



Open your mind. LUT.

Lappeenranta University of Technology

**Lappeenrannan teknillinen yliopisto**

Kauppakorkeakoulu

Talousjohtaminen

**JULKISTEN KANSALLISTEN PALVELUHANKINTOJEN  
TARJOUSPYYNTÖJEN LAATIMISEN ONGELMAKOHDAT**

*Study of complications with defining terms in national public requests for  
quotation*

10.12.2015

Tekijä: Elsa Häkkinen

Ohjaaja: Pasi Syrjä

# TIIVISTELMÄ

**Tekijä:** Elsa Häkkinen

**Tutkielman nimi:** Julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmakohdat

**Koulutusohjelma:** Talousjohtamisen kandidaatin tutkinto

**Tiedekunta:** School of Business and Management

**Työn tarkastaja:** Professori Pasi Syrjä

**Aika:** Syksy 2015

**Kandidaatin tutkielma:** 44 sivua, 4 taulukkoa ja 3 kuviota

Viime vuosien aikana palveluhankintojen suhteellinen osuus kaikista toteutetuista julkisista hankinnoista on kasvanut Suomessa huomattavasti. Samalla markkinaoikeudessa on käsitelty vuosittain suuri määrä erilaisiin julkisiin hankinta-asioihin liittyviä valituksia. Merkittävä valitusten määrä on seurausta siitä, että julkisissa hankintaprosesseissa tehdään paljon virheitä. Tarjouspyynnön laatiminen on tärkeä hankintaprosessin vaihe, johon hankintayksiköissä tulisi kalliit markkinaoikeuskäsittelyt välttääkseen riittävästi panostaa.

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, mitkä asiat palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa tuottavat hankintayksiköille ongelmia. Lisäksi tarkoituksena oli pohtia sekä itse palvelun hankkijaan että julkisten hankintojen lainsäädäntöön liittyviä tekijöitä, joista ongelmat palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa mahdollisesti johtuvat. Tutkimuksessa tutkimuskohteena olivat 24 markkinaoikeuden vuosina 2012–2014 antamaa hankinta-asioden ratkaisua, ja tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena tutkimusaineistoa kategorisoimalla ja yhdenmukaistamalla.

Tutkielmassa havaittiin, että merkittävin kompastuskivi kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa on tarjouksen vertailuperusteiden asettaminen. Erityisesti laadun vertailuperusteiden tulkinnanvarainen ja epäselvä esittäminen oli yleistä, ja lisäksi merkittävä määrä virheitä tehtiin sekoittamalla tarjoajan soveltuvuusvaatimukset vertailuperusteisiin. Joitakin virheitä tehtiin myös vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksen ja suhteellisen painotuksen asettamisessa sekä hankinnan kohteen määrittelyssä.

Tutkimustulosten perusteella pääteltiin, että kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmassa on suurimmassa osin kyse hankintayksikön vähäisistä resursseista ja siten heikosta hankintojen suunnittelusta sekä hankintayksiköiden ammattitaidon ja kokemuksen puutteista. Lisäksi joitakin esiintyneitä virheitä voidaan ainakin jossain määrin perustella hankintalainsäädännön monimutkaisuudella ja tulkinnanvaraisuudella.

## **ABSTRACT**

**Author:** Elsa Häkkinen

**Title:** Study of complications with defining terms in national public requests for quotation

**Bachelor's programm:** Financial Management

**Faculty:** School of Business and Management

**Examiner:** Professor Pasi Syrjä

**Year:** 2015

**Bachelor's thesis:** 44 pages, 4 tables ja 3 figures

In the recent years the relative share of service procurements of all public procurements executed has grown significantly in Finland. At the same time the Market Court has decided a great number of cases concerning public procurement. The remarkable number of legal cases related to public procurement is a consequence of the errors made in the process of public procurements. Creating a request for quotation in a lawful way is essential when trying to avoid the expensive juridical process.

The aim of this study is to find out what kinds of issues are the most challenging for procurement units when creating national requests for quotation for services. In addition to this, the study aims to point out features of procurement units and Public Procurement Act that possibly cause problems in creating the requests for quotation. The research data consists of 24 different public procurement cases concerning national requests for quotation for services. The empirical study is conducted as a qualitative research.

According to the study, the most significant challenge in creating the requests for quotation is the determination of the quotation criteria. Especially the ambiguous and unclear presentation of the quality criteria is a common problem. Furthermore, a substantial amount of errors are made by confusing the supplier's applicability criteria with the criteria of quotation. Some errors are also made in the priority of criteria, relative emphasis of criteria and definition of procurement object.

Based on the research results one can conclude that in creating the requests for quotation most of the issues are related to scarce resources of procurement units and thus insufficient planning of the process. There is also the lack of proficiency and experience in some procurement units. As well, some of the errors appeared can be explained by the complexity and ambiguity of the Public Procurement Act.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	1
1.1	Työn taustaa	1
1.2	Aikaisemmat tutkimukset	3
1.3	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat	4
1.4	Tutkimuksen rajaukset	5
1.5	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	5
1.6	Keskeiset käsitteet	6
1.7	Tutkimuksen rakenne	7
<b>2</b>	<b>YLEISTÄ JULKISISTA HANKINNOISTA</b>	8
2.1	Julkisten hankintojen säännökset ja periaatteet	8
2.2	Hankintojen jaottelu	10
2.2.1	Julkisten hankintojen lajit	11
2.2.2	Kynnysarvot	12
2.3	Hankintamenettelyt	14
<b>3</b>	<b>KANSALLISTEN PALVELUHANKINTOJEN TARJOUSPYYNTÖ</b>	18
3.1	Tarjouspyynnön muoto	18
3.2	Tarjouspyynnön sisältö	19
3.2.1	Hankinnan kohde	19
3.2.2	Tarjoajan soveltuvuus	21
3.2.3	Tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet	23
3.2.4	Tiedot tarjouksen toimittamisesta, määräajoista sekä muista olennaisista seikoista	26
<b>4</b>	<b>KANSALLISTEN PALVELUHANKINTOJEN TARJOUSPYYNTÖJEN LAATIMISEN ONGELMAKOHDAT</b>	28
4.1	Aineiston keruu ja analyysi	28

4.2	Vertailuperusteet ongelmakohtana .....	30
4.2.1	Laadun vertailuperusteen epäselvyys .....	31
4.2.2	Tarjoajan soveltuvuuden sekoittuminen vertailuperusteisiin.....	33
4.2.3	Virhe vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksessä tai suhteellisessa painotuksessa.....	34
4.2.4	Hinnan vertailuperusteen epäselvyys.....	36
4.2.5	Syrjivä vertailuperuste .....	37
4.3	Muut ongelmat tarjouspyynnöissä .....	38
<b>5</b>	<b>YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>40</b>
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>45</b>
	<b>LIITTEET .....</b>	<b>50</b>
	Liite 1. HILMA-ilmoitusjärjestelmään tehtyjen hankintailmoitusten määrät sekä palveluhankintojen osuudet Suomessa 2010–2014 .....	50

## **TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1.	Voimassa olevat EU-hankintadirektiivit .....	9
Taulukko 2.	Kynnysarvot Suomessa.....	13
Taulukko 3.	Hankintamenettelyt.....	14

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 1.	Avoin menettelyprosessi .....	15
Kuvio 2.	Hankintasäännösten vastainen menettely tarjouspyyntövaiheessa .....	29
Kuvio 3.	Virheiden lukumäärät vertailuperusteiden asettamista koskeneissa tapauksissa virhetyyppien mukaan jaoteltuina.....	30

# 1 JOHDANTO

Julkisen sektorin hankinnat työllistävät Suomessa ja Euroopassa tuhansia yrityksiä, ja julkisten hankintojen arvot nousevat vuosittain miljardeihin euroihin. Julkisten hankintojen kokonaisarvo oli Suomessa vuonna 2013 noin 35 miljardia euroa, joka vastaa lähes viidesosaa Suomen bruttokansantuotteen arvosta (Tilastokeskus 2015; Euroopan komissio 2015). Hankintojen kokonaisarvo on kasvanut jatkuvasti 2010-luvun aikana, ja suuri kasvu on nähty erityisesti palveluhankinnoissa (Euroopan komissio 2015; Liite 1).

Julkisten hankintojen hyvin yksityiskohtaista sääntelyä on pidetty tarpeellisena, sillä hankkimisessa on ennen kaikkea kysymys julkisten varojen käytöstä (Karinkanta, Kontio, Krakau, Lahtinen & With 2012, 19). Etenkin tällä hetkellä, kun Suomessa valtion heikon taloustilanteen osasyynä pidetään liian suureksi paisunutta julkista sektoria, kiinnitetään julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön erityistä huomiota. Tekes-viraston asiantuntija Jussi Kajala (Taloussanomat 2015) arvioikin, että Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta voitaisiin pienentää huomattavasti aikaisempaa fiksummilla julkisilla hankinnoilla.

Hankintaprosessin sujuvuus on hankintojen tehokkuuden ja siten myös niiden talousvaikutusten kannalta keskeinen tekijä. Hankintaprosessissa tehtyjen virheiden käsitteleminen markkinaoikeudessa syö sekä hankintayksiköiden ajallisia että rahallisia resursseja varsinkin, jos hankintakierros joudutaan virheen vuoksi uusimaan. Tarjouspyynnön laatiminen on erittäin tärkeä osa julkista hankintaprosessia ja sen onnistumista.

## 1.1 Työn taustaa

Suomessa on ollut rakennusurakoita ja tavaroiden hankkimista koskevaa hankintasääntelyä jo 1900-luvun alusta saakka (Karinkanta et al. 2012, 21). Aikaisemmin valtion ja kuntien hankinnat tehtiin ainoastaan kotimaisilta ja paikallisilta toimittajilta, mutta 1990-luvulta lähtien hankintojen säätelyyn on tullut suuria muutoksia (Siikavirta 2015, 5). Vuonna 1994 Suomi liittyi Euroopan talousalueeseen ja Suomessa saatettiin voimaan ensimmäinen

hankintalaki (Karinkanta et al. 2012, 20; Siikavirta 2015, 5). Suomen ETA-jäsenyys ja sittemmin EU-jäsenyys ovat tuoneet mukanaan erittäin kattavan ja yksityiskohtaisen hankintojen menettelytapasäätelyn sekä laajasti kaikkia julkisen vallan yksiköjä koskevan kilpailutusvelvollisuuden (Pekkala & Pohjonen 2015, 32; Siikavirta 2015, 5).

Nykyinen lainsäädäntö koskee erityisesti hankkijaa, ei niinkään tarjoajaa, mutta tarjoajan on kuitenkin oltava tietoinen noudatettavista lakisääteisistä menettelytavoista (Karinkanta et al. 2012, 21). Tarjoaja voi tehdä huomaamastaan lainvastaisesta hankintapäätöksestä tai muusta hankintaprosessia koskevasta menettelyvirheestä valituksen markkinaoikeuteen (MAO), joka on hankinta-asioita käsittelevä erityistuomioistuin (Karinkanta et al. 2012, 21; Markkinaoikeus 2015a). Markkinaoikeuteen saapuvien valitusten määrät ovat Suomessa suuria ja ne ovat olleet viime vuosina kasvussa (Salmela 2015, 9-10). Esimerkiksi vuonna 2014 Suomen markkinaoikeudessa käsiteltiin 611 hankintavalitusta (Markkinaoikeus 2015b, 2015c). Hankintavalitusten oikeuskäsittelyajat ovat myös pitkiä: vuonna 2014 keskimääräinen käsittelyaika oli markkinaoikeudessa jopa 5,8 kuukautta (Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2014, 16). Oikeuskäsittelyistä johtuvista hankkeiden viivästymisistä kärsivät niin hankintayksiköt, yritykset kuin veronmaksajatkin (Elinkeinoelämän keskusliitto 2015).

Nykyisin julkisista hankinnoista suurimman osan muodostavat erilaiset palveluhankinnat: Julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmään HILMA:an tehtiin vuonna 2014 yli 18 000 hankintailmoitusta, joista lähes puolet käsittelivät palveluhankintoja (Hankintailmoitukset 2015a). Palveluhankintojen kokonaisarvo (noin 19,4 miljardia euroa) oli kyseisenä vuonna HILMA:n tilastojen perusteella lähes nelinkertainen tavarahankintojen arvoon (noin 5 miljardia euroa) verrattuna (Hankintailmoitukset 2015a).

Juuri palveluhankintojen kilpailuttaminen tuottaa hankintayksiköille paljon ongelmia. Ongelmat saattavat olla seurausta siitä, että hankintayksiköissä ei vielä ole riittävästi kokemusta palveluiden kilpailuttamisesta, sillä hankintayksiköt ovat vasta siirtymässä omasta tuotannosta palveluiden ostamiseen ulkopuolisilta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 51). Toisaalta myös lainsäädännön soveltaminen palvelujen hankkimiseen on monimutkaista johtuen palveluhankinnan perusluonteesta: Pökkylän (2010, 2) mukaan palvelua hankittaessa ei nimittäin useinkaan voida luotettavalla tavalla arvioida itse palvelua etukäteisesti sen koostuessa erilaisista aineettomista osatekijöistä. Sen sijaan palvelun tarjoajaa voidaan arvioida jo tarjoushetkellä, sillä tarjoajasta on saatavilla pätevää tietoa jo ennen palvelun toteuttamista. Näin ollen monissa palveluhankinnoissa, esimerkiksi

erilaisissa asiantuntija- ja konsulttipalveluissa sekä erityisesti sosiaali- ja terveysalan palveluissa, työstä vastaavien henkilöiden kokemus sekä ammattitaito ovat merkittäviä kriteereitä palvelun laadun arvioinnin kannalta.

## 1.2 Aikaisemmat tutkimukset

Julkisten hankintojen ongelmiin ovat tutkimuksissaan aikaisemmin perehtyneet Tyni (2010), Kiviniemi (2011) sekä Lundström (2011). Tynin sekä Kiviniemen tutkimukset perustuvat markkinaoikeuden antamiin hankinta-asioiden päätöksiin, ja Lundströmin tutkimuksessa puolestaan tutkimusaineisto koostuu Julkisten hankintojen neuvontayksikköön lähetetyistä julkisia hankintoja koskevista kysymyksistä. Aikaisemmissa tutkimuksissa on saatu selville, että eniten virheitä hankintayksiköt tekevät juuri palveluhankintojen kilpailuttamisessa, varsinkin kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa (Tyni 2010, 14; Lundström 2011, 96). Tutkimuksissa tarjouspyyntövaihe on näyttäytynyt tarjousvertailu- ja hankinnan suunnitteluvaiheen ohella kaikkein haastavimpana tarjousprosessin vaiheena (Kiviniemi 2011, 5; Lundström 2010, 110), ja tarjouspyyntövaiheessa eniten hankaluuksia ovat aiheuttaneet laadun ja hinnan vertailuperusteiden esittäminen, tarjoajan soveltuvuuden määrittäminen sekä hankinnan kohteen asettaminen (Kiviniemi 2011, 6, 8; Lundström 2011, 116).

Vertailuperusteiden esittämisessä tyypillisiä ongelmia ovat olleet yksilöimättömien tai kiellettyjen vertailuperusteiden esittäminen, hinnan muodon epäselvä esitystapa sekä tarjoajan kelpoisuustekijöiden sekoittuminen vertailuperusteisiin (Tyni 2010, 17; Kiviniemi 2011, 6). Joissakin tapauksissa valitukseen johtanut syy oli se, että tarjouspyynnöissä ei esitetty ollenkaan vertailuperusteiden painotusta tai tärkeysjärjestystä (Tyni 2010, 17; Kiviniemi 2011, 6). Tarjoajan soveltuvuuden määrittämisen ongelmassa on ollut pääasiassa kyse siitä, että soveltuvuuteen vaikuttavia tekijöitä ei riittävästi ole ollut eroteltu vertailuperusteista (Kiviniemi 2011, 6).

Edellä mainitut tutkimukset tarjoavat jo melko hyvin tietoa siitä, mitkä tarjouspyynnön laatimisen vaiheet ovat ongelmakohtia hankintayksiköille. Nämä tutkimukset ovat kuitenkin jo useamman vuoden vanhoja, ja varsinkin palveluhankintojen kentän voidaan edelleen ajatella olevan pitkälti tutkimatonta aluetta.

### 1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat

Tämän kandidaatintutkielman tavoitteena on selvittää, mikä julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa aiheuttaa hankintayksiköille vaikeuksia. Tavoitteena on myös pystyä osoittamaan sellaisia syitä, joista ongelmat mahdollisesti saavat alkunsa.

