palvelujen nykyaikaisuus/ajantasaisuus ja hinnoittelun kilpailukykyisyys
varmistettua. Terveystoimi hankkii ratkaisun kokonaispalveluna euroa/kk/työasema,
mikä helpottaa budjetointia huomattavasti ja yllätyskustannuksia ei tällöin helposti
tule. Laatuja järjestelmä on suunniteltu tarkoituksenmukaiseksi ja varmistamaan
käytännön toiminta niin, että palvelu on aina ajantasainen ja toimiva.

10 - Osaamisen siirto

- Osaamisen siirto on vaikeaa ja työlästä. Tee se silti.
- Varmista osaamisen jatkuvuus ja virheistä oppiminen kaikissa tilanteissa jakamalla osaamista organisaation sisällä, hankkimalla tarvittavaa ulkopuolista koulutusta ja huolehtimalla asianmukaisesta dokumentoinnista.

* * *

- Huolehti myös toimittajana siitä, että tehdyistä virheistä opitaan, ja tarjouskilpailuiden aikana syntynyt osaaminen saadaan hyödynnettyä tulevilla tarjouskilpailuilla.

Kaikesta lainsäädännöstä ja ohjeistuksesta huolimatta, onnistunut julkinen hankintaprosessi on myös taitolaji, jossa menestyminen vaatii käytännön kokemusta. Laaja-alainen asiantuntijuus ja hankintaosaaminen voivat kehittyä vasta erilaisten hankintaprosessien toteuttamisen kautta. Jokainen hankinta on omalla tavallaan ainutkertainen.

Tarjouspyyntöihin vastaaminen vaatii yhtäläillä osaamisella, joka kehittyy vasta aikaa myöden. Kokeneille myyjille ja konsulteille kehittyykin usein taito vastata tarjouspyyntöihin hankintaorganisaatioiden odottamalla tavalla. Merkityksettömiä eivät myöskään ole tarjouksen rakenne, yleinen selkeys ja kieliasu, jotka vahvistavat sisällöltään vahvan tarjouksen menestymismahdollisuuksia. Huonosti tai kiireessä tehty tarjous ei anna toimijasta missään tilanteessa hyvää kuvaa.

Niin osto- kuin myyntiorganisaatioidenkin etujen mukaista on, että vuosien varrella kertynyt tieto saadaan tavalla tai toisella siirrettyä myös uusien työntekijöiden käyttöön. Näin vältetään tehtyjen virheiden toistamiselta tulevilla tarjouskilpailuilla ja saadaan hyödynnettyä kaikki se osaaminen, joka hankintojen parissa työskenteleville ihmisille on kertynyt.

Osaamisen siirto ei ole koskaan yksinkertaista. Jokainen organisaatio voi kuitenkin ensimmäiseksi huolehtia siitä, että tarjouskilpailujen läpivienti tai tarjouksiin vastaaminen ei ole missään tilanteissa yhden ihmisen harteilla. Osto- tai myyntitoiminnot eivät saa lamaantua esimerkiksi avainhenkilöiden vaihtaessa työpaikkaa.

Mikäli tilanne on tämänkaltainen, tulisi hankintojen pariin kouluttaa ja perehdyttää ajoissa uusia ihmisiä. Näin heille annetaan mahdollisuus kerätä oppia kokeneemmilta ennen kokonaisvastuun siirtämistä. Tilanne on ajankohtainen useissa julkishallinnon yksiköissä, joissa suurten ikäluokkien eläköityminen on juuri alkanut. Monet vuosikymmeniäkin hankintojen parissa työskentelevistä

ihmisistä ovat siirtymässä eläkkeelle, ja tilalle on löydettävä ajoissa uusia hankintamattilaisia.

Toinen tapa osaamisen siirtämiseksi on toteutettujen tarjouspyyntöjen ja tarjosten asianmukainen dokumentointi. Tässä oppaassa esitetty kuvaus Turun terveystoimessa toteutetusta hankinnasta toimii yhtenä esimerkkinä onnistuneesti toteutetusta hankintaprosessista, josta voidaan ottaa oppia.

Kolmas tapa osaamisen siirtämiseksi liittyy uuden tiedon kartuttamiseen. Erilaisia koulutustilaisuuksia voidaan järjestää joko organisaation sisällä tai hankkimalla koulutusta yksikön ulkopuolelta. Useat tahot tarjoavat sekä ostajille että myyjille koulutusta esimerkiksi uuden hankintalainsäädännön tuomista muutoksista. Tämänkaltainen osaaminen on syytä varmistaa jo ennen lain voimaantulusta.

Case Turku: TerveVerkko – palvelukokonaisuuden hankintamenettely

Riskianalyysi ja hankintamenettelyn arviointi

Hankkeen ohjaus- ja projektiryhmässä esillä olleen suunnitelman mukaisesti pyydettiin myös VTT Tietotekniikalta ulkopuolisena asiantuntijana arviointia toteutetusta hankintaprosessista ja hankintaan liittyvistä riskeistä.

VTT:n asiantuntijat perehtyivät hankintamenettelyn kirjalliseen materiaaliin kuten tarjouspyyntöön ja sen liitteisiin, Market-Vision tutkimukseen IT-ulkoistamisesta sekä tarjouksiin. VTT:n asiantuntijat kävivät projektiryhmän kanssa läpi hankintamenettelyn yksityiskohtia. Näiden osalta VTT Tietotekniikka arvioi seuraavaa :

”Hankintamenettely on hoidettu poikkeuksellisenkin perusteellisesti ja yksityiskohtaisella tasolla. Terveystoimen oma henkilöstö on perusteellisesti paneutunut hankintaan, käyttäjän vaatimuksiin ja verkolle asetettaviin vaatimuksiin. Asiat on esitetty ja ryhmitelty loogisesti. Menettely on ohjannut myös toimittajaehdokkaat vertailukelpoiseen tapaan tarjosten esittämisessä. Näin ollen myös esim. riskit sen suhteen, että joitakin olennaisia kysymyksiä on jäänyt tarjousprosessissa vajaalle huomiolle, ovat todennäköisesti olemattomat. Hankintapäätös voidaan turvallisesti perustaa tarjouksiin ja niiden vertailuprosessin varaan.”

Palautteen kerääminen

Palvelutoimittajilta / tarjoajilta pyydettiin palautetta järjestetystä hankintamenettelystä muutamilla kysymyksillä mm. toteutustapa, toimivuus, yhteydenpito, aikataulu ja muita yleisiä huomioita. Palautteet on hyödynnetty seuraavissa vastaavissa hankintakierroksissa.

3. Yhteenveto

Tämä selvitystyö on pyrkinyt avaamaan niitä teemoja, jotka onnistuneen ICT-hankinnan kannalta ovat kaikkein keskeisimpiä. Oppaaseen valitut TOP 10 teemaa osoittavat, että onnistunut hankintaprosessi on useiden tekijöiden summa.

Onnistunut kilpailutus vaatii sekä osto- että myyntiorganisaatioilta monen eri alan osaamista. Osapuolten on tunnettava lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöjä. Heidän on osattava hankkia ja myydä hyvinkin teknisiä tuotteita ja palveluita ja vertailla aidosti usein samankaltaisia vaihtoehtoja. Koko hankintaprosessi on myös kyettävä toteuttamaan kustannustehokkaasti.