Tutkielman eri osuuksilla voidaan ajatella olevan omat erilliset tavoitteensa: Tutkielman teoriaosuuden tarkoituksena on esittää lainsäädännöllisten vaatimusten sisältö tiivistetysti, mutta kuitenkin niin, ettei mitään empiirisen tutkimuksen kannalta olennaista jätetä käsittelemättä. Tutkielman empiirisessä tutkimuksessa tavoite on puolestaan selvittää, mitkä osa-alueet kansallisten palveluhankintojen tarjouspyynnöistä ovat tyypillisimmin markkinaoikeuden toteamien virheiden kohteena. Empiirisessä tutkimuksessa virheitä pyritään ryhmittelemään niiden luonteen perusteella sopiviin kategorioihin ja siten tunnistamaan palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa esiintyviä merkittävimpiä kompastuskiviä. Lisäksi pyritään analysoimaan eri ongelmien taustalla vaikuttavia syitä sekä lainsäädännöllisestä että palvelun hankkijaan liittyvästä näkökulmasta.

Kokonaisuudessaan tutkielman tavoitteena on täten tuottaa mahdollisimman validi ja reliaabeli vastaus seuraavaan päätutkimuskysymykseen:

- *Minkälaisia ongelmakohtia julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisessa esiintyy?*

Päätutkimuskysymystä tukevat ja täsmentävät seuraavat tutkimustavoitteista johdetut alatutkimuskysymykset:

- *Mistä lainsäädäntöön liittyvistä syistä julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmat johtuvat?*
- *Mistä palvelujen hankkijaan liittyvistä syistä julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmat johtuvat?*

## 1.4 Tutkimuksen rajaukset

Tutkielmassa tutkimuskohde on rajattu ainoastaan kansallisiin hankintoihin, sillä tarjouspyyntöjen laatimiseen vaatimukset ovat erilaisia riippuen siitä, onko kyse EU-kynnysarvot ylittävästä vai alittavasta hankinnasta. Tutkimuksen kohteena ovat palveluhankinnat, eikä työssä näin ollen käsitellä lainkaan rakennusurakointihankintoja, käyttöoikeusurakoita, suunnitelmahankintoja eikä pelkkien tavaroiden hankkimista. Tutkielma on lisäksi rajattu käsittelemään ainoastaan avoimen käsittelyn hankintamenettelyä, joka on tyypillisimmin käytetty menettelytapa julkisissa hankinnoissa (Eskola & Ruohoniemi 2011, 154). Edellä mainittujen rajausten ohella erityisesti tutkielman empiiriseen osaan liittyy aikarajaus: Työssä käsitellään tutkimusaineistoa, eli markkinaoikeuden antamia julkisten hankintojen tarjouspyyntövaihetta koskevia ratkaisuja, vain vuosien 2012–2014 osalta.

## 1.5 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tutkielman teoreettinen viitekehys on julkisten hankintojen lainsäädäntö, joten tutkielman teoriaosuuden taustakirjallisuus koostuu pääasiassa julkisia hankintoja säätelevistä keskeisimmistä laeista ja asetuksista sekä julkista hankintaprosessia käsittelevistä tieteellisistä kirjoista. Lisäksi on hyödynnetty muutamia luotettaviksi arvioituja Internet-lähteitä sekä joitakin lakiasiantuntijakirjoituksia.

Tutkielman empiirisen tutkimuksen aineisto on niin sanottu sekundääriaineisto, joka on muodostettu markkinaoikeuden antamista julkisia hankintoja käsittelevistä ratkaisuista, jotka markkinaoikeus on julkaissut omilla kotisivuillaan. Markkinaoikeuden ratkaisuja on kerätty vuosilta 2012–2014 niin, että huomioon on otettu ainoastaan kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjä koskevat ratkaisut, joissa hankintamenettelyksi on ilmoitettu avoin menettelytapa. Tällaisia markkinaoikeuden ratkaisuja löydettiin tarkasteluvuosien ajalta yhteensä 24 kappaletta. Tutkimusaineiston ulkopuolelle on kuitenkin rajattu sellaiset oikeuskäsittelyt, joissa markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menettänyt oikeusohjeiden vastaisesti, ja joissa valitus siten hylättiin. Tällaisten tapauksien sisällyttäminen aineistoon ei olisi ollut tutkimuksen tavoitteiden kannalta loogista, vaan se olisi voinut vääristää tutkimuksen tuloksia.

Empiirinen tutkimus on toteutettu kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivisen tutkimuksen avulla on pyritty löytämään yhtäläisyyksiä ja toistuvuuksia tutkimusaineistosta niin, että on voitu syvällisesti analysoida tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmakohtia ja niiden syitä.

## 1.6 Keskeiset käsitteet

*Julkiset hankinnat* tarkoittavat eri julkisyhteisöjen julkisilla varoilla tekemiä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joiden ennakoitavat arvot ylittävät kansalliset kynnysarvot (Karinkanta et al. 2012, 19; Pekkala & Pohjonen 2015, 21). Julkiset hankinnat tulee tehdä mahdollisimman julkisesti ja avoimesti, ja niissä on noudatettava voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä (Karinkanta et al. 2012, 19).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) eli *hankintalaki* määrittää 6 §:n 1 momentissa *hankintayksiköiksi* valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkon sekä näiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset.

*Palveluhankinta* on hankinta, jonka kohteena on palvelun suorittaminen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 51). Palveluhankinnalla tarkoitetaan hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan myös sellaista hankintaa, joka sisältää palvelun ohella tavaroita, mutta joissa palvelun arvo on suurempi kuin tavaran arvo. Palvelu voi sisältää myös hankintalain liitteen C mukaisia rakennustöitä. Palveluhankinnan kohteena ovat palvelut luokitellaan joko ensisijaisiksi tai toissijaisiksi palveluiksi (Eskola & Ruohoniemi 2011, 51). Luokittelusta on kerrottu tarkemmin sivulla 10.

*Kansallisella hankinnalla* tarkoitetaan kansalliset kynnysarvot ylittäviä, mutta EU-kynnysarvot alittavia hankintoja. Kansallisiin hankintoihin luetaan lisäksi EU-kynnysarvot ylittävät toissijaiset palveluhankinnat, palveluja koskevat käyttösopimukset sekä kehitysyhteistyöhön perustuvat ulkoisainhallinnon hankinnat. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 89)

*Avoin menettely* tarkoittaa hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee aluksi hankintailmoituksen, jonka jälkeen kaikki halukkaat toimittajat voivat hankintailmoituksen

perusteella pyytää saada tarjouspyyntöasiakirjat ja tehdä tarjouksen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 151; Karinkanta et al. 2012, 213).

## 1.7 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen osa on teoriaosa ja toinen empiirinen osa. Tutkielmassa on yhteensä kuusi eri päälukua, joista ensimmäinen on johdantokappale. Johdannossa esitellään tutkimuksen taustaa, aihepiiriä ja tavoitteita. Kaksi seuraavaa päälukua kuuluvat tutkielman teoriaosuuteen, ja niiden avulla rakennetaan empiiristä tutkimusta taustoittava kokonaiskuva. Näistä ensimmäisessä käsitellään yleisellä tasolla hankintojen lainsäädännöllistä perustaa, hankintojen luokittelua sekä eri hankintamenettelytapoja. Seuraavassa teoriaosuuteen kuuluvassa pääluvussa keskitytään julkisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen sisältövaatimuksiin.

Neljäs pääluku käsittää tutkielman empiirisen osion, jossa kuvaillaan tutkimusaineistoa sekä esitellään tehtyjä löydöksiä ja niiden pohjalta tehtyä analyysiä. Viimeinen pääluku sisältää tutkielman yhteenvedon ja johtopäätökset. Yhteenvedon tarkoitus on tiivistää tutkielman keskeinen sisältö. Johtopäätöksissä puolestaan keskustellaan löydetyistä tutkimustuloksista, pohditaan tutkielman rajoituksia sekä ehdotetaan aiheita jatkotutkimukselle.

## 2 YLEISTÄ JULKISISTA HANKINNOISTA

Jotta julkiset varat käytettäisiin mahdollisimman tehokkaasti, tulee julkiset hankinnat kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisella tavalla (Karinkanta et al. 2012, 19). Julkisten hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö ilmoittaa julkisesti hankinnasta, ja jossa tarjouksen voivat tehdä kaikki halukkaat tarjoajat (Karinkanta et al. 2012, 19). Kilpailutuksen päämääränä on löytää hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullinen vaihtoehto (Pekkala & Pohjonen 2014, 22).

Hankinnan kohteen laji, hankinnan ennakoitu arvo sekä valittu hankintamenettelytapa vaikuttavat siihen, miten kilpailutuksessa toimitaan ja miten tarjouspyyntö lain mukaisesti laaditaan. Tässä pääluvussa esitellään julkisten hankintojen keskeiset säädökset ja periaatteet ja selvitetään eri hankintalajien pääpiirteet. Sen lisäksi perehdytään hankintojen kynnysarvoihin sekä erilaisiin hankintamenettelytapoihin.

### 2.1 Julkisten hankintojen säännökset ja periaatteet

Suomalainen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö perustuu EU-lainsäädäntöön (Karinkanta et al. 2012, 20). EU:n direktiivit taas pohjautuvat Maailman kauppajärjestön WTO:n julkisten hankintojen sopimukseen (GPA) (Karinkanta et al. 2012, 20). GPA-sopimus koskee esimerkiksi kynnysarvoja, hankintamenettelyä, määräaikoja ja menettelytapojen avoimuutta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014). Sopimus velvoittaa sopijamaat avaamaan tietyn kynnysarvon ylittävät hankinnat muista sopijamaista tuleville tarjoajille ja takaamaan näille samanlaisen kohtelun kuin kotimaisille toimittajille (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014). GPA-sopimuksessa myös uudelleen määritellään EU-kynnysarvot kahden vuoden välein (Pekkala & Pohjonen 2015, 34). Uudistettu GPA-sopimus astui voimaan huhtikuussa 2014 ja se mahdollistaa esimerkiksi sähköisen huutokaupan käyttämisen julkisessa hankintaprosessissa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014). GPA-sopimuksen ohella EU on antanut sitoumuksensa noudattaa hankintasäätelyssään vastavuoroista avoimuutta tiettyjen maiden tai maaryhmien kanssa (Pekkala & Pohjonen 2015, 35).

Vuonna 2014 Euroopan unionissa hyväksyttiin uudet hankintoja säätelevät direktiivit, joiden voimaantulon jälkeen on alkanut niiden kansallinen voimaansaattamistyö (Kunnat.net 2015). Tarkoituksena on implementoida direktiivit Suomen kansalliseen lainsäädäntöön

hankintalain kokonaisuudistuksen kautta kevääseen 2016 mennessä (Siikavirta 2015, 25). Uusilla hankintadirektiiveillä tavoitellaan esimerkiksi sääntelyn yksinkertaistamista ja joustavoittamista, pk-yrityksien aseman parantamista sekä hankintoja koskevan valvonnan kehittämistä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 382). Seuraavassa taulukossa on esitetty uudet EU-direktiivit:

2014/24/EU	Niin sanottu klassinen hankintadirektiivi julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta
2014/25/EU	Erityisalojen hankintadirektiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta
2014/23/EU	Julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä
2014/55/EU	Sähköinen laskutus julkisissa hankinnoissa

Taulukko 1. Voimassa olevat EU-hankintadirektiivit (Hankinnat 2015d)

Suomen nykyinen kansallinen lainsäädäntö astui voimaan 1.6.2007 voimaantulleella hankintalailla (Karinkanta et al. 2012, 21; Pajunen-Muhonen 2015, 381). Samana vuonna saatettiin voimaan myös laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) eli erityisalojen laki (Karinkanta et al. 2012, 21; Pajunen-Muhonen 2015, 381). Lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007), jonka säädösten kohteena ovat esimerkiksi ilmoitusmenettely, viestintään liittyvät seikat ja tilastointivelvoitteet (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 13). Vuonna 2011 astuivat voimaan laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) sekä viimeisin hankintalain muutos eli laki sähköisestä huutokaupasta sekä dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011) (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 381).

Hankintalain 2 §:ssä määritellään EU:n perussopimuksesta johdetut periaatteet, joita ovat syrjimättömyys-, avoimuus-, yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Periaatteita on noudatettava hankintaprosessin joka vaiheessa (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela, Uotila 2007, 20). Lisäksi hankinnoissa noudatetaan muitakin perussopimuksista nousevia periaatteita, vaikka niitä ei ole kuitenkaan samalla lailla kirjattu hankintalainsäädäntöön (Siikavirta 2015, 95).

Syrjimättömyysperiaate tarkoittaa yleisellä tasolla sitä, että tarjousmenettelyn jokaisessa vaiheessa ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavalla riippumatta heidän kansallisuudestaan tai sijoittumisestaan johonkin jäsenvaltioon. (Pekkala & Pohjonen 2015, 35). Avoimuusperiaatteen tarkoituksena on taata hankinnasta ilmoittaminen asianmukaisessa laajuudessa (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, HE 50/2006 vp, 17), ja periaate ilmenee konkreettisesti myös asiakirjojen julkisuutena sekä vaatimuksina julkaista hankinnoista hankintailmoitus. Kansallisista hankinnoista ilmoitus tehdään HILMA-ilmoituskanavaan ja EU-hankinnoista TED-tietokantaan (Karinkanta et al. 2012, 22). Lisäksi hankintapäätökset tulee perustella ja niistä pitää ilmoittaa tarjouskilpailuun osallistuneille julkisesti (Hyvönen et al. 2007, 23 Karinkanta et al. 2012, 22). Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hankinnan kohteelle asetetut vaatimukset eivät saa asettaa tarjoajia keskenään epätasa-arvoiseen asemaan ja vaatimusten tulee koskea samalla tavoin kaikkia tarjoajia (Hankinnat 2015b). Suhteellisuusperiaate merkitsee käytännössä kohtuullisuuden huomioimista: hankintamenettelyn vaatimusten, esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtojen ja tarjousmenettelyn ehtojen, tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden (Pekkala & Pohjonen 2015, 38).

## **2.2 Hankintojen jaottelu**

Hankinnan kilpailuttamisveloitteeseen ja sen laajuuteen vaikuttavat sekä hankinnan luonne että sen arvo. Hankinnan luonteella tarkoitetaan hankinnan kohdetta, kuten tavaraa tai palvelua. Hankinnan kohteiden eri lajit voidaan johtaa hankintalaista, jonka 5 §:n 1 momentissa erilaiset hankintasopimukset jaotellaan tavarahankintasopimukseen, rakennusurakkasopimukseen, käyttöoikeusurakkaan, palveluhankintasopimukseen ja palveluja koskevaan käyttöoikeussopimukseen. Hankinnan arvon perusteella hankinnat voidaan taas jakaa EU-hankintoihin, kansallisiin hankintoihin sekä alle kansallisen arvon jääviin hankintoihin eli pienhankintoihin (Karinkanta et al. 2012, 31).

## 2.2.1 Julkisten hankintojen lajit

### *Rakennusurakat*

Hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan rakennusurakka on talon-, maan tai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus. Rakennusurakkasopimus tarkoittaa hankintasopimusta, jonka kohteena on jonkin hankintalain liitteen C mukaiseen toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai suunnittelu ja toteuttaminen yhdessä. Lisäksi rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan hankintayksikön asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla.

### *Tavarahankinnat*

Tavarahankintasopimuksella tarkoitetaan hankintalaissa (5 § 1 momentti) muuta kuin rakennusurakkaa tai palveluhankintaa koskevaa hankintasopimusta. Tavarahankinta voidaan tehdä ostamalla, leasingilla, vuokraamalla tai osamaksulla, ja tavarahankintaan voi liittyä osto-optioita tai kokoamis- tai asennustöitä.

### *Käyttöoikeusurakka*

Käyttöoikeusurakalla eli rakennuskonsessiolla tarkoitetaan hankintalaissa (5 § 1 momentti) muuten samalaista sopimusta kuin rakennusurakkasopimus, mutta rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Käyttöoikeusurakassa vastike tulee siis joko täysin tai osittain oikeudesta käyttää sopimuksen kohteena olevaa rakennuskohdetta, jolloin urakoitsijalle siirtyvät rakennusurakkaan sisältyvät taloudelliset riskit. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 51).

### *Palveluhankinta*

Palveluhankintasopimus tarkoittaa hankintalain (5 § 1 momentti) mukaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa tai julkista tavarahankintaa koskevaa sopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen. Palveluhankinnaksi määritellään hankintalaissa myös sellainen hankintasopimus, jossa kohteena on palvelujen ohella tavaroita, jos palvelujen arvo suurempi kuin tavaran arvo. Lisäksi palveluhankintasopimukseen voi palvelujen ohella sisältyä hankintalain liitteessä C määriteltyjä rakennustöitä.