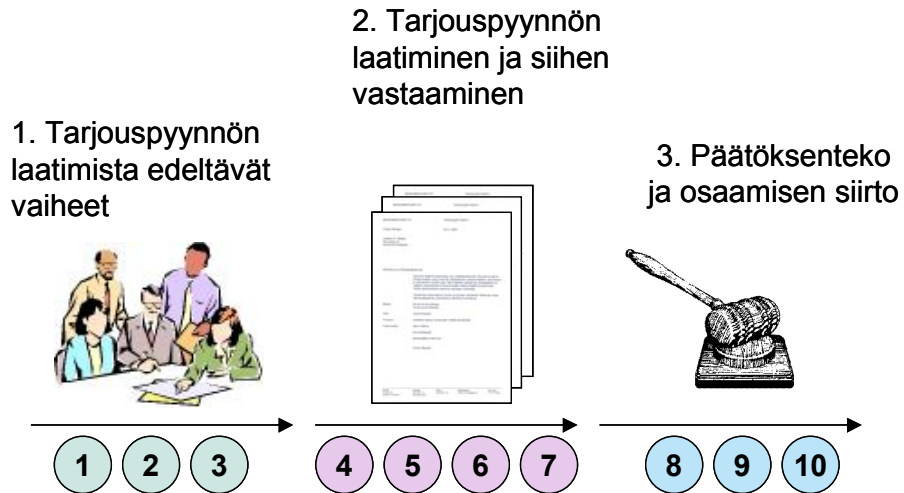
Lain vaatimus tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta asettaa hankintaorganisaatiot usein suurien paineiden alle. Markkinaoikeustapaukset eivät ole asiaa helpottaneet, vaikka oikeuskäytäntö onkin sitä kautta kehittynyt. Oikeuskäsittelyt ovat suurelta osin hyvin samankaltaisia, virhearvioihin ja tietämättömyyteen perustuvia tapauksia. Valtaosa vuosittaisista riitatapauksista voitaisiin välttää yksinkertaisin keinoin, joita tässäkin oppaassa on lueteltu useita. Parhaita keinoja tilanteen helpottamiseksi ovat tiedon ja osaamisen lisääminen.

Riitatilanteiden välttämässä myös toimittajilla on tärkeä rooli. Keskeistä on ymmärtää, että julkisia hankintoja sitoo laki, joka pakottaa hankintaorganisaatiot toimimaan tietyllä tavalla. Onnistuneen ICT-hankintaprosessin tärkein edellytys on oikein ja riittävän tarkasti toteutettu tarjouspyyntö. Siksi sen valmistelua ja laatimista on käsitelty tämän oppaan teemoista valtaosassa. Usein myös toimittajat voivat vaikuttaa siihen, että tarjouspyyntö on laadittu oikein ja siten, että se palvelee ostajan tarpeita.

Oikein laadittua tarjouspyyntöä tulee kuitenkin kunnioittaa. Omien hinnoittelumallien, toimitusehtojen ja ratkaisumallien esittäminen ei koskaan helpota objektiivisen tarjousvertailun toteuttamista. Tarjouksen sisällön on vastattava tarjouspyynnön vaatimuksia.

Uuden hankintalain astuessa voimaan, sekä hankintaorganisaatioilla että toimittajilla on mahdollisuus miettiä uudestaan omia sisäisiä prosessejaan toiminnan tehostamiseksi ja ongelmatilanteiden välttämiseksi. Uusi hankintalaki luo toimintamalleille reunaehdot. Sen lisäksi myös organisaatioiden tulisi arvioida omien resurssiensa riittävyys ja osaamisen taso yhä vaativampien ICT-hankintojen toteuttamiseksi. Keskeistä on samalla lisätä vuoropuhelua hankintaorganisaatioiden ja toimittajien välillä. Vastakkainasettelun aika on ohi.

TOP 10 Seinätaulu



Tarjouspyynnön laatimista edeltävät vaiheet:

1 Osaamisen varmistaminen sekä mahdollisen hankintayhteistyön organisointi

- Mikäli organisaatiolta ei löydy tarvittavaa osaamista vaativan ICT-hankintaprosessin läpiviemiseksi, on osaamista hankittava organisaation ulkopuolelta.
- Kilpailutusprosessia ei aina kannata käynnistää alusta alkaen yksin. Kannattavampaa on, jos hankinta voidaan toteuttaa yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa tai hyödyntäen valmiiksi kilpailutettuja puitesopimuksia. Valinta riippuu hankittavasta tuotteesta tai palvelusta.
* * *
- Tarjoajien on tunnettava tarkkaan julkista hankintaprosessia ohjaava lainsäädäntö sekä perusperiaatteet, joiden mukaan hankintapäätökset tulee tehdä. Ylimalkaisesti tehty tarjous on lähes aina yhtä kuin hävitty tarjouskilpailu.

2 *Katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin*

- ICT-alan kehittyä nopeasti. Ennen hankintaprosessin käynnistämistä on luotava riittävän laaja katsaus markkinoilta löytyviin ratkaisuihin ja arvioitava niiden soveltuvuutta olemassa olevaan tarpeeseen.
- Rajoitettua menettelyä hyödynnettäessä voidaan tarjouspyyntö lähettää toimittajille kommentoitavaksi vielä ennen sen virallista julkistamista.

* * *

- Toimittajien tulee olla selvillä tärkeimpien ja potentiaalisimpien asiakkaidensa nykytilasta sekä tulevaisuudessa syntyvistä tarpeista. Tiivis vuoropuhelu ennen tarjouskilpailun julistamista hyödyttää sekä uusia että vanhoja toimittajia. Tämänkaltaiseen toimintaan on löydettävä riittävästi resursseja.

3 *Hankinnassa hyödynnettävät menettelyt*

- Suhtaudu avoimesti uusiin hankintatapoihin (leasing, sovellusvuokraus jne.) vaikka ne eivät olisikaan entuudestaan tuttuja. Ulkoistaa voi periaatteessa kaiken, mikä ei kuulu organisaation ydinosaamiseen.
- Uskaltaudu neuvottelumenettelyn käyttöön ja testaa uusia menettelytapoja kuten sähköistä huutokauppaa hankinnoissa, joissa näiden käyttö on mahdollista.

* * *

- Toimittajilta tulee löytyä joustavuutta vastata myös poikkeuksellisiin toimitusvaatimuksiin ja hankintamenetelmiin.

Tarjouspyynnön laatiminen ja siihen vastaaminen:

4 *Hankinnan kohteen kuvaaminen riittävällä tarkkuudella*

- Kuvaa hankinnan kohde ja laajuus, it-ympäristö sekä toimintaan liittyvät prosessit riittävällä tarkkuudella. Kerro millaisen tuotteen tai ratkaisun haluat, mutta älä määrää liiaksi sitä, *miten* haluttuun lopputuloksen on päästävä.
- Tee selkeä ero kelpoisuusehtojen, pakottavien vaatimusten ja arvostelukriteerien välille.

* * *

- Mikäli toimittajana havaitset tarjouspyynnössä selkeitä puutteita, älä epäröi tämän viestimistä hankintaorganisaatiolle.

5 *Arviointiperusteiden laatiminen ja avaaminen*

- Käytä ainoastaan sellaisia painotuksia ja pisteyttämisperusteita jotka ovat aidosti mitattavissa ja relevantteja suhteessa hankittavaan tuotteeseen tai palveluun.
- Hyvin toteutettu pisteytysmalli on niin aukoton, että toimittajakin kykenee periaatteessa etukäteen laskemaan pisteet, jotka hän tulee saamaan.
- Muista, että hinnan liiallinen painottaminen aiheuttaa helposti sen, että muilla kriteereillä ei enää ole käytännön merkitystä.

* * *

- Suhtaudu toimittajana ymmärtäväisesti esitettyihin arviointiperusteisiin. Huomauta epäjohtonmukaisuuksista, mutta muista, että laadullisten tekijöiden arvioiminen on aina vaikeaa.