Palveluhankinnat voidaan jakaa ensisijaisiin sekä toissijaisiin hankintoihin (Karinkanta et al. 2012, 30). Ensisijaisiin palveluhankintoihin kuuluvat hankinnat on ilmoitettu hankintalain liitteessä A, ja näitä palveluja ovat muun muassa huolto- ja korjauspalvelut, maakuljetuspalvelut, teleliikennepalvelut, tutkimus- ja kehityspalvelut sekä mainospalvelut. Toissijaisia palveluhankintoja eli hankintalain liitteen B mukaisia palveluhankintoja ovat esimerkiksi hotelli- ja ravintolapalvelut, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut, virkistys- kulttuuri- ja urheilupalvelut sekä koulutuspalvelut. Ensisijaiset palvelut eroavat toissijaisista sillä tavalla että toissijaiset palveluhankinnat voidaan kilpailuttaa kansallisella menettelyllä hankinnan arvosta riippumatta, mutta EU-hankinnan kynnyksarvot ylittävään ensisijaiseen palveluhankintaa sovelletaan kuitenkin EU-menettelyä (Karinkanta et al. 2012, 30).

Hankintalain 7 §:ssä on säädetty sellaisista poikkeuksellisista palveluhankinnoista, jotka eivät kuulu hankintalain soveltamisalueeseen. Tällaisia poikkeuksia ovat muun muassa maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaa tai vuokraaminen, televisio- tai radio-ohjelmat, välimies- ja sovittelupalvelut, arvopaperit- ja rahoitusvälineet, työsopimukset, tutkimus- ja kehittämispalvelut, päästöyksiköiden hankinta sekä lentoliikennepalvelut.

#### *Palvelujen käyttöoikeussopimus*

Palveluja koskeva käyttöoikeussopimus eli palvelukonsessio määritellään hankintalaissa (5 § 1 momentti) muuten samalaiseksi sopimukseksi kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. Palveluja koskevia käyttösopimuksia kohdellaan kansallisina hankintoina niiden arvoista riippumatta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 26).

### **2.2.2 Kynnyksarvot**

Kynnyksarvot ovat ennalta säädettyjä euromääräisiä rajoja, joita verrataan hankinnan ennakoituun arvoon. Hankinnat voidaan vertailun myötä jakaa kolmeen eri ryhmään, joita ovat kansalliset hankinnat, EU-hankinnat sekä pienhankinnat. Pienhankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joissa hankinnan ennakoitu arvo jää kansallista kynnyksarvoa pienemmäksi. Tällaiset hankinnat voidaan tehdä hankintayksikön omien ohjeiden mukaan, sillä ne eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. (Karinkanta et al. 2012, 32–33).

Ennakoitu arvo hankinnoille arvioidaan ilmoitusta julkaistaessa vallitsevan tilanteen ja silloin olemassa olevan tiedon mukaisesti niin, että käytetään suurimman kokonaiskorvauksen arvoa ilman arvonlisäveroa (Siikavirta 2015, 135; Karinkanta et al. 2012, 34). Täsmällisen arvon määrittäminen voi olla joissain tapauksissa vaikeaa (Siikavirta 2015, 135). Hankintalaissa onkin esitetty yksityiskohtaiset säännökset eri hankintalajien osalta (Karinkanta et al. 2012, 34). Esimerkiksi vakuutus-, rahoitus- ja suunnittelupalvelujen ennakoidun arvon laskemisesta on määrätty hankintalain 18 §:ssä. Ennakoitua arvoa laskettaessa hankintaa ei koskaan pidä jakaa tai osittaa, eikä poikkeuksellisia laskentamenetelmiä saa käyttää hankintalain säädännön välttämiseksi (Karinkanta et al. 2012, 35).

EU-komissio asettaa uudet kynnysarvot joka toinen vuosi (Siikavirta 2015, 86). Kynnysarvojen yleisperiaate on, että hankinnan arvon kasvaessa säännökset velvoittavat laajempaan ilmoitusvelvollisuuteen ja yksityiskohtaisemmin säänneltyihin hankintamenettelyihin (Siikavirta 2015, 86). Kynnysarvoja voidaan perustella suurempien hankintojen suuremmilla riskeillä – suuria hankintoja on säädeltävä tarkemmin, koska niiden epäonnistuminen johtaa oletettavasti suurempiin haittoihin ja riskeihin (Siikajärvi 2015, 86–87). Alla on taulukko tällä hetkellä voimassa olevista kynnysarvoista:

Kansalliset kynnysarvot	Tavarat, palvelut ja käyttöoikeussopimukset Suunnittelukilpailut	30 000 €
	Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut (liite B, ryhmä 25) ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000 €
	Rakennusurakat ja käyttöoikeusurakat	150 000 €
EU-kynnysarvot	Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	207 000 €
	Valtion keskushallintoviranomaisten tavara- ja palveluhankinnat sekä suunnittelukilpailut	134 000 €
	Erityisalojen tavara- ja palveluhankinnat sekä suunnittelukilpailut	414 000 €
	Rakennusurakat ja käyttöoikeusurakat	5 186 000 €

Taulukko 2. Kynnysarvot Suomessa (Siikavirta 2015, 137; Hankinnat 2015c)

Hankintaan sovelletaan kansallista hankintamenettelyä, jos hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnyksarvon, mutta jää EU-kynnyksarvon alle. Kansallinen kynnyksarvo tavara- palvelu- ja käyttöoikeussopimushankinnoille sekä suunnittelukilpailuille on tällä hetkellä 30 000 €. Toissijaisten palveluhankintojen kansallinen kynnyksarvo on 100 000 € ja rakennus- sekä käyttöurakkahankintojen taas 150 000 €. (Siikajärvi 2015, 137; Hankinnat 2015c)

EU-kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin on sovellettava EU-laajuista ilmoittamismenettelyä. Tällä hetkellä EU-kynnyksarvo tavara- ja palveluhankinnoille sekä suunnittelukilpailuille on 207 000 euroa. Valtion keskushallintoviranomaisten toimesta tehtäville tavara- ja palveluhankinnoille sekä suunnittelukilpailuille asetettu EU-kynnyksarvo on 134 000 euroa. Jos erityisaloilla tehdään näiden hankintalajien hankintoja, on EU-kynnyksarvo 414 000 euroa. Hankkijasta riippumatta kynnyksarvo rakennus- ja käyttöoikeusurakoille on 5 186 000 euroa. (Siikajärvi 2015, 137; Hankinnat 2015 c)

### 2.3 Hankintamenettelyt

Hankintalaissa määriteltyjä erilaisia hankintamenettelytapoja tulee lain mukaan soveltaa ainoastaan kansallisiin hankintoihin sekä EU-hankintoihin, jolloin pienhankinnat eivät kuulu niiden sovellusalueeseen (Karinkanta et al. 2012, 68). Hankintalaissa on yhteensä yhdeksän erilaista menettelytapaa, jotka voidaan jaotella yksivaiheisiin, kaksivaiheisiin ja neuvotteleviin menettelyihin sekä dynaamisiin huutokauppoihin seuraavalla tavalla (Siikavirta 2015, 202–211):

Yksivaiheiset menettelyt	Avoin menettely Suorahankinta
Kaksivaiheiset menettelyt	Rajoitettu menettely Puitejärjestely
Neuvottelevat menettelyt	Neuvottelumenettely Kilpailullinen neuvottelumenettely Suunnittelukilpailu
Dynaamiset huutokaupat	Sähköiset huutokaupat Dynaaminen hankintajärjestelmä

Taulukko 3. Hankintamenettelyt

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta HILMA-tietokanavassa hankintailmoituksen, ja tarjouskilpailuun halukkaat yritykset voivat ilmoituksen perusteella pyytää hankintayksiköltä tarjouspyyntöasiakirjat, tai ne ovat sähköisesti saatavilla (Pekkala & Pohjonen 2014, 228; Siikavirta 2015, 202; Karinkanta et al. 2012, 69). Tarjoajien löytymisen varmistamiseksi hankintayksikkö voi lisäksi lähettää tarjouspyyntöjä mahdollisille soveltuville tarjoajille, mutta tällöin on oltava tarkkana siitä, että mitään tarjoajaa ei suosita yli muiden (Siikavirta 2015, 202–203). Kaikkien tarjouspyyntöasiakirjojen tulee olla kaikkien halukkaiden tarjoajien saatavilla, eikä avoimessa menettelyssä saa karsia tarjoajia ennakoita, vaan tarjouksen lähettäneisiin tarjoajiin tulee soveltaa määriteltyjä soveltuvuusehtoja (Karinkanta et al. 2012, 69).



Kuvio 1. Avoin menettelyprosessi (Karinkanta et al. 2012, 70)

Suorahankinta on menettely, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa käydään hankintaa koskevat sopimusneuvottelut. Suorahankinta on mahdollinen menettelytapa sellaisissa tilanteissa, joissa markkinoilla ei ole kilpailua tai kilpailutuksessa ei ole löydetty lainkaan sopivia tarjoajia. (Siikavirta 2015, 203)

Kaksivaiheisissa menettelyissä ajatuksena on se, että hankintailmoituksilla pyydetään yrityksiä jättämään osallistumishakemuksia, joiden perusteella yritykset pyydetään tarjousmenettelyyn. Näin menettelemällä voidaan rajata varsinaiseen tarjousmenettelyyn osallistuvien yritysten määrää ja valita mukaan vain parhaat ja soveltuvimmat tarjoajat. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, ja halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua tarjouskilpailuun. Tällöin vain hankintayksikön

valitsevat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. Ehdokkaiden valinnassa olennaista ovat sopivat soveltuvuusvaatimukset sekä objektiivisuus ja syrjimättömyys. (Siikavirta 2015, 204–205)

Puitejärjestelyssä tarjoajat hyväksytään ensin puitejärjestelyyn esimerkiksi rajoitettua menettelyä käyttämällä. Sen jälkeen niin sanotussa minimikilpailutusvaiheessa eli varsinaisessa hankinnassa puitejärjestelyyn hyväksytyille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö ja tarjoajat antavat tarjouksensa. Paras tarjous valitaan sitten ilmoitettujen perusteiden mukaan. (Pekkala & Pohjonen 2014, 229)

Neuvottelevat menettelytavat mahdollistavat muutoin mahdottoman neuvottelun tarjoajien ja hankintayksikön välillä (Siikavirta 2015, 206). Niitä voidaan käyttää tilanteisiin, joissa hankinnan luonne ei mahdollista lopullisen tarjouspyynnön muotoilua, hankinta on epäonnistunut tai tarjouskilpailun tulos on vääristynyt tarjousten puuttumisen vuoksi (Siikavirta 2015, 206). Varsinaisen neuvottelumenettelyn käyttöedellytykset vaihtelevat EU-hankintojen ja kansallisten hankintojen osalta (Pekkala & Pohjonen 2014, 229; Karinkanta et al. 2012, 75). Neuvottelumenettelyssä julkaistaan ensin hankintailmoitus, ja sitten halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua hankintaan (Karinkanta et al. 2012, 75). Hankintayksikkö neuvottelee lopulta valitsimiensa tarjoajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista (Siikavirta 2015, 207; Karinkanta et al. 2012, 75).

Toinen neuvotteleva menettelytapa, kilpailullinen neuvottelumenettely, on tarkoitettu erityisen monimutkaisten hankintojen toteuttamiseen (Siikavirta 2015, 209). Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee ensin hankintailmoituksen, ja sen lisäksi voidaan myös julkaista hankinnan sisältöä kuvaava hankekuvaus tai alustava tarjouspyyntö (Pekkala & Pohjonen 2014, 73). Kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua tarjouskilpailuun, ja hankintayksikkö neuvottelee hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai useamman tarpeisiinsa vastaavan ratkaisun (Siikavirta 2015, 209). Valittujen ratkaisujen perusteella osallistujilta pyydetään lopulliset tarjoukset, joista lopulta valitaan paras ilmoitetun vertailuperusteen mukaisesti (Siikavirta 2015, 209). Kolmas neuvotteleva menettelytapa on suunnittelukilpailu, jonka avulla hankintayksikkö voi hankkia esimerkiksi kaavoituksen, arkkitehtuurin tai kaupunkisuunnittelun (Siikavirta 2015, 210). Suunnittelukilpailua varten hankintayksikön on esimerkiksi määriteltävä kilpailun säännöt ja suunnitelmien arviointikriteerit sekä valittava tuomaristo suunnitelmien arviointia varten (Hyvönen et al. 2007, 110–111).

Dynaamisten huutokauppojen käyttöä säätelee laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (2011/698). Sekä sähköisten huutokauppojen että dynaamisten hankintajärjestelmien käyttöönotto vaatii yrityksiltä niihin sopivan tietojärjestelmäratkaisun (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 101).

Sähköinen huutokauppa tarkoittaa toistuvaa menettelyä, jonka kuluessa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevia uusia arvoja esitetään sähköisesti. Sähköinen huutokauppa toteutetaan sen jälkeen, kun tarjousten arviointi on saatu kokonaisuudessaan ensimmäisen kerran päätökseen, ja se mahdollistaa tarjousten luokittelun automaattisen arviointimenetelmän pohjalta. Henkisiä suorituksia sisältävät rakennusurakat ja palveluhankinnat eivät voi olla sähköisen huutokaupan kohteena. (Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä, 2011/698, 2 § 1 momentti)

Dynaaminen hankintajärjestelmä on puolestaan täysin sähköinen hankintamenettely tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille, joka on rajoitetun keston ajan avoin kaikille kelpoisuusehdot täyttävillä tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen (Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä, 2011/698, 2 § 1 momentti).

### 3 KANSALLISTEN PALVELUHANKINTOJEN TARJOUSPYYNTÖ

Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, jonka pohjalta yritykset tekevät tarjouksensa. Tarjouspyynnössä hankintayksikkö määrittelee haluamansa tuotteen, palvelun tai urakan sisällön sekä tarjouksen tekemisessä ja hinnoittelussa merkitykselliset vaatimukset ja ehdot. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 246)

Tarjouspyyntö voi koostua useista asiakirjoista, jotka koskevat hankintaa, tarjousmenettelyä sekä tulevaa hankintasopimusta. Tarjouspyyntöön voi sisältää lisäksi liiteasiakirjoja, kuten piirustuksia, teknisiä määrytyksiä, laskemia ja sopimusehtoja. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 165)

Hankintalaissa on asetettu tarjouspyyntöjen muotoon sekä sisältöön liittyviä vaatimuksia erikseen kansallisille hankinnoille (69 §) sekä EU-hankinnoille (40–41 §, 44–45 §). Sekä EU-hankintoihin että kansallisiin hankintoihin sovellettavat vähimmäisisältövaatimukset ovat kuitenkin keskeisiltä osiltaan samoja, ja kansallista hankintaa koskeva tarjouspyyntö onkin tehtävä pääasiassa samoin periaattein kuin EU-hankintojen tarjouspyynnöistä on säädetty (Pekkala & Pohjonen 2014, 589; Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 163).

#### 3.1 Tarjouspyynnön muoto

Hankintalain 70 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö on laadittava pääsääntöisesti kirjallisesti. Suullista tarjouspyyntöä voidaan käyttää ainoastaan poikkeustilanteissa neuvottelumenettelyssä sekä suorahankinnassa, ja suullisen tarjouspyynnön käyttäminen on aina syytä perustella kirjallisesti (Eskola & Ruohoniemi 2011, 248).

Hankintalaissa ei ole määritelty tarkkaa rakennetta, jota tarjouspyyntöjen tulisi noudattaa, vaan rakenne voidaan muotoilla hankintayksikön tarpeen mukaan (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 165). Hankintalain 69 §:n 1 momentista ilmenee, että on tärkeää laatia rakenteeltaan mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen tarjouspyyntö, joka mahdollistaa tarjoajien syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun, ja jonka perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyyntö voi sisältää niin sanottuja tarjouslomakkeita tarjouksen tekemisen helpottamiseksi (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 165).

## 3.2 Tarjouspyynnön sisältö

Hankintalain 69 §:n 2 momentin mukaan tarjouspyynnössä on soveltuvin osin ilmoitettava hankinnan kohde, ehdokkaiden tai tarjoajien kelpoisuutta ja pätevyyttä koskevat vaatimukset ja niihin liittyvät asiakirjat, tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet tärkeysjärjestyksineen, määräaika tarjouksen tekemiselle sekä tarjousten toimitusosoite ja voimassaoloaika. Lisäksi on ilmoitettava myös muista tiedoista, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä.

Kansallisen tarjouspyynnön ei lain mukaan tarvitse olla sisällöltään yhtä kattava kuin EU-hankinnan tarjouspyynnön, vaikkakin hankintayksikkö halutessaan voi soveltaa kansallisiin tarjouspyyntöihin kaikkia EU-hankintojen ehtoja ja velvoitteita. Tarjouksia koskevat määräajat ja jotkin muut vaatimukset voidaan sovittaa EU-hankintoja vapaammin. Olennainen ero kansallisten ja EU-hankintojen säädösten välillä on se, että kansallisissa hankinnoissa tarjousten vertailuperusteita esitettäessä ei tarvitse painottaa eri vertailuperusteita, vaan vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksen ilmoittaminen riittää. (Pekkala & Pohjonen 2014, 453, 571–572).

Tarjouspyynnön sisältövaatimuksiin vaikuttavat kynnysarvojen ohella sekä valittu menettelytapa että hankinnan laji. Kuten todettu, tässä tutkimuksessa menettelytapa on avoin menettely ja hankinnan laji on palveluhankinta. Avoimessa menettelyssä tarjouspyynnössä ilmoitetaan kaikki sekä itse hankintaan että myös tarjoajan kelpoisuuteen liittyvät vaatimukset ja niiden lisäksi tarjouksen valinta- ja vertailuperusteet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 252).

### 3.2.1 Hankinnan kohde

Vaativa osa tarjouspyynnön tekemisessä on ostettavan palvelun kuvaaminen (Siikavirta 2015, 142–143). Hankintayksikön tulee määrittää tarjouspyynnössä hankinnan kohde, hankinnan laajuus sekä laatuvaatimukset mahdollisimman tarkasti, jotta tarjoajat voivat antaa keskenään vertailukelpoisia ja yhteismitallisia tarjouksia (Eskola & Ruohoniemi 2011, 254). Yksivaiheisessa menettelyssä, kuten avoimessa menettelyssä, palvelun kohteen kuvausta ei muuteta enää tarjouspyynnön laatimisen jälkeen, joten jo tarjouspyynnössä tulee asettaa hankinnan ominaisuudet niin, että ne vastaavat haluttua palvelua (Siikavirta

2015, 142–143). Tarjouspyynnöstä tulee selkeästi käydä ilmi, mitkä tekijät ovat hankinnan kohteeseen liittyviä vähimmäisvaatimuksia ja mitkä ovat tekijöitä, jotka huomioidaan tarjousten vertailussa (Eskola & Ruohoniemi 2011, 255).

Kaikkien hankinnalle asetettujen vaatimusten on hankintalain 44 §:n 1 momentin mukaan suotava kaikille tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä vaatimukset saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa suosimalla tai syrjimällä tiettyjä tarjoajia tai tavaroita. Hankinnalle asetettavien vaatimusten tulee lisäksi olla markkinoiden tarjontaan nähden realistisia, ja ylimitoitettuja tai keskenään ristiriitaisia vaatimuksia tulee välttää: samalla ei esimerkiksi voida vaatia sekä laadukkuutta ja ympäristömerkkejä että hankinnan edullisuutta (Pekkala & Pohjonen 2014, 456).

Jos palvelu sisältää tavaroita, sopivat tekniset eritelvät hankinnan kuvaamiseen. Teknisillä eritelmillä tarkoitetaan hankinnan kohteena olevan tavaran ominaisuudet määrittelevää asiakirjaa (Pekkala & Pohjonen 2014, 349). Hankintalain 44 §:ssä ja 45 §:ssä määritellään, miten tekniset eritelvät on EU-hankinnoissa laadittava, ja 69 §:n 2 momentin mukaan näitä säädöksiä on sovellettava kansallisiin hankintoihin soveltuvin osin. Tekniset eritelvät voidaan laatia viittaamalla esimerkiksi suomalaisiin tai kansainvälisiin hyväksytyihin standardeihin, suunnitelmiin tai tekniseen asiakirjaan, ja syrjinnän estämiseksi viittaukseen on lisättävä ilmaisu ”tai vastaava” (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 171). Teknisillä eritelmillä voidaan myös kuvata suorituskykyä tai toiminnallisia ominaisuuksia tai näiden yhdistelmiä (Pekkala & Pohjonen 2014, 248). Niillä voidaan lisäksi viitata ympäristömerkkien perusteisiin (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 171). On myös mahdollista käyttää kaikkia näitä kuvaustapoja tai vain osaa niistä yhdistettyinä (Pekkala & Pohjonen 2014, 251).

Hankintalain 44 §:n mukaan teknisissä eritelmissä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita eikä niissä myöskään saa viitata tavaramerkkiin, patenttiin, tuotetyyppiin, alkuperään, erityiseen menetelmään tai tuotantoon. Tällainen viittaaminen on Pekkalan ja Pohjosen (2014, 352) mukaan hyväksyttävää vain, jos hankinnan kohdetta ei pystytä muutoin kuvaamaan riittävän täsmällisesti ja selkeästi. Teknisiä ominaisuuksia ei myöskään saa määritellä niin, että kaikki tuotteen keskeiset ja olennaiset ominaisuudet vastaisivat jotain tiettyä tuotetta, vaikka itse tuotteen nimeä ei mainittaisikaan.

Palveluhankintojen sisällön määrittelyyn soveltuvat erityisesti suorituskyvyn tai toiminnallisten vaatimusten käyttäminen. Palveluiden kuvaamiseen on käytettävissä myös muutamia standardeja. Palvelun sisältö on mahdollista määritellä laatimalla tarjouspyynnön

liitteeksi yksityiskohtainen palvelunkuvaus, jossa voidaan kuvata hankinnalle asetetut laadulliset vaatimukset, suorituskyky ja toiminnalliset vaatimukset. Palvelunkuvauksessa on määriteltävä saavutettava lopputulos sekä sen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet mahdollisimman täsmällisesti. Lisäksi on annettava selkeä kuva hankittavan palvelun laajuudesta, edellytetystä laatutasosta sekä vaadittavasta työmäärästä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 261)

Palvelutehtävän sisällön määrittelyyn on useita vaihtoehtoisia tapoja. Sisältö voidaan määritellä esimerkiksi kiinteäksi, jolloin tilaaja määrittelee palvelutehtävän ja tarjoaja tarjoaa sen sovittuun kokonaishintaan tarjouksessa määritellyllä tavalla. Sisältö voi olla myös arvomääräinen, mikä tarkoittaa sitä, että tilaaja antaa tarjouspyynnössä oman arvionsa käytettävästä työmäärästä. Palvelusisältö voidaan lisäksi tarjouspyynnössä määritellä suoritteena, jolloin tehtävä ja palkkio määritellään suoritteiden avulla. Yksi vaihtoehdoista on myös palvelun määrittelemisen tavoiteltuna lopputuloksena, jolloin tarjoaja voi tarjota erilaisia vaihtoehtoisia toteutustapoja. Muuttuvasisältöisessä kiinteähintaisessa hankinnassa puolestaan tilaaja ilmoittaa tarjouspyynnössä puitteet ja rajaukset palvelun sisällölle sekä palvelusta maksettavan kokonaispalkkion enimmäismäärän, mutta tehtävän laajuus ja laadullinen sisältö voivat vaihdella tarjouksissa ilmoitettujen puitteiden ja rajausten välillä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 262)

Hankintayksikkö saattaa myös haluta yhdistää hankintaan muitakin kuin pelkästään hankintatarpeeseen liittyviä tavoitteita. Tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi ympäristö- tai yhteiskunnallisiin näkökulmiin, eettisyyteen, tasa-arvoon tai innovatiivisuuden edistämiseen. Tavoitteet eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa syrjimättömyyden periaatteen kanssa: Esimerkiksi vaatimukset siitä, että tarjoaja olisi oman maan tai alueen yritys, ovat usein syrjimiskiellon vastaisia. (Pekkala & Pohjonen 2014, 356)

### **3.2.2 Tarjoajan soveltuvuus**

Hankintalain 69 §:n 2 momentin mukaan tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa on soveltuvin oltava ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä kelpoisuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat (ja muut) vaatimukset sekä luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten toimitettava. Soveltuvuusvaatimusten tarkoituksena on karsia pois ne toimittajat, jotka eivät pysty

toimittamaan hankinnan kohdetta ja jotka olisivat sopimuskumppaneina liian riskialttiita (Karinkanta et al. 2012, 59). Soveltuvuusvaatimuksien tarkoitus ei siis ole hyvien toimittajien valitseminen vaan enemmänkin soveltumattomien karsiminen ja toimittajan riittävän laadukkuuden varmistaminen (Karinkanta et al. 2012, 59; Pekkala & Pohjonen 2014, 409). On suositeltavaa, että avoimessa menettelyssä soveltuvuusehdot ja/tai vaadittavat todistukset ilmoitetaan sekä hankintailmoituksessa että tarjouspyynnössä (Kuusiniemi-Laine 2008, 130).

Vaatimusten ja niiden täyttymisen todistamiseksi pyydettyjen asiakirjojen, kuten referenssien, tulee liittyä tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta (Karinkanta et al. 2012, 93). Vaatimukset on esitettävä tarjouspyynnössä mahdollisimman selkeästi (Karinkanta et al. 2012, 94). Hankintalain 56 §:n 2 momentin mukaan vaatimusten tulee olla suhteutettu hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen sekä laajuuteen ja niiden tulee olla syrjimättömyysperusteen mukaisia.

Kansallisten hankintojen osalta hankintalaki ei sisällä yhtä yksityiskohtaisia säännöksiä tarjoajan kelpoisuuden arvioinnista kuin EU-hankintojen kohdalla, mutta kansallisissa hankinnoissa noudatetaan soveltuvin osin samoja pääperiaatteita kuin EU-hankinnoissa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 314). Hankintalain 71 §:n 2 momentin mukaan kansallisissa hankinnoissa tarjouskilpailusta suljetaan pois sellaiset ehdokkaat ja tarjoajat, joilla ei ole teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi.

Ehdokkaiden ja tarjoajien kelpoisuuden vähimmäisvaatimusten määrittelyyn on hankintalain (53 §) mukaan sovellettavissa pakollisia poissulkemisperusteita sekä muita poissulkemisperusteita (54 §) sekä kelpoisuutta koskevia edellytyksiä (56–60 §). Pakollisia poissulkemisperusteita ovat esimerkiksi osallistuminen järjestäytyneeseen rikollisjärjestön toimintaan, lahjuksen antaminen ja lahjominen, veropetos, rahanpesu sekä kiskonnantapainen työsyryntä. Muut poissulkemisperusteet oikeuttavat hankkijan sulkemaan tarjouskilpailusta esimerkiksi konkurssissa olevat tai ammattitoiminnassaan virheeseen tai verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyöntiin syyllistyneet ehdokkaat ja tarjoajat. Edellä mainittuja suljentaperusteita voidaan käyttää kansallisissa hankinnoissa kuitenkin hieman vapaammin kuin EU-hankinnoissa: kansallisissa hankinnoissa mitkään poissuljentaperiaatteet eivät ole ehdottomia, vaan hankintayksiköllä on harkintavalta kaikkien perusteiden osalta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 330).

Hankintayksikkö voi asettaa vähimmäisvaatimuksia myös yrityksen rekisteröintitietojen sekä taloudellista tilaa koskevien tietojen perusteella (Kuusiniemi-Laine & Takala 2008, 133). Hankintalain 57 ja 58 §:ssä on annettu listat selvityksistä, joita hankintayksikkö voi näiden osalta tarjoajalta vaatia. Listassa taloudellisiin selvityksiin kuuluvat esimerkiksi pankkien ja luottolaitosten lausunnot luottokelpoisuudesta, tieto asianmukaisesta vastuuvakuudesta, yrityksen tilinpäätösasiakirjat sekä todistus yrityksen kokonaisliikevaihdosta. Myös muita selvityksiä voidaan pyytää, kunhan ne eivät ole syrjiviä ja jos niiden pyytäminen on perusteltua hankinnan kohteen kannalta (Pekkala & Pohjonen 2014, 422).

Hankintayksikkö voi lisäksi halutessaan asettaa tarjouspyynnössä ehdokkaan tai tarjoajan teknistä suorituskykyä, ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia vähimmäisvaatimuksia. Vaatimusten täyttämiseen soveltuvista dokumenteista on annettu tyhjentävä lista hankintalain 59 §:n 1 momentissa. Listassa mainitut seikat ovat kuitenkin lähinnä otsikkotasoisia ilmauksia, joten palveluntarjoajan ammattitaito voidaan selvittää niin kattavasti, kuin se on hankinnan sisällön kannalta tarpeellista (Pekkala & Pohjonen 2014, 426). Lisäksi on mahdollista pyytää selvitystä laadunvarmistustoimenpiteistä tai palvelun suorittamisessa toteutettavista ympäristöhoitotoimenpiteistä (59 § 2 momentti; 59 § 3 momentti).

Hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan soveltuvuudelle voidaan juuri kansallisissa palveluhankinnoissa sekä liitteen B mukaisissa palveluissa asettaa vähimmäisvaatimusten ohella myös vertailevia perusteita: palvelua hankittaessahan ei nimittäin voida kovinkaan luotettavasti arvioida hankittavan tuotteen laatua, sillä arviointimetodit ovat usein jälkikäteisiä, eli laatua voidaan arvioida vasta, kun palvelu on toimitettu (Pökkylä 2010, 2). Sen sijaan itse palvelun toteuttajaa voidaan arvioida jo ennen palvelun suorittamista: Palvelun tarjoajan kokemus koulutus ja muu osaaminen nimittäin korreloivat todennäköisesti palvelun laadun kanssa (Pökkylä 2010, 2-3). Tarjoajan soveltuvuusvaatimusten käyttämisestä vertailuperusteissa ja sen edellytyksistä vertailuperusteisiin kerrotaan lisää seuraavassa kappaleessa.

### **3.2.3 Tarjouksen valintaperuste ja vertailuperusteet**

Hankintayksikön on hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan ilmoitettava kansallisessa tarjouspyynnössä tarjouksen valintaperuste, joka voi olla joko halvin hinta tai

kokonaistaloudellinen edullisuus. Vain jompaakumpaa perustetta on mahdollista käyttää, ja hankintayksikön on selkeästi kirjattava tarjouspyyntöön valittu valintaperuste (Eskola & Ruohoniemi 2011, 284–285). Vertailuperusteita tai niiden painotusta tai tärkeysjärjestystä ei saa muuttaa tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen (Siikavirta 2015, 156–157). Suurin osa hankinnoista tehdään kokonaistaloudelliseen edullisuuteen perustuen, sillä hinnan käyttäminen valintaperusteena sopii yleensä ainoastaan sellaisiin yksilöitäviin ja tavanomaisiin hankinnan kohteisiin, joissa vähimmäislaatu on riittävä ja helposti määriteltävissä (Pekkala & Pohjonen 2014, 470).

Jos tarjoukselle asetettu valintaperuste on kokonaistaloudellinen edullisuus, tulee tarjouspyynnössä esittää ne kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet, joilla tarjouksia arvioidaan. Vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja niiden tulee mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Niiden tulee koskea sellaisia seikkoja, joilla on merkitystä kokonaistaloudellisen edullisuuden näkökulmasta. Vertailuperusteet eivät saa antaa hankintayksiköille rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamiseen, vaan ne pitää ilmoittaa mahdollisimman tarkasti, jotta tarjoajat voivat täysin ymmärtää tarjousten vertailuun vaikuttavat seikat. Tämä tarkoittaa usein käytännössä vertailuperusteiden jakamista edelleen uusiin osatekijöihin ja niiden alakohtiin. Vertailuperusteiden tulee aina mahdollistaa yhteismitallisten ja vertailukelpoisten tarjousten laatiminen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 284, 288, 353)

Vertailuperusteiden osalta on ilmoitettava niiden tärkeysjärjestys, mutta vertailuperusteiden painoarvoja ei ole pakko käyttää kansallisissa hankinnoissa. Painoarvojen käyttäminen sopii kuitenkin tietynlaisiin tilanteisiin paremmin kuin tärkeysjärjestyksen ilmoittaminen. Esimerkiksi silloin, kun kaksi vertailuperustetta ovat keskenään täysin samanarvoisia, on painoarvojen käyttäminen usein selkeämpää. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 284, 288)

Jos tarjouspyynnössä päädytään käyttämään vertailuperusteille painoarvoja, on vertailuperusteet pisteytettävä, tai niiden osalta on ilmoitettava niiden suhteellinen vaihteluväli muilla tavoin, esimerkiksi prosentteina, suuruusluokkana tai suhteellisena osuutena toisesta perusteesta (Hankintalaki 41 §:n 1 momentti; HE 50/2006 vp, 107). Jos käytetään vertailuperusteiden painoarvoja, on tarkka pisteytys ilmoitettava tarjouspyynnössä siinä tapauksessa, jos pisteytyksellä on merkitys tarjousten vertailussa (Pekkala & Pohjonen 2014, 482). Pisteytystä ei tarvitse vertailuperusteiden tai niiden osatekijöiden osalta ilmoittaa, jos pisteytystapa ei sisällä ilmoitettuihin vertailuperusteisiin nähden uusia elementtejä tai osatekijöitä tai pisteytys ei muulla tavoin aiheuta poikkeamia

tarjouspyynnössä ilmoitettuihin vertailuperusteisiin tai niiden painoarvoihin (Pekkala & Pohjonen 2014, 482).