6 *Kokonaiskustannuksiin vaikuttavien tekijöiden arvioiminen hankinnan koko elinkaaren aikana*

- ICT-hankinnoissa ostohinta on vain osa tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana syntyviä kustannuksia. Huomio tämä etenkin tarjousten vertailuvaiheessa.
- Älä jätä auki kysymystä siitä, kuka maksaa tulevaisuudessa aiheutuvat, odottamattomat kustannukset.
- Budjettiraamien sisällä pysyminen kannustaa usein ostohinnaltaan edullisen, mutta elinkaarikustannuksiltaan kalliin tai liian riskialttiin vaihtoehdon valintaan. Älä tee tätä virhettä.
- Älä käynnistä epäaitoja tarjouskilpailuja.

* * *

- Ole toimittajana avoin ja rehellinen. Kerro myös sellaisista näköpiirissä olevista elinkaarikustannuksista, joita ostaja ei kenties ole osannut huomioida.

7 *Ehdottomien vaatimusten ja tarjousliitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen*

- Mieti miksi jokin liitetieto tai selvitys pyydetään. Kyseenalaista sellaisten tietojen pyytäminen, jotka vaaditaan ainoastaan varmuuden vuoksi tai koska ennenkin on näin menetelty. Monet vaadittavista liitteistä voidaan alkuvaiheessa korvata toimittajan allekirjoittamalla vakuutuksella.
- Mieti kyllä/ei –väittämien tarkoituksenmukaisuutta, ja sitä palveleeko niiden käyttäminen onnistuneen hankintaprosessin toteutumista. Joskus kyllä/ei –väittämät ovat paikallaan, yleensä eivät.
- Lähetä tarjouspyynnöt ja ota niitä vastaa ensisijaisesti sähköisessä muodossa.
* * *
- Toimittajana organisoï sisäiset prosessisi siten, että uusimmat versiot tarvittavista liitteistä on aina saatavilla nopeasti.

Päätöksenteko ja osaamisen siirtäminen:

8 *Neuvottelumenettelyjen pelisääntöjen selkeyttäminen sekä itselle että toimittajille*

- Älä arastele kommunikointia toimittajien kanssa tarjousten jättämisen jälkeen. Totaalinen ”radiohiljaisuus” ei yleensä ole perusteltua. Kohtele kaikkia toimittajia kuitenkin samoin pelisäännöin.
- Muista, että hankintapäätöksen on perustuttava ainoastaan esitettyihin tarjousasiakirjoihin.
- Huolehdi siitä, että myös myöhemmin solmittava sopimus on olennaisilta osiltaan alkuperäisen tarjouksen mukainen.
* * *
- Huomioi toimittajana, että tarjousten keskeisen sisällön muuttaminen ja jälkitinkiminen on tarjousten kuulemistilaisuuksissa kiellettyä.

9 *Valinnan perustelevinen*

- Tee valinta vain ja ainoastaan ennalta ilmoittamiasi valintaperusteita ja painotuksia käyttäen.
- Perustele valintasi siten, että asiakirjoista käy ilmi se, miten ratkaisuun ollaan päädytty, ja miten pisteitä on annettu. Valmistaudu antamaan aiheesta tarvittaessa lisätietoa.
- Anna kiitoksesi myös niille toimittajille jotka tarjouskilpailussa eivät tulleet valituksi: Tee tämä käyttämällä riittävästi perusteluun riittävästi aikaa.

* * *

- Pidä toimittajana mielessä, että markkinaoikeus ei pisteytä tarjouksia uudestaan. Pyri ensin hyödyntämään oikaisumenettelyä, ja arvioi vasta tämän jälkeen onko valituksen tekemiselle todellisia perusteita.

10 *Osaamisen siirto*

- Osaamisen siirto on vaikeaa ja työlästä. Tee se silti.
- Varmista osaamisen jatkuvuus ja virheistä oppiminen kaikissa tilanteissa jakamalla osaamista organisaation sisällä, hankkimalla tarvittavaa ulkopuolista koulutusta ja huolehtimalla asianmukaisesta dokumentoinnista.