Hankintalain 62 §:n 1 momentissa on luettelo kansallisiin hankintoihin sovellettavista erilaisista kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteista. Vertailuperusteita voivat olla laatu, hinta, tekniset asiat, esteettiset tai toiminnalliset ominaisuudet, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huoltopalvelut, toimituspäivä, toimitus- tai toteutusaika tai elinkaarikustannukset. Hankintalain 62 §:n 2 momentin mukaan hankintayksikön on mahdollista ottaa arvioinnissa huomioon myös hankinnan asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä sen lisäksi kohteen käyttäjänä toimivan erityisen heikossa asemassa olevan väestönosa tarpeisiin liittyvät perusteet, jos tällaiset tekijät on määritelty teknisissä eritelmissä. Hankintalain ilmoittamat vertailuperusteet ovat hyvin yleistasoisia, eivätkä ne sellaisenaan yleensä riitä yksilöimään kohteeseen liittyvää vertailuperustetta, sillä ne ovat liian laajoja ja tulkinnanvaraisia (Pekkala & Pohjonen 2014, 488).

Kuten todettu, kansallisissa hankinnoissa, erityisesti palveluhankinnoissa, ehdokkaiden ja tarjoajien kelpoisuudelle asetetaan myös usein vertailuperusteita (Pekkala & Pohjonen 2014, 590). Tällaisia perusteet voivat hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan liittyä tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävään laadunhallintaan, pätevyYTEEN, kokemukseen tai ammattitaitoon, jos niillä on erityinen merkitys palvelun tuottamisessa. Tarjoajan ominaisuuksiin liittyviksi perusteiksi voidaan ajatella myös jo hankintalain 62 §:n 1 momentissa mainitut laatu, tekniset ansiot, myynnin jälkeiset palvelut, tekninen tuki sekä huoltopalvelut (Eskola & Ruohoniemi 2011, 359). On kuitenkin huomioitava, että samaa ominaisuutta ei voida käyttää tarjouspyynnössä sekä tarjoajan soveltuvuuden arvioinnissa että vertailuperusteena (Pekkala & Pohjonen 2014, 596). Ainoastaan tarjoajan soveltuvuuden arviointiin liittyviksi perusteiksi mielletään esimerkiksi tarjoajan taloudellinen asema, tarjouksenantajan taloudelliset edellytykset, toimitusvarmuus, palvelukyky (Eskola & Ruohoniemi 2011, 360). Asiakasreferenssien lukumäärää ei myöskään tule käyttää vertailuperusteena, sillä tarjoajien tasapuolisen kohtelun periaate sekä kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä koskevat vaatimukset huomioiden olisi ristiriitaista antaa painoarvoa myös kaikille sellaisille referensseille, jotka eivät vastaa hankinnan kohteena olevaa tavara- tai palveluhankintaa taikka rakennusurakkaa (HE 50/2006 vp, 106, 116).

Vaikka palvelun laadun arvioimiseen voidaan hyödyntää tarjouspyynnöissä tarjoajaan liittyviä perusteita, on laadun käyttäminen vertailuperusteena silti usein ongelmallista. Jos laatuvaatimukset asetetaan liian korkealle, ei sopivia tarjoajia välttämättä löydy tarpeeksi. Toisaalta liian alhaisten laatuvaatimusten myötä joudutaan ostamaan palveluja, jotka ovat laadultaan huonoja, vaikka saatavilla olisikin myös hinta-laatusuhteeltaan kilpailukykyisiä tarjouksia. (Pekkala & Pohjonen 2014, 492)

Yleensä yksi keskeinen vertailuperuste on hinta (Pekkala & Pohjonen 2014, 493). Hinnan vaikutus on keskimäärin yli puolet (50 %) vertailuperusteiden painoarvosta (Parikka & Pöykkylä 2010, 3). Hinnan merkitys saattaa kuitenkin vaihdella olennaisesti hankinnan kohteen ja laadun mukaan: joissakin tietyissä palveluhankinnoissa hinnalla voi olla huomattavasti vähemmän merkitystä kuin esimerkiksi tietyn raaka-aineen hankinnassa (Parikka & Pöykkylä 2010, 4). Esimerkiksi asiantuntijapalveluissa sekä hinnan vaikutus on yleensä vain noin 20 %, ja myös sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi hinnan sijasta kiinnittää erityistä huomiota laatutekijöihin (Pekkala & Pohjonen 2014, 494–495).

Tarjouspyynnössä on selkeästi tuotava ilmi, miten hinnat on tarjouksissa muodostettava ja ilmoitettava. Hankintayksikön on myös kerrottava, miten hinta tulee sopimusaikana muodostumaan. Sopimuskauden pituus ja hankinnan luonne vaikuttavat siihen, onko kannattavaa edellyttää kiinteää hintaa sopimuskaudelle. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 274)

Tietynlaisten palveluhankintojen tuottamaa työn määrää on joskus hankala määritellä etukäteen, jolloin joistakin palvelun eritellyistä tai määriteltävistä osista on hyvä pyytää kiinteä hinta, ja lisätöistä puolestaan työmääräarvio sekä työn tuntiveloitustarjous. Hinta voidaan tarjouksessa määritellä esimerkiksi eriteltyinä yksikköhintoina (hinta/suorite), aikaperusteella (tunti- päivä- tai kuukausihinta), ja hinnan määrittelyssä on huomioitava arvonlisävero sekä mahdolliset hinnanmuutosperiaatteet. Hinta voidaan vaatia esitettäväksi tietynä yksikkökohtaisena euromääränä tai esimerkiksi alennusprosenttina. (Pekkala & Pohjonen 2014, 497–498)

### **3.2.4 Tiedot tarjouksen toimittamisesta, määräajoista sekä muista olennaisista seikoista**

Hankintalain 69 §:n 2 momentin mukaan kansallisen kynnysarvot ylittävän hankinnan tarjouspyynnössä on ilmoitettava määräaika tarjouksen toimittamiselle sekä osoite, johon

tarjous on toimitettava. Laki ei kuitenkaan sisällä tarkkoja vähimmäismääräaikoja tarjouksen toimittamiselle, vaan hankintayksikön on itse määriteltävä osallistumishakemusten ja tarjouspyyntöjen jättämiseksi kohtuullinen aika tapauskohtaisesti harkiten (Pekkala & Pohjonen 2014, 592, 73; Eskola & Ruohoniemi 2011, 281). Tarjousajan harkinnassa on otettava huomioon kilpailumahdollisuuksien hyväksikäyttö sekä tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimukset (Eskola & Ruohoniemi 2011, 281). Myös hankinnan arvo, laatu ja vaadittujen asiakirjojen määrä on syytä huomioida kohtuullista tarjousaikaa asetettaessa (Eskola & Ruohoniemi 2011, 281). Noin kaksi viikkoa on riittävä aika yksinkertaisten hankintojen tarjousajaksi, mutta vähänkin monimutkaisemmissa tai erityisosaamista vaativissa hankinnoissa on hyvä varata tarjouksen tekemiselle noin 3-4 viikkoa (Pekkala & Pohjonen 2014, 592).

Tarjouksen toimitusosoite on merkittävä selkeästi tarjouspyyntöön. Sähköisten tarjousten kohdalla toimitusosoitteeksi merkitään kirjaamon sähköpostiosoite tai tarjouskilpailua varten avattu sähköpostiosoite. Sillä koska tarjouksia ei saa avata syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vuoksi ennen tarjousajan päättymistä, ei henkilökohtaisia sähköpostiosoitteita tule käyttää. Lisäksi hankintayksikön tulee tarjouspyynnössä ilmoittaa tarjouksen voimassaoloaika. Hankintayksikön on tehtävä hankintapäätös voimassaoloajan aikana. Kansallisia hankintoja koskevista voimassaoloajoista ei ole säädetty laissa, vaan hankintayksikön tulee itse harkitusti päättää sopiva aika. Monimutkaisissa hankinnoissa riittävä voimassaoloaika on tyypillisesti 2-3 kuukautta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 282, 290)

Hankintalain 69 §:n 3 momentin mukaan tarjouspyynnössä tulee edellä mainittujen tietojen lisäksi ilmoittaa sellaiset muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä sekä tarjouksen tekemisessä. Tällaisia tietoja voivat esimerkiksi olla vaihtoehtojen sallittavuus, vaihtoehtojen vähimmäisvaatimukset, osatarjouksen sallittavuus tai hankintasopimuksen erityisehdot, luettelo toimitettavista selvityksistä, hankintaan liittyvät immateriaalioikeudet, toimitusehdot, maksuehdot tai vakuudet ja vakuutukset (Pekkala & Pohjonen 2014, 499).

## 4 KANSALLISTEN PALVELUHANKINTOJEN TARJOUSPYYNTÖJEN LAATIMISEN ONGELMAKOHDAT

Yrityksillä on käytössään muutamia erilaisia oikeussuojamahdollisuuksia, joiden avulla ne voivat puuttua hankintamenettelyissä havaitsemiinsa virheellisyyksiin (Karinkanta et al. 2012, 152). Markkinaoikeusvalitus on yksi keskeisimmistä vaihtoehdoista. Valitushakemuksessa yrityksen tulee esittää vaatimuksensa asiassa sekä esittää perustelut esittämilleen vaatimuksille, ja lopulta kuultuaan valituksen esittänyttä yritystä, hankintayksikköä sekä mahdollisesti myös voittanutta tarjoajaa, markkinaoikeus antaa päätöksensä asiasta (Eskola & Ruohoniemi 2011, 228).

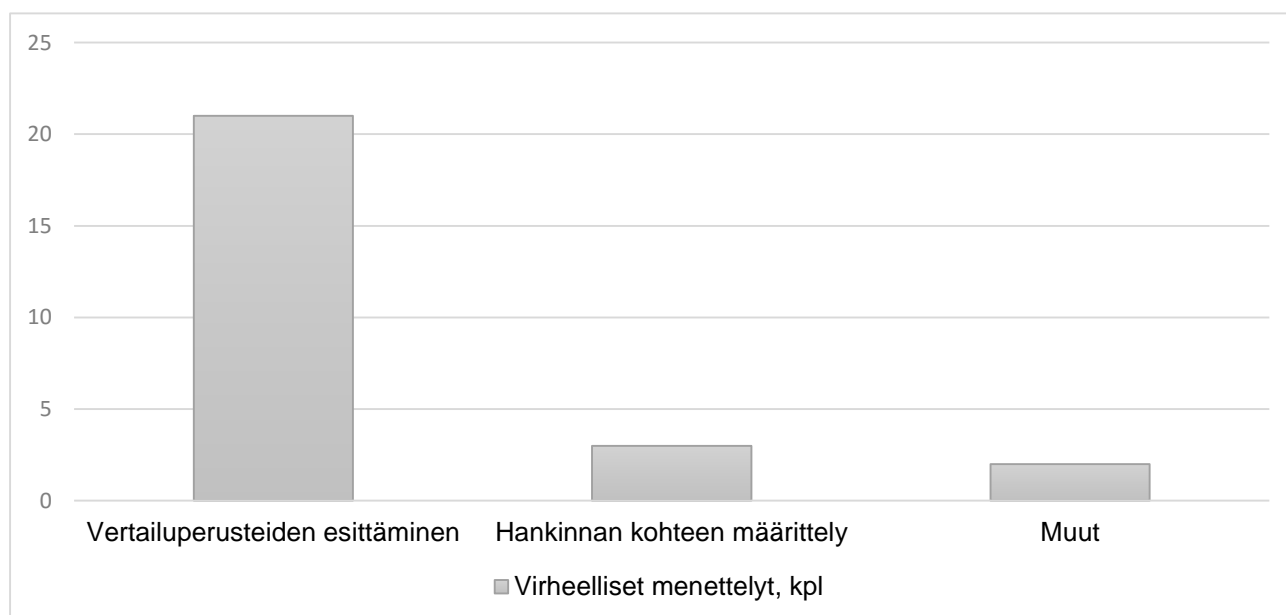
Tässä tutkielmassa tutkimuskohteena ovat markkinaoikeuden vuosien 2012–2014 aikana antamat hankinta-asioita koskevat päätökset. Näistä päätöksistä varsinaiseen tutkimusaineistoon on sisällytetty sellaiset päätökset, jotka ovat koskeneet nimenomaan kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimista avointa menettelytapaa soveltaen, ja joissa tarjouspyynnön laatineiden hankintayksiköiden on todettu menetelleen julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Aineiston empiirinen tutkimus eteni käytännössä niin, että aluksi tutkimusaineiston oikeustapauksia luokiteltiin sen mukaisesti, mitä tarjouspyynnön osa-aluetta oikeusohjeiden vastainen menettely koski. Luokittelun ja ryhmittelyn myötä oli mahdollista tunnistaa tutkimusongelman kannalta tärkeimmät teemat, joiden tarkastelemiseen empiirisessä tutkimuksessa lopulta keskityttiin. Eri teemoihin lukeutuvia oikeustapauksia pyrittiin sitten systematisoimaan ja analysoimaan tutkimusongelman kannalta merkityksellisistä näkökulmista lainsäädännöllistä teoriaa hyödyntäen.

### 4.1 Aineiston keruu ja analyysi

Tarjouspyyntövaihetta koskevia kansallisten palveluhankintojen päätöksiä, joissa hankinta oli toteutettu avoimella menettelyllä, annettiin markkinaoikeudessa vuosina 2012–2014 yhteensä 24 kappaletta. Näissä päätöksissä virheelliset menettelyt liittyivät tarjouspyynnön eri osiin, kuten hankinnan kohteen määrittelyyn, tarjoajan soveltuvuusvaatimusten määrittämiseen tai vertailuperusteiden asettamiseen.

Ylivoimaisesti suurin osa (19 kpl) virheellisistä menettelyistä koski ainoastaan vertailuperusteiden esittämistä. Kahdessa oikeustapauksessa markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyynnön laatimisessa oli menetelty oikeusohjeiden vastaisesti sekä vertailuperusteita asetettaessa että palvelun kuvaamisessa. Näiden päätösten osalta seuraavassa kuviossa (Kuvio 2) on kirjattu virheelliset päätökset sekä vertailuperusteiden asettamiseen että hankinnan kohteen kuvaamiseen. Yhdessä tarjouspyynnössä oli menetelty virheellisesti pelkässä hankittavan palvelun kohteen kuvauksessa. Muut tarkastelussa havaitut virheelliset menettelytavat (2 kpl) koskivat tarjouspyyntöjen soveltuvuusvaatimuksia (1 kpl) sekä yleistä tarjoajien tasapuolista kohtelun laiminlyömistä tarjouspyynnössä (1 kpl).

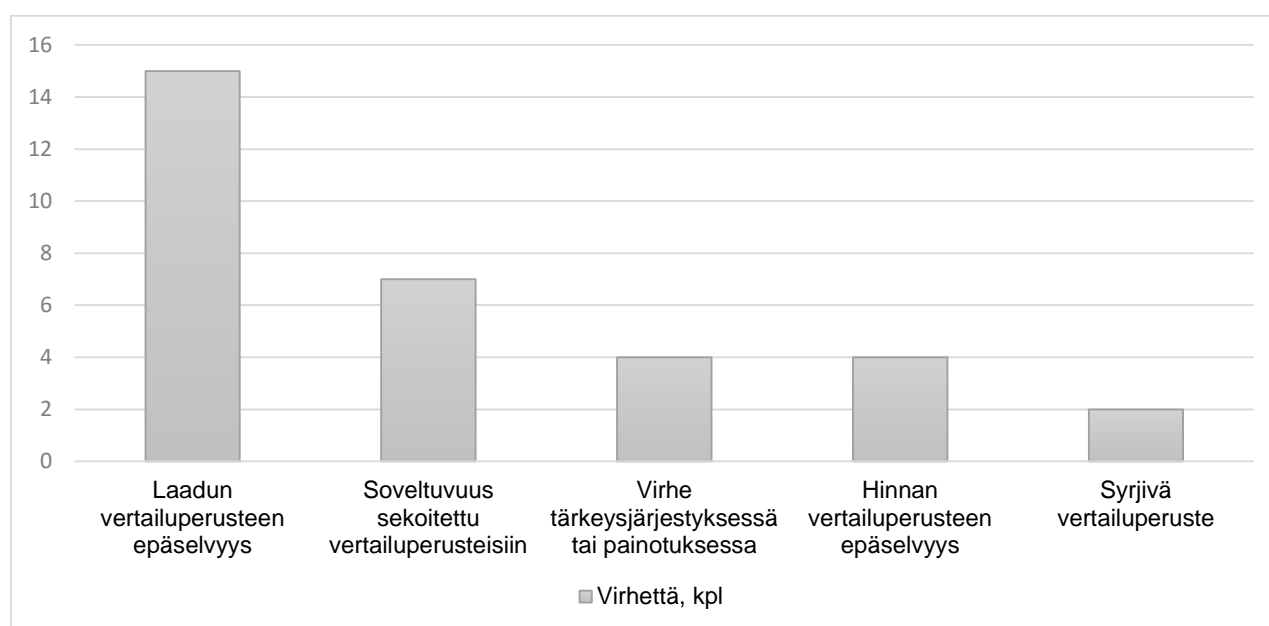


Kuvio 2. Hankintasäännösten vastainen menettely tarjouspyyntövaiheessa

Jo tässä vaiheessa on tutkimustulosten valossa mahdollista todeta, että vertailuperusteiden asettaminen on se kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen osa, jonka laatiminen on hankintayksiköille kaikkein haastavinta. Sitä vastoin hankintayksiköt tietävät melko hyvin, mitä palvelua he ovat hankkimassa ja kuka palvelun toteuttajaksi sopii. Hankintayksiköissä ei kuitenkaan ole tarpeeksi osaamista määrittää palvelulle lainsäädännön vaatimalla tavalla niitä kriittisiä perusteita, joiden mukaisella tavalla tarjoukset voitaisiin asettaa keskenään paremmuusjärjestykseen. Seuraavaksi perehdytään tarkemmin näihin vertailuperusteisiin liittyviin ongelmiin.

## 4.2 Vertailuperusteet ongelmakohtana

Kuten todettu, vertailuperusteiden asettamisen virheitä löydettiin tutkimusaineistosta 21 eri oikeustapauksesta. Monissa markkinaoikeuden päätöksissä oli kuitenkin katsottu, että yhteen tarjouspyyntöön liittyi useampia eriluonteisia vertailuperusteita koskevia virheitä. Erilaisia vertailuperusteita koskevia virheitä havaittiinkin tutkimuksessa yhteensä 31 kappaletta. Erilaisia virheitä vertailuperusteissa ovat vertailuperusteiden epäselvyys, tarjoajien soveltuvuusvaatimusten sekoittuminen vertailuperusteisiin, virheet vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksessä tai suhteellisessa painotuksessa sekä syrjivät vertailuperusteet. Vertailuperusteiden epäselvyys jaettiin vielä laadun sekä hinnan vertailuperusteiden kesken kahteen eri ryhmään – laadun vertailuperusteiden epäselvään esittämistapaan sekä hintaperusteiden epäselvyyteen. Seuraavassa kuviossa (Kuvio 3) havainnollistetaan vertailuperusteiden 31 eri virheen jakautumista näiden neljän ryhmän välille.



Kuvio 3. Virheiden lukumäärät vertailuperusteiden asettamista koskeneissa tapauksissa virhetyyppien mukaan jaoteltuina

Kuten kuviosta voidaan huomata, suurin osa eli lähes puolet vertailuperusteita koskevista virheistä (15 kpl) liittyi laadun vertailuperusteiden epäselvyyteen. Toiseksi eniten vertailuperusteiden virheitä (7 kpl) tehtiin sekoittamalla tarjoajan soveltuvuuteen ja

kelposuuteen liittyvät tekijät vertailuperusteisiin. Vertailuperusteiden tärkeysjärjestystä tai suhteellista painotusta koskevia virheitä havaittiin puolestaan yhteensä neljä kappaletta. Lisäksi neljä virhettä liittyivät hintaperusteiden asettamiseen, ja vertailuperusteiden syrjimättömyysvaatimus oli laiminlyöty kahdesti. Sekä laadun että hinnan epäselvien vertailuperusteiden yhteenlaskettu osuus osoittautui varsin suureksi muihin vertailuperusteiden virheryhmiin nähden. Vaikka jako laatuun, sekä hintaan on toisaalta varsin karkea, ja joihinkin vertailuperusteisiin voidaan ajatella liittyvän muunkinlaisia ulottuvuuksia, voidaan kuitenkin hyvin todennäköisesti sanoa, että laatu on se ominaisuus, jolle hankintayksiköiden on kaikkein hankalinta määrittää sopivia vertailuperusteita.

#### **4.2.1 Laadun vertailuperusteen epäselvyys**

Epäselvien laadun vertailuperusteiden asettaminen oli yleisin vertailuperusteisiin liittyvä virhe. Tutkimuksen kohteena olevista 24 markkinaoikeuden päätöksestä epäselviä laadun vertailuperusteita havaittiin 15 eri tapauksessa. Epäselvyydellä tarkoitetaan tässä vertailuperusteiden yksilöimättömyyttä, niiden keskinäistä päällekkäisyyttä tai muilla tavoin tulkinnanvaraista esittämistapaa, jonka myötä tarjoajat eivät tiedä tarjousta laatiessaan, millä tosiasiallisilla seikoilla tarjousvertailussa on merkitystä. Tarjouspyynnön epäselvät vertailuperusteet saattavat johtaa siihen, että tarjoajat eivät osaa tarjouksiaan laatiessaan ilmoittaa asioita, jos esimerkiksi hankinnan suunnittelutyö on tehty huolimattomasti. Tämä saattaa puolestaan aiheuttaa tilanteen, jossa tarjousten vertailuvaiheessa lopullinen vertailutuloks ei vastaakaan todenmukaista tarjousten paremmuusjärjestystä (HE 50/2006 vp, s87). Näin ollen hankintayksikkö saattaa valita voittajaksi tarjouksen, joka ei todellisuudessa olekaan paras vaihtoehto hankinnan toteuttamiseen (HE 50/2006 vp, s87).

Epäselvistä vertailuperiaatteista suurimmassa osassa oli kyse yksilöimättömistä laatuperusteista, eli toisin sanoen tarjouspyynnössä esitetyt laadun vertailuperusteet eivät olleet tarpeeksi yksiselitteisiä ja tarkkoja. Riittävän tarkka ilmoittaminen olisi useissa tapauksissa vaatinut vertailuperusteiden osatekijöiden jakamista edelleen uusiin yksityiskohtaisempiin alakohtiin, tai vertailuperusteiden kohdalla olisi vähintäänkin pitänyt kertoa niistä seikoista, joita kunkin vertailuperusteen kohdalla olisi tultu arvostamaan. Hankintayksiköiden työtä hankaloittaa kuitenkin se, ettei hankintalaissa vertailuperusteita koskevissa 62 §:ssä tai 72 §:ssä määrätä mitään vertailuperusteiden riittävästä tarkkuudesta. Ainoastaan hankintalain kansallisia tarjouspyyntöjä koskevassa 69 §:n 1

momentissa todetaan yleisesti, että tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Hankintayksiköissä on siis itse ratkaistava, millä tarkkuudella laadun vertailuperusteet on riittävä esittää, jotta saatavat tarjoukset olisivat keskenään vertailtavissa.

Yksi esimerkki yksilöimättömistä laatuperusteista on markkinaoikeuden ratkaisu MAO 668/2014. Tässä vartiontipalveluja koskevassa ratkaisussa markkinaoikeus katsoi vertailuperusteiden "vartijoiden ja heidän esimiestensä rekrytointi-, koulutus- ja perehdytysprosessien kuvaus sisältäen taustan tarkastusmenettelyn ja henkilöstön perehdyttämisen asiakkaan kohteisiin" sekä "lisätilausten, poissaolopaikkausten ja työvuorosuunnittelun prosessikuvaus sisältäen vastuuketjut sekä reaktioajat ja varakapasiteetin" olleen yksilöimättömiä. Näin ollen markkinaoikeus totesi, että tarjoajat eivät voineet vertailuperusteiden perusteella tietää, millä seikoilla tulee olemaan merkitystä tarjousten laatuominaisuuksien vertailussa. Vertailuperusteiden yksilöimättömyys olikin siten johtanut lähes rajoittamattomaan hankintayksikön valinnanvapauteen tarjousten vertailussa. Tarjouspyynnössä olisi siis pitänyt olla eriteltyinä prosessikuvausten osatekijät, jotta tarjoajat olisivat voineet ymmärtää, millä perusteella hankintayksikön oli tarkoitus asettaa vastaanotetut tarjoukset paremmuusjärjestykseen.

Hieman samanlainen, liiketoiminnan prosesseihin liittyvä epäselvä vertailuperuste havaittiin markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 210/2012. Siinä hankinnan kohteena olivat pesulapalvelut, ja yhdeksi vertailutekijäksi oli asetettu "kuvaus pyykin etenemisestä pesuprosessissa". Markkinaoikeus katsoi, että tarjoajien ei ollut mahdollista tietää, minkä nimenomaisten seikkojen perusteella vertailu oltaisi tultu tekemään

Myös markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 256/2012 todettiin hankintayksikön käyttäneen liian yleisluontoisia ja yksilöimättömiä vertailuperusteita. Hankinnan kohteena oleville koululaiskuljetuksille oli asetettu turvallisuuden liittyviksi vertailuperusteiksi esimerkiksi "turvavyö kaikilla matkustajapaikoilla", "kuljettajan puhelimen käyttö ja "riittävän joustava aikataulu". Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että etteivät tarjoajat olleet tarjouspyynnön perusteella tarjouksia laatiessaan voineet riittävällä tarkkuudella tietää, millä konkreettisilla seikoilla oli kyseisten osatekijöiden osalta ollut merkitystä tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa, vaan vertailuperusteita olisi tullut avata tarjouspyynnössä pidemmälle.

#### 4.2.2 Tarjoajan soveltuvuuden sekoittuminen vertailuperusteisiin

Tarjoajan soveltuvuusvaatimusten sekoittuminen vertailuperusteisiin oli tutkimusaineistossa toiseksi yleisin vertailuperusteiden virhe, joita löydettiin yhteensä 7 kappaletta. On todennäköistä, että nämä virheet ovat ominaisia nimenomaan kansallisille palveluhankinnoille, sillä hankintalain 72 §:n 1 momentissa sallitaan joidenkin tarjoajan soveltuvuuteen liitettävien ominaisuuksien käyttämisen myös tarjousvertailussa kansallisissa palveluhankinnoissa. Tarjoajan soveltuvuuteen liittyvien vertailuperusteiden on kuitenkin lain mukaan ylitettävä tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset, ja niiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi.

Jopa viidessä virheessä, joissa todettiin tarjoajan soveltuvuuden sekoittuneen vertailuperusteisiin, oli kyse tarjoajan asiakasreferenssien määrän käyttämisestä vertailuperusteena. Tällaisten virheiden yleisyys johtuu luultavasti joissain määrin palveluhankintojen yleisluonteesta: kun hankittavan palvelun laatua on hankalaa arvioida luotettavasti ennen palvelun suorittamista, pyrkivät hankintayksiköt varmistumaan palvelun laadusta valitsemalla sellaisia toimittajia, joilla on etukäteen mahdollisimman paljon kokemusta vastaavien palveluiden toimittamisesta. Toisaalta yksi syy tarjoajan kelpoisuuden ja vertailuperusteiden sekoittumisen virheiden yleisyyteen voi olla se, ettei hankintalaki sisällä tyhjentävää luetteloa sellaisista tarjoajaan liittyvistä ominaisuuksista, joita ei hankintalain 72 §:n 1 momentin määräyksistä poiketen saisi käyttää vertailuperusteina.

Markkinaoikeus katsoi kaikissa viidessä tapauksessa, että referenssien lukumäärä ei ole tarjouksen edullisuuden arviointiin sopiva peruste. Joissakin referenssejä koskevissa ratkaisuissa (esim. MAO 165/2012 sekä MAO 451–454/2014) markkinaoikeus viittasi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon C-315/01 *Geschellschaft für Abfallentsorgungs-Technik (GAT)*, jonka mukaan vertailuperusteina ei tule käyttää tarjoajan muille asiakkaille tarjoamien tuotteiden referenssien lukumäärää. GAT-tuomiossa todetaan, että referenssien lukumäärä on peruste, joka soveltuu ainoastaan tarjoajan soveltuvuusvaatimusten arvioimiseen (C-315/01 2003 s. I-6393).

Useassa soveltuvuuden ja vertailuperusteiden sekoittumista koskevassa tapauksessa (esim. MAO 210/2013, MAO 226/2013 ja MAO 451–454/2014) markkinaoikeus huomautti, että tarjouspyynnössä on otettava huomioon hankintamenettelyn kaksivaiheisuus. Kaksivaiheisuudella tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö ensin arvioi tarjoajien

soveltavuuden eli sen, onko tarjoajalla tekniset, taloudelliset ja muut edellytykset hankinnan toteuttamista varten, ja vasta toisessa vaiheessa vertaillaan varsinaisia tarjouksia (MAO 451–454/2014). Onkin melko ilmeistä, että yksi syy tarjoajan kelpoisuuden ja vertailuperusteiden sekoittumisen taustalla on se, että hankintayksiköissä ei ymmärretä tätä hankintamenettelyn kaksivaiheisuuden vaatimusta tai sitä, miten sitä tulisi käytännössä soveltaa. Tällainen syy saattaa olla seurausta hankintayksikön ammattitaidon puutteista.

Kaksi soveltavuuden ja vertailuperusteiden sekoittumisen virhettä liittyivät tarjoajan kokemukseen, pätevyYTEEN tai osaamiseen, ja myös näissä tapauksissa hankintamenettelyn kaksivaiheisuus oli jäänyt toteutumatta. Tarjouspyynnössä, jossa hankinnan kohteena olivat viestinnän ja markkinoinnin tuotantopalvelut (MAO 390/2014), samoja kriteereitä oli käytetty lainvastaisella tavalla sekä tarjoajien soveltavuuden määrittelyssä että vertailuperusteina. Toisessa tapauksessa (MAO 474/2014) vartiointipalveluja hankittaessa hankintayksikkö ei puolestaan ollut lainkaan esittänyt tarjoajan soveltuvuusvaatimuksia tarjouspyynnössä. Molemmissa tapauksissa markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköt eivät olleet tehneet vaadittua eroa soveltavuuden vähimmäisvaatimusten sekä vähimmäisvaatimukset ylittävään tarjousvertaluun liittyvien seikkojen välillä.

#### **4.2.3 Virhe vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksessä tai suhteellisessa painotuksessa**

Erilaisia vertailuperusteiden tärkeysjärjestykseen tai suhteelliseen painotukseen liittyviä virheitä havaittiin tutkimusaineistosta yhteensä neljä kappaletta. Kaikissa virheissä oli kyse tärkeysjärjestyksen tai painotuksen puuttumisesta tai puutteellisesta ilmoittamisesta. Kahdessa (MAO 44/2012 ja MAO 80/2014) tapauksessa hankintayksiköt eivät olleet lainkaan ilmoittaneet tarjouspyynnössään vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksestä tai suhteellista painotusta. Hankintalain 72 §:n 2 momentissa todetaan kuitenkin, että käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta kansallisissa hankinnoissa, on arvioinnissa käytettävät vertailuperusteet aina ilmoitettava vähintäänkin tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksiköt olisivat voineet myös halutessaan käyttää vertailuperusteiden suhteellista painottamista tärkeysjärjestyksen sijaan. Koska hankintalaissa siis selkeästi ilmaistaan vaatimus tärkeysjärjestyksen tai suhteellisen painotuksen ilmoittamisesta tarjouspyynnössä, johtuu niiden ilmoittamatta jättäminen

todennäköisesti hankintayksiköiden puutteellisesta ammattitaidosta nimenomaan hankintalainsäädännön osalta. Toisaalta kyse voi olla myös huolimattomasta hankinnan ja tarjouspyynnön valmistelutyöstä.

On myös huomioitava, että vertailuperusteiden tärkeysjärjestys tai suhteellinen painotus tulee tuoda selkeästi ilmi tarjouspyynnössä. Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan MAO 44/2012, että pelkästään sen perusteella, että tarjouspyynnössä oli mainittu toiminnalliset ja laadulliset ominaisuudet vertailuperusteista ensimmäisenä, ei voitu päätellä toiminnallisten ja laadullisten ominaisuuksien saavan suurempaa merkitystä tarjousvertailussa.