* * *

- Huolehti myös toimittajana siitä, että tehdyistä virheistä opitaan, ja tarjouskilpailuiden aikana syntynyt osaaminen saadaan hyödynnettyä tulevilla tarjouskilpailuilla.

Liite 1 – Uuden hankintalakiehdotuksen keskeisimmät aineelliset muutokset (Opetusmateriaali/TietoEnator Government)

Painoarvojen ilmoittaminen muuttuu pakolliseksi EU-kynnysarvon ylittävässä hankinnoissa

Hankintailmoituksessa tai tarjousasiakirjoissa on ilmoitettava valintakriteerien suhteellinen painotus käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta. Painoarvot voidaan ilmaista myös ilmoittamalla kohtuullinen vaihteluväli. Mikäli valintakriteerien suhteellisen painotuksen ilmaiseminen ei ole perustellusti mahdollista, valintakriteerit on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä.

Uusi kilpailullinen neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyn käyttö laajentuu ns. kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Se on tarkoitettu erityisesti monimutkaisiin hankintoihin, joissa hankintayksikkö ei voi ilman tarjoajien kanssa käytäviä neuvotteluja laatia tarpeitaan vastaavaa tarjouspyyntöä. Mikäli tarjoajat tekevät neuvottelujen aikana suunnittelutyötä tai muita innovatiivisia ratkaisuja, voidaan niistä maksaa palkkioita. Varsinainen tarjouskilpailu käydään hankintayksikön valitsemien ratkaisujen pohjalta.

Uudet sähköiset hankintamenettelyt

Dynaaminen hankintajärjestelmä ja sähköinen huutokauppa ovat uusia, vielä kehitysvaiheessa olevia menettelytapoja. Dynaaminen hankintajärjestelmä sallii monivaiheisen kilpailuttamisen. Sähköisiä viestintävälineitä käytettäessä voidaan lyhentää ilmoitusaikoja.

Puitejärjestely osapuolten kilpailuttaminen sopimuksen voimassaoloaikana

Perinteisen puitesopimuksen rinnalle otetaan käyttöön puitejärjestelyt. Se mahdollistaa toimittajarekisterin perustamisen, jolloin hankintayksikkö voi kilpailuttaa osapuolia myös sopimuksen voimassaoloaikana.

Toimittajarekisteri on hankintayksikön tai muiden hankintayksiköiden tai yhteisöjen ylläpitämä rekisteri, johon hyväksytään tavarantoimittajat ja palvelujen toimittajat sekä urakoitsijat, jotka täyttävät hankintayksikön asettamat yleiset rekisteröintiehdot.

Hankinnan kohteen tekninen määrittely tarkentuu

Hankintojen kohteen teknisessä määrittelyssä pyritään aiemmasta standardikeskeisyydestä innovatiivisempia mahdollisuuksia sallimaan toiminnallisten kuvausten käyttämiseen. Ympäristöominaisuuksien käytöstä teknisissä eritelmissä on säädetty aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Hankintasopimukseen voidaan asettaa erityisehtoja

Hankintasopimukseen on mahdollista asettaa aiempaa laajemmin erityisehtoja, esimerkiksi ympäristönäkökulmat sekä eräät sosiaaliset näkökohdat, kuten työttömien ja vammaisten palvelukseen ottaminen, ammatillinen koulutus työpaikoilla ja ILO:n sopimusten noudattaminen.

Tarjouskilpailusta poissulkeminen rikosten vuoksi

Eräisiin vakaviin rikoksiin, kuten rahanpesuun tai avustuspetokseen syyllistyneet tarjoajat on suljettava pois tarjouskilpailusta.

Lakiin uusi yhteishankintayksikön määritelmä

Yhteishankintayksikkö tarkoittaa hankintayksikköä, joka tekee hankintoja toisille hankintayksiköille käyttäen mm. puitejärjestelyjä.

Asetustasoinen sääntely

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen, kuten puolustushankintojen ja turvallisuuspoikkeuksen osalta tullaan antamaan mahdollisesti myöhemmin asetuksia.