Kaksi vertailuperusteiden suhteelliseen painotukseen liittyvää virhettä koskivat vertailuperusteiden osatekijöiden painotuksen puuttumista. Vaikka hankintalaki ei sisälläkään vaatimusta osatekijöiden painottamisesta, on hankintayksikön tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi painotettava osatekijät, jos niiden painotuksen ilmoittamisella on vaikutusta tarjousvertailussa (Pekkala & Pohjonen 2014, 482). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos tietyn vertailuperusteen osatekijöiden painotukset eivät ole keskenään samanarvoisia, on painotukset esitettävä tarjouspyynnössä.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 256/2012 koululaiskuljetuksia hankittaessa hankintayksikkö oli määrittänyt palvelun vertailuperusteiksi hinnan (40 %) ja laadun (60 %). Laadun osatekijöiksi oli tarjouspyynnössä ilmoitettu turvallisuus (40 %), kalusto (10 %) ja toimitusehdot (10 %), ja kukin näistä sisälsi vielä useampia uusia alakohtia. Esimerkiksi vertailuperuste ”turvallisuus” sisälsi viisi alakohtaa, joita olisi tarjouspyynnön perusteella pitänyt painottaa keskenään tasaisessa suhteessa, sillä painotuksia osatekijöille ei ollut ilmoitettu. Näin ei kuitenkaan ollut tarjousvertailussa toimittu, vaan vertailuperusteen ”turvallisuus” alakohtien painoarvot olivat vaihdelleet tarjousvertailussa 5 ja 20 % välillä. Markkinaoikeus katsoi tarjoajien olleen tarjouspyynnön perusteella tietämättömiä siitä, miten hankintayksikkö oli kyseisen vertailuperusteen osalta toteuttanut tarjosten arvioinnin. Osatekijöiden painoarvot oli jätetty ilmoittamatta myös eräessä kaavateiden ja pysäköintipaikkojen talvikunnossapitopalvelua koskeneessa tarjouspyynnössä (MAO 236/2012).

Syy osatekijöiden painottamisen virheisiin saattaa liittyä ainakin jossain määrin siihen, että hankintalaki ei suoraan sisällä vaatimusta osatekijöiden painottamisesta. Osatekijöiden painottamiseen liittyvissä virheellisyyksissä kyse onkin ollut siis luultavasti siitä, että

hankintayksikkö ei ole ollut tietoinen markkinaoikeuden aikaisemmasta tulkintanäkökulmasta osatekijöitä koskevissa oikeustapauksissa.

#### 4.2.4 Hinnan vertailuperusteen epäselvyys

Laadun vertailuperusteiden ohella myös hinnan vertailuperusteiden tulee luonnollisesti olla esitetty tarjouspyynnössä hankintalain mukaisella selkeällä tavalla (72 § 1 momentti). Hintaperusteiden epäselvään esittämistapaan liittyviä virheitä löytyi tutkimusaineistosta kuitenkin yhteensä neljä kappaletta. Kolmessa havaitussa hintaperusteiden virheessä (MAO 468/2013, MAO 521/2013 ja MAO 848/2014) oli kyse siitä, että hankintayksiköt eivät olleet tarjouspyynnöissään riittävän tarkasti tuoneet esille niitä kriteereitä, joiden perusteella tarjousvertailu ja hankintapäätös olivat lopulta tehty. Esimerkiksi vammaispalvelukuljetuksia (MAO 848/2014) käsittelevässä tarjouspyynnössä oli mainittu kahdeksan eri reittiä, joille tarjoajien piti määritellä omat erilliset hintansa. Lisäksi tarjouspyynnössä ilmoitettiin, että tarjouspyynnöissä voitiin antaa erillinen tarjous reittien yhdistämisestä. Tarjouksen valintaperusteeksi oli asetettu alhaisin hinta. Hankintayksikkö ei kuitenkaan ollut tarjouspyynnössä määritellyt niitä perusteita, joilla hintavertailu eri vaihtoehtojen välillä tultiin tekemään, joten markkinaoikeus katsoi tarjoajien olleen tietämättömiä vaihtoehtojen välisen hintavertailun perusteista.

Eräässä tapauksessa (MAO 379/2012) markkinaoikeus katsoi hankintayksikön toimineen oikeusohjeiden vastaisesti, sillä tarjouspyynnössä vaadittu hinnan muoto oli esitetty epätasällisella ja tulkinnanvaraisella tavalla. Hankintayksikkö oli ilmoittanut tarjouspyynnössä, että tarjouksessa olisi tullut esittää ”asiantuntijapalvelun päivähinta (veroton)” niin, että hinta sisältää palvelun toteuttamisen sekä siihen liittyvät toimisto-, hallinnointi- ja puhelin- sekä matkakulut tai niiden määräytymisperusteen. Ilmaus ”matkakulut tai niiden määräytymisperusteen” ei kuitenkaan markkinaoikeuden mielestä ollut yksiselitteinen siten, että tarjoajat olisivat tienneet, miten päivähinta olisi tullut muodostaa tai miten kulut olisi tarjouksessa tullut ilmoittaa.

Virheitä voidaan jossain määrin perustella palveluhankintojen yleisluoteenpiirteillä: Palveluhankinnoillehan on tyypillistä, että hankinnan kohteeseen kuuluu useita erilaisia aineettomia ja mahdollisesti myös aineellisia elementtejä. Näin ollen hankinnan hinta koostuu usein monista eri osatekijöistä, eikä hintaa täten voida pyytää ilmoitettavaksi

kovinkaan yksiselitteisellä tavalla. Palveluissa, joiden sisältö on laaja ja moniulotteinen, hankintayksiköiden on hankala valita kriittisiä hintavertailuperusteita tai painottaa tai asettaa niitä tärkeysjärjestykseen edullisimman tarjouksen selvittämiseksi. Toisaalta hinnan vertailuperusteiden virheet luultavasti ovat, kuten laatuperusteiden virheidenkin kohdalla, usein seurausta hankintayksikön ammattitaidon puutteista.

#### **4.2.5 Syrjivä vertailuperuste**

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioiden. Syrjimättömyysperiaate tarkoittaa yleisesti sitä, että tarjousmenettelyn jokaisessa vaiheessa ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavalla riippumatta heidän kansallisuudestaan tai sijoittumisestaan johonkin jäsenvaltioon. (Pekkala & Pohjonen 2015, 35). Syrjiviä vertailuperusteita löydettiin tutkimusaineistosta ratkaisusta MAO 380/2013 sekä ratkaisusta MAO 524/2012. Molemmat näistä vertailuperusteista liittyivät palvelun laadun vertailuun.

Ratkaisussa MAO 380/2013 hallinnon ja talouden tarkastuspalvelujen hankinnassa tilintarkastusyhteisön kokemuksen vertailuperusteeksi oli asetettu tarjoavan yhteisön JHTT-tilintarkastajien lukumäärä. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, ettei pelkkä JHTT-tilintarkastajien lukumäärä ilmaise yhteisön todellista kokemusta. Tilintarkastusyhteisön kokemusta ei siten olisi pitänyt arvioida ainakaan yksinomaan JHTT-tilintarkastajien lukumäärän perusteella. Menettely on myös omiaan syrjimään sellaisia tilintarkastusyhteisöjä, joiden palveluksessa on vain muutama kokenut JHTT-tilintarkastaja.

Ratkaisussa 524/2012 hankinnan kohde oli ikäihmisten tehostettua palveluasumista koskeva palvelu. Tarjoajien tuli tarjouspyynnössä esitettyjen laadun vertailuperusteiden ”asiakastyytyväisyys” sekä ”asiakkaiden toimintakyvyn säilyminen” antaa lupaus suoritettavan palvelun laatutasosta, ja tarjoajat oli pisteytetty tarjousvertailuvaiheessa näiden lupauksen perusteella. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että sanottujen vertailuperusteiden osalta tarjoajille annettu pistemäärä oli kuitenkin perustunut ainoastaan tarjoajien omaan ilmoitukseen, eikä hankintayksiköllä ollut mahdollisuutta arvioida etukäteen tarjotun palvelun todellista laatua. Siten tarjouspyynnössä asetetut tarjousten

vertailuperusteet eivät markkinaoikeuden päätöksen mukaan mahdollistaneet tarjousten puolueetonta arviointia.

Tutkimusaineiston puolesta ei vaikuta siltä, että hankintayksiköt tahallaan haluaisivat syrjiä tiettyä tarjoajaa tai tarjoajia, vaan kyse on enemmänkin hankintayksikön tekemästä lain tulkintavirheestä tai tarjouspyynnön laatijan ammattitaidottomuudesta. On kuitenkin huomioitava, etteivät syrjivät vertailuperusteet olleet yleisiä virheitä tutkimusaineistossa, joten niiden merkitys tutkimuksen tulosten kannalta ei ole kovinkaan merkittävä.

### **4.3 Muut ongelmat tarjouspyynnöissä**

Vertailuperusteiden ongelmien lisäksi tutkimusaineistosta löytyi myös muihin tarjouspyynnön osiin liittyviä virheellisyyksiä. Tarjoajan soveltuvuusvaatimusten asettamisessa oli menetelty kerran (MAO 89/2013) oikeusohjeiden vastaisella tavalla, ja lisäksi eräässä tapauksessa (MAO 771/2014) potentiaalinen tarjoaja oli otettu mukaan tarjouspyynnön laatimisprosessiin syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteiden vastaisesti. Näitä virheitä voidaan toisaalta pitää niiden yksittäisen esiintymisen vuoksi tutkimuksen kannalta merkityksettöminä. Hankittavan palvelun kohteen määrittelyyn liittyviä virheitä havaittiin kuitenkin kolme kappaletta, joten ne on hyvä ottaa tutkimuksessa huomioon.

Erään asiakastytyväisyyden mittauspalveluhankinnan (MAO 148/2013) kohteen määrittelyn teknisissä eritelmissä hankintayksikkö oli vaatinut, että asiakastytyväisyysmittauslaitteiden oli tullut olla johdottomia. Hankintayksikkö oli tarjoajan esittämään johdottomuutta koskevaan kysymykseen vastatessaan myös ilmoittanut, että laitteen oli tullut toimia paristolla tai akulla. Pariston tai akun kestoa ei ollut määritelty tarjouspyynnössä teknisissä eritelmissä, mutta hankintayksikön mukaan keston oli tullut olla käyttäjään nähden kohtuullinen. Hankintayksikkö oli kuitenkin sulkenut tarjouskilpailusta ulkopuolelle sellaisen tarjouksen, jossa ensimmäisen vaihtoehtoisen laitteen kestoksi oli ilmoitettu 40 tuntia ja toisen laitteen akun kestoksi 10 tuntia. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että akun keston osalta tarjoajille ilmoitettu vaatimus oli ollut niin yleinen ja epätäsmällinen, joten hankintayksikkö oli menetellyt hankinta säännösten vastaisesti.

Hankinnan kohde oli määritelty liian seikkaperäisesti työnhakuvalmennuksen palveluita (MAO 451–454/2014) sekä mediaseurantapalveluita (MAO 665/2014) hankittaessa.

Hankinnan kohteen määritelmän epämääräisyys tarjouspyynnössä johti kaikissa edellä mainituissa tapauksissa siihen, etteivät tarjoajat voineet tietää tarjoustaan laatien, millä sekoilla tuli olemaan merkitystä tarjousvertailussa. Näin ollen markkinaoikeus katsoi, etteivät tarjouspyynnöt olleet omiaan tuottamaan keskenään vertailukelpoisia tarjouksia tai turvaamana tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Hankintayksiköt eivät kuitenkaan kovinkaan todennäköisesti ole määritelleet hankintaa tarkoituksella epäselvästi. Syy epämääräisiin tarjouspyyntöjen palvelunkuvauksiin luultavasti liittyy siihen, ettei hankintayksiköillä ole tarkkaa tietoa hankittavan palvelun sisällöstä. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että hankintayksikkö ei ole hankinnan tarpeita määrittelevä toimielin, vaan hankintayksikön tehtävä on ainoastaan hankkia tarvetta vastaavat palvelut annettujen määräysten mukaisesti. Hankintayksikön työntekijät eivät siis ole niitä henkilöitä, jotka työskentelevät lähellä palvelua sitten, kun se lopulta toimitetaan. Täten heidän voi olla vaikea kuvailla tyhjentävällä ja ymmärrettävällä tavalla palvelua ja sen sisältöä. Ongelmassa saattaa olla kyse myös huolimattomasta hankinnan suunnittelusta tai siihen kohdistettujen resurssien vähyydestä.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen ongelmakohtia ja niiden syitä. Tutkielma muodostui johdannon ohella teoriaosasta sekä empiirisestä osasta. Teoriaosassa pyrittiin rakentamaan empiiristä tutkimusta taustoittava kokonaiskuva niin, että ensin esiteltiin keskeisiä hankintalainsäädäntöön, hankintojen jaotteluun sekä hankintamenettelyihin liittyviä asioita. Sen jälkeen käsiteltiin tarkemmin kansallisten palveluhankintojen laatimisen lainsäädännöllisiä vaatimuksia sekä niiden soveltamista käytännön hankintatyöhön.

Empiirisessä tutkimuksessa tarkasteltiin markkinaoikeuden antamia julkisten kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntövaihetta koskeneita ratkaisuja vuosilta 2012–2014. Ratkaisujen luokittelun ja analysoinnin myötä pyrittiin löytämään tyypillisimpiä virheitä, joita hankintayksiköt tekevät tarjouspyyntöjä laatiessaan, ja siten tunnistaa merkittävimpiä laatimisen ongelmakohtia. Ongelmakohtia tunnistettaessa myös pohdittiin sekä lainsäädäntöön että palvelun hankkijaan liittyviä syitä, joista havaitut ongelmat mahdollisesti johtuivat.

Markkinaoikeuden ratkaisuista voidaan havaita, että vertailuperusteiden asettamiseen liittyvät ongelmat ovat selkeästi yleisin kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen epäonnistumiseen johtava syy. Erityisesti palvelun laatua määrittelevät vertailuperusteet näyttäisivät olevan hinta- ja muita perusteita haastavampia. Yleisin vertailuperusteiden ongelma on se, ettei niitä esitetä tarjouspyynnössä riittävän yksiselitteisellä ja selkeällä tavalla. Lisäksi tarjoajaan liittyvien soveltuvuusvaatimusten sekoittaminen vertailuperusteisiin on tyypillinen hankintayksiköiden tekemä virhe. Joissakin markkinaoikeuden ratkaisuissa oli menetelty virheellisesti myös vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksen tai suhteellisen painotuksen määrittelyssä. Vertailuperusteiden ohella hankinnan kohteen asettaminen oli hankintayksiköille joissain tapauksissa haastavaa.

Sekä laadun että hinnan vertailuperusteiden epäselvä esitystapa oli siis tutkimusaineistossa hyvin yleinen ongelmakohta, jonka ilmentymiä pääasiassa olivat liian laajat, epätasälliset ja yksilöimättömät vertailuperusteet. Näyttäisikin siltä, ettei hankintayksiköissä ole sisäistetty niitä hankintalain säännöksiä, joiden mukaan vertailuperusteiden tulee olla mahdollisimman selkeitä, ja niiden tulee mahdollistaa keskenään vertailukelpoisten tarjousten saaminen. Hankintayksiköillä on jäänyt myös ymmärtämättä avoimuuden periaate, jonka mukaan

hankintaan liittyvistä asioista tulee ilmoittaa asianmukaisessa laajuudessa (HE 50/2006 vp, s17). Erityisesti ymmärtämättä jää se, mikä on sopiva laajuus vertailuperusteiden ilmoittamiselle, sillä useassa tutkimusaineiston tapauksessa ongelma olisi ollut vältettävissä vertailuperusteiden osatekijöiden jakamisella vielä uusiin tarkempiin ja konkreettisempiin alakohtiin. Vertailuperusteiden epäselvän esittämistavan yleisyyden voidaan ajatella olevan jokseenkin jopa huolestuttava ilmiö kansallisissa palveluhankinnoissa, sillä ongelma on todennäköisesti suurimmaksi osin seurausta hankintayksikön heikosta lainsäädännön hallitsemisesta sekä kilpailutuskokemuksen puutteesta.

Hankintalaissa poikkeuksellisesti sallitaan tarjoajan soveltuvuusvaatimusten perusteltavissa oleva käyttö kansallisten palveluhankintojen vertailuperusteina, joten tarjoajan soveltuvuusvaatimusten sekoittuminen vertailuperusteisiin on luultavasti erityisesti kansallisten palveluhankintojen ongelma. Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että erityisesti asiakasreferenssien lukumäärän käyttäminen vertailuperusteena on sellainen ongelmakohta, jonka vuoksi tarjouspyynnöt katsotaan markkinaoikeudessa virheellisiksi. Hankintalaki ei sisällä säännöstä, jossa referenssien lukumäärä määriteltäisiin kielletyksi vertailuperusteeksi, mutta hankintayksiköiden tulisi kuitenkin olla tietoisia markkinaoikeuden hyvin selkeästä aikaisemmasta tulkintalinjasta asiakasreferensseihin liittyen. Lisäksi monessa virheessä, jossa tarjoajan soveltuvuus oli sekoittunut vertailuperusteisiin, kaksivaiheisuuden periaatetta ei ollut ymmärretty. Siten voidaan päätellä, että ongelma on ennemminkin seurausta hankintayksikön kokemuksen ja ammattitaidon puutteista.

Vertailuperusteiden tärkeysjärjestyksen ja suhteellisen painotuksen esittäminen osoittautui myös yhdeksi kansallisten palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmakohtaksi, kuitenkin ei niin merkittäväksi sellaiseksi. Tutkimusaineistosta löydettyissä tärkeysjärjestykseen ja painotukseen liittyvissä virheissä oli nimittäin kyse useista erityyppisistä lainsäädännön rikkomuksista, eikä virheiden välillä ollut erityisiä toistuvuuksia. Kaksi virheistä liittyivät vertailuperusteiden osatekijöiden painotuksen puuttumiseen. Osatekijöiden painotukselle hankintalaissa ei suoraan ole vaatimusta, vaan osatekijöiden painotuksen ilmoittaminen liittyy epäsuorasti avoimuuden periaatteen noudattamiseen. Näin ollen myös tärkeysjärjestykseen ja suhteelliseen painotukseen liittyvissä virheissä on pääasiassa kysymys hankintayksikön puutteellisesta kokemuksesta ja ammattitaidosta.

Kuten todettu, vertailuperusteiden jälkeen toiseksi suurin ongelmakohta kansallisissa palveluhankintojen tarjouspyynnöissä oli hankinnan kohteen määrittäminen. Ongelmassa

oli kyse siitä, ettei hankinnan kohdetta ollut määritelty tarpeeksi selkeällä ja yksiselitteisellä tavalla, vaan epätäsmällinen ja seikkaperäinen palvelun kuvaaminen oli johtanut keskenään vertailukelvottomien tarjousten saamiseen. Syynä virheellisyyksiin saattaa olla huolimattomasti toteutettu hankinnan suunnittelutyö, hankintayksikön puutteellinen tietämys ja ymmärrys hankittavasta palvelusta ja sen sisällöstä tai se, ettei lainsäädännön vaatimuksia selkeydestä ja avoimuudesta osata soveltaa tarjouspyyntöjen laatimiseen käytännössä.

Vaikka tutkimustuloksissa havaittiin huolestuttaviakin ongelmia, positiivisena löydöksenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että markkinaoikeuden ratkaisusta nousi esiin ainoastaan muutama syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden laiminlyöntiin liittyvä tapaus. Vain hyvin harvassa virheessä oli muutenkaan viitteitä tahallisesta säännösten noudattamattomuudesta, vaan virheet liittyivät enemmänkin, kuten todettu, hankintayksiköiden ammattitaidon ja kokemuksen puutteisiin sekä huolimattomaan hankintojen suunnitteluun. Joidenkin virheiden yleisyyttä voidaan jossain määrin perustella myös hankintalainsäädännön monimutkaisuudella ja tulkinnanvaraisuudella.

Huolimaton suunnittelutyö on seurausta siitä, ettei suunnitteluun käytetä hankkivassa organisaatiossa tarpeeksi resursseja, joita julkisilla varoilla toimivilla yrityksillä muutenkin on käytössään vain rajallinen määrä. Voi olla, että suunnittelutyön merkitystä hankintaprosessin onnistumisessa ei hankintayksiköiden toimesta täysin ymmärretä ja resurssit ohjataan siten toisenlaisiin tehtäviin. Luultavasti kyse on kuitenkin enemmänkin siitä, ettei hankintayksiköillä yksinkertaisesti ole riittävää määrää aikaa taikka rahaa hankinnan perusteelliseen suunnitteluun. Myös hankintayksikön ammattitaidottomuus johtuu todennäköisesti vähäisistä taloudellisista resursseista, sillä resurssien puutteiden vuoksi henkilöstön kouluttamisesta joudutaan tinkimään eikä uusia ammattitaitoisia työntekijöitä pystytä palkkaamaan. Hankintayksiköt saattavat olla siten hyvinkin kiireisiä, mikä kasvattaa riskiä toteuttaa hankinnat huolimattomasti.

Tarjouspyyntöjen epäonnistumisessa kyse voi mahdollisesti olla myös siitä, että hankintayksiköllä saattaa olla hyvinkin puutteellinen ymmärrys hankittavasta palvelusta ja hankinnan onnistumisen kannalta olennaisista asioista. Varsinkin monimutkaisissa hankinnoissa palvelun kohteen määrittelemine sekä kriittisten vertailuperusteiden asettaminen ja painottaminen vaativat usein sellaisia tietoja, joita on vain syvällisesti asiaan perehtyneillä henkilöillä. Hankintayksikkö puolestaan ei monesti ole kovinkaan ”läheisessä kosketuksessa” varsinaiseen palveluun, jolloin tiedonkulun sujuvuus etenkin suurissa ja

hierarkkisissa organisaatioissa on hankintaprosessin onnistumisen kannalta merkittävä asia.

Vaikka tutkimustuloksista voitiin päätellä, että merkittävimmät syyt tarjouspyyntöjen ongelmakohtiin liittyivät itse palvelun hankkijaan, saattaa hankintalainsäädäntö olla myös joihinkin ongelmakohtiin vaikuttava osatekijä. Joitakin muutoksia lainsäädäntöön voidaan siten ehdottaa. On kuitenkin tiedostettava, ettei lainsäädännön muutoksilla voida merkittävästi vähentää tarjouspyyntöjen laatimisen virheitä, jos hankintayksikön henkilökunnan määrään, ammattitaitoon sekä pätevyyteen ei tehdä tarvittavia taloudellisia panostuksia.

Tutkimuksessa vertailuperusteiden yksilöimätön ja epätäsmällinen esittäminen oli merkittävin tarjouspyyntöjen laatimisen ongelmakohta. Siten lainsäädäntöä juuri vertailuperusteiden ilmoittamisen osalta voidaan pitää jokseenkin puutteellisena ja epäselvänä. Hankintalaissa voitaisiin lisäksi tarkemmin tuoda esille etenkin vertailuperusteiden esittämisen laajuuteen liittyviä vaatimuksia. Hankintalaissa voisi olla järkevää myös mainita selkeästi sellaisia yleisimpiä tarjoajan soveltuvuuteen liittyviä seikkoja, joita ei pidä ollenkaan käyttää tarjouspyynnössä vertailuperusteina. Siten voitaisiin mahdollisesti ehkäistä ainakin asiakasreferenssien lukumäärän käyttöä vertailuperusteena. Lisäksi osatekijöiden painottamisen vaatimuksesta olisi hyvä mainita lainsäädännössä.

Tämän tutkielman myötä saadut tutkimustulokset voidaan vähintäänkin yleistää tarkasteluvuosien väliseen julkisten kansallisten palveluhankintojen avoimen menettelyn kilpailuttamiseen sekä tietyin varauksin myös koko sille ajalle, jonka nykyinen lainsäädäntö on ollut lainvoimainen. On kuitenkin todennäköistä, ettei ihan kaikkia hankintayksiköiden tekemiä lainohjeiden vastaisia menettelytapoja havaita, eivätkä ne siten johda markkinaoikeuskäsittelyihin. Lisäksi jotkin virheet luultavasti huomataan jo ennen, kuin niistä ehditään tehdä markkinaoikeusvalitusta, tai virheitä ratkaistaan muiden oikeusturvakeinojen avulla. Nämä seikat on syytä huomioida tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa. On myös mahdollista, että hankintayksiköiden kokemus palveluhankintojen kilpailuttamisesta kehittyi tulevaisuudessa, jolloin yleisimmät ongelmakohdat saattavat jokseenkin muuttua. Tämä koskee toisaalta myös tutkimustulosten yleistämistä tarkasteluajanjaksoa aikaisempaan aikaan: samat ongelmat eivät välttämättä ole silloin ilmenneet markkinaoikeuden päätöksissä, tai niiden määrät ovat voineet olla tässä tutkimuksessa esitettyjä määriä suurempia tai pienempiä.

Tässä tutkielmassa keskityttiin palveluhankintojen tarjouspyyntöjen laatimiseen ja laatimisen ongelmakohtiin. Mahdollisissa jatkotutkimuksissa voitaisiin selvittää, millaisia ongelmia palveluhankintojen hankintaprosessin muihin vaiheisiin, kuten hankinnoista ilmoittamiseen tai tarjousvertailun tekemiseen, liittyy. Toisaalta nyt tehty tutkimus voisi olla mielenkiintoista toteuttaa uudestaan esimerkiksi viiden vuoden kuluttua, sillä kuten todettu, palveluhankintojen kilpailuttaminen on ollut vasta viime vuosina kasvava trendi julkisella sektorilla. Näin ollen hankintayksiköiden kokemus palveluiden kilpailuttamisesta saattaa kehittyä lähivuosien aikana, ja toisaalta hankintaprosesseissa saattaa ilmaantua myös uudenlaisia ongelmia tai nykyiset ongelmat saattavat muuttua muotoaan. Olisi myös kiinnostavaa nähdä, miten seuraava hankintalain kokonaisuudistus tulee vaikuttamaan tarjouspyyntöjen laatimistyöhön.

## LÄHTEET

### Tutkimuksen kohteena olleet markkinaoikeuden ratkaisut:

MAO:44/12	MAO:89/13	MAO:177/14
MAO:157/12	MAO:148/13	MAO:390/14
MAO:165/12	MAO:210/13	MAO:451–454/14
MAO:226/12	MAO:343/13	MAO474/14
MAO:236/12	MAO:380/13	MAO:665/14
MAO:256/12	MAO:468/13	MAO:668/14
MAO:379/12	MAO:521/13	MAO:771/14
MAO:524/12	MAO:80/14	MAO 848/14

### Säädösluettelo

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 17.6.2011/698

### EY-tuomioistuin

C-315/01, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik (GAT)

### Virallislähteet

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

## Kirjallisuuslähteet ja Internet-lähteet

Elinkeinoelämän keskusliitto (6.5.2015) Julkisissa hankinnoissa paljon hyödyntämätöntä kasvupotentiaalia [verkkodokumentti]. [Viitattu 30.10.2015]. Saatavilla: <http://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2015/05/06/julkisissa-hankinnoissa-paljon-hyodyntamatonta-kasvupotentiaalia/>

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. (2011) Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. WSOYPro, Helsinki.

Euroopan komissio (17.7.2015) 2013 Public Procurement Indicators.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2014.

Hankinnat (2015a). Hankintalainsäädäntöä [verkkodokumentti]. [Viitattu 3.11.2015]. Saatavilla: <http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/hankintalainsaadantoa/Sivut/default.aspx>

Hankinnat (2015b). Julkisten hankintojen periaatteet [verkkodokumentti]. [Viitattu 5.11.2015]. Saatavilla: <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx>

Hankinnat (2015c). Kynnysarvot [verkkodokumentti]. [Viitattu 8.11.2015]. Saatavilla: <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx>

Hankinnat (2015d). Hankintalainsäädäntöä [verkkodokumentti]. [Viitattu 23.11.2015]. Saatavilla: [http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/hankintalainsaadantoa/Sivut/default.aspx?utm\\_source=Hankintainfo+3%2F2014&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=hankintainfo](http://www.hankinnat.fi/fi/lainsaadantoa/hankintalainsaadantoa/Sivut/default.aspx?utm_source=Hankintainfo+3%2F2014&utm_medium=email&utm_campaign=hankintainfo)

Hankintailmoitukset (2015) HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2014 – 31.12.2014 [verkkodokumentti]. [Viitattu 30.10.2015]. Saatavilla: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2014>

Hankintailmoitukset (2014) HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2013 – 31.12.2013 [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:  
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2013>

Hankintailmoitukset (2013) HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2012 – 31.12.2012 [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:  
[http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot\\_2012](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot_2012)

Hankintailmoitukset (2012) HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2011 – 31.12.2011 [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:  
[http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot\\_2011](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2011)

Hankintailmoitukset (2011) HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2010 – 31.12.2010 [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:  
[http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot\\_2010](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2010)

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

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015) Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki, Tietosanoma.

Karinkanta, P., Kontio, A., Krakau, T., Lahtinen, T. & With, S. (2012) Yrityksen hankintaopas: Julkiset hankinnat yrityksen näkökulmasta. Helsinki, CC Lakimiesliiton kustannus.

Kiviniemi, E. (2011) Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 07/2010–06/2011. Helsinki, Suomen kuntaliitto

Kunnat.net (2015) Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus [verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/hankintadirektiivin-uudistus/Sivut/default.aspx>

Lundström, I. (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Väitöskirja. Tampere, Tampereen yliopisto. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1086.

Markkinaoikeus (2015a) Markkinaoikeuden esittely [verkkodokumentti]. [Viitattu 1.12.2015].

Saatavilla:

<http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/markkinaoikeudenesittely.html>

Markkinaoikeus (2015b) Vuositilasto 2014 [verkkodokumentti]. [Viitattu 30.10.2015].

Saatavilla:

[http://markkinaoikeus.fi/material/attachments/markkinaoikeus/oikeamaoliitetiedostot/tilastot\\_mao/QZOB2sf31/Vuositolasto\\_2014.pdf](http://markkinaoikeus.fi/material/attachments/markkinaoikeus/oikeamaoliitetiedostot/tilastot_mao/QZOB2sf31/Vuositolasto_2014.pdf)

Markkinaoikeus (2015c) Päätökset: Hankinta-asiat [verkkodokumentti]. [Viitattu

30.10.2015]. Saatavilla: <http://markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankintaasiat.html>

Parikka, J. & Pöykkö, P. (2010) Julkiset hankinnat: Hinnan ilmoittaminen tarjouksessa ja hinta tarjousten vertailussa. Edilex 2010/37.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki, Tietosanoma.

Pöykkö, P. (2010) Tarjoajan ominaisuudet vertailuperusteena julkisissa hankinnoissa. Edilex.

Salmela, J.-P. (2015) Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Siikavirta, K. (2015) Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki, Edita Publishing.

Taloussanomien (15.9.2015) Asiantuntija: Suomi voisi säästää miljardeja

hankkimalla fiksummin [verkkodokumentti]. [Viitattu 9.12.2015]. Saatavilla:

<http://www.taloussanomien.fi/kansantalous/2015/09/15/asiantuntija-suomi-voisi-saastaa-miljardeja-hankkimalla-fiksummin/201511934/12>

Tilastokeskus (21.7.2015) Suomi lukuina; Kansantalous [verkkodokumentti]. [Viitattu

30.10.2015]. Saatavilla: [http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_kansantalous.html](http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html)

Tyni, J.-P. (2010) Julkisten hankintojen tarjousvertailun ongelmakohdat vuosien 2008–2009 markkinaoikeuskäytännön perusteella. Pro-gradu –tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden- ja kauppätieteiden tiedekunta.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014) WTO:n julkisten hankintojen sopimus (GPA)

[verkkodokumentti]. [Viitattu 4.11.2015]. Saatavilla:

[https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat/julkisiin\\_hankintoihin\\_liittyva\\_1\\_ainsaadanto/wto\\_n\\_julkisten\\_hankintojen\\_sopimus\\_\(gpa\)](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/julkisiin_hankintoihin_liittyva_1_ainsaadanto/wto_n_julkisten_hankintojen_sopimus_(gpa))

## LIITTEET

Liite 1. HILMA-ilmoitusjärjestelmään tehtyjen hankintailmoitusten määrät sekä palveluhankintojen osuudet Suomessa 2010–2014 (Hankintailmoitukset 2015, Hankintailmoitukset 2014, Hankintailmoitukset 2013, Hankintailmoitukset 2012, Hankintailmoitukset 2011)

	2010	2011	2012	2013	2014
Hankinta-ilmoitusten määrä	19 346	18 860	18 760	18 915	18 064
Palveluhankinta-ilmoitusten määrä	6 360	5 716	5 831	8 484	8 025
Palveluhankintojen kok.arvo (milj.€)	6 194,4	6 259,3	7 915,9	12 363,6	19 401