

Anja Halén

TARJOUSPYYNNÖN JA TARJOUSTEN ONGELMAKOHDAT  
JULKISISSA HANKINNOISSA  
CASE: HUITTISTEN KAUPUNKI

Liiketalouden koulutusohjelma  
2014

# TARJOUSPYYNNÖN JA TARJOUSTEN ONGELMAKOHDAT JULKISISSA HANKINNOISSA CASE: HUITTISTEN KAUPUNKI

Halén, Anja  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Joulukuu 2014  
Ohjaaja: Kuohukoski, Minna  
Sivumäärä: 67  
Liitteitä: 0

Asiasanat: julkiset hankinnat, tarjouspyyntö, tarjous, valintaperusteet, hinta

---

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää tarjouspyynnön ja tarjousten ongelmakohtia julkisissa hankinnoissa. Työssä pyrittiin selvittämään yleisimmät syyt julkisten hankintojen tarjousvertailun epäonnistumiseen ja voitaisiinko kyseisiä virheitä jatkossa välttää.

Työn teoriaosassa käsiteltiin yleisellä tasolla, mitä julkinen hankinta tarkoittaa ja miten lainsäädäntö sitä ohjaa. Laajemmin käsiteltiin tarjouspyynnön ja jätettyjen tarjousten merkitystä hankintaprosessissa. Tutkimusosassa tutkimusmateriaalina käytettiin muutamia markkinaoikeuden ratkaisuja Huittisten kaupungin hankintapäätöksistä. Markkinaoikeuden päätöksiä analysoitiin hankintalakiin sekä kirjallisuuteen perustuen. Opinnäytetyössä selvitettiin tarjouspyyntöjen ja annettujen tarjousten ongelmakohtia ja miksi hankintapäätöksistä tehtiin valitus markkinaoikeudelle. Tässä opinnäytetyössä käsiteltiin vain kansallisen kynnyksarvon ylittäviä hankintoja.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin lainopillista tutkimusmenetelmää ja tarkasteltiin ongelmia oikeustieteelliseen näkökulmaan liittyen. Teoreettisena lähdeaineistona käytettiin hankintoihin liittyvää lainsäädäntöä, alaan liittyvää kirjallisuutta, markkinaoikeuden ratkaisuja sekä Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan kokouspöytäkirjoja liitteineen.

Opinnäytetyössä pyrittiin selvittämään, mitä tulisi ottaa huomioon laadittaessa tarjouspyyntöä ja vertailtaessa tarjouksia, jotta kaikki tarjoajat olisivat tasapuolisessa asemassa ja hankintapäätös olisi hankintalain mukainen, jolloin välttyttäisiin valituksilta markkinaoikeuteen.

## NAME OF THE THESIS

Halén, Anja

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business and Administration

December 2014

Supervisor: Kuohukoski, Minna

Number of pages: 67

Appendices: 0

Keywords: public procurement, invitations to tender, quotation, selection criteria, price

---

The purpose of this final thesis was to analyze the complications of the bidding process; invitations to tender, and requests for either quotation or proposal and quotations in public purchases. The aim of the study was to identify the most common causes for the lack of success in contrasting quotations, and whether it would be possible to avert these miscalculations in the future.

The theory part of this thesis examined on a general level, what public acquisition means and how it is governed by the legislation. This part all also explored more extensively the significance of the invitations to tender as well as well the other bidding methods, and the submitted quotations. A number of Market Court settlements over the purchase decisions of the town of Huittinen were used as research material in the analysis part of the thesis. The decisions of the Market Court were analyzed according to the acquisition law and literature on the subject. This thesis aims to determine the complications of the tenders along with the submitted quotations, and why the Market Court received complaints about the purchase decisions. The thesis focused only on the purchases which exceed the limit of the national threshold value.

The thesis used a legal research method, and the complications were examined from the judicial perspective. As theoretical source material I used legislation concerning acquisitions, field specific literature, settlements of the Market Court as well as the meeting minutes and their appendices of the technical committee of Huittinen.

The thesis attempted to clarify what should be taken into consideration whilst compiling invitations to tender along with other bidding methods, and comparing quotations with one another, so that all tender providers would be in an equal position from the start, and the purchase decision would be in accordance with the acquisition law, thus avoiding time consuming complaints to the Market Court.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUKSEN TEKEMINEN.....	7
2.1	Opinnäytetyöongelma.....	8
2.2	Teoreettinen viitekehys.....	8
2.3	Tutkimusmenetelmä.....	10
3	JULKINEN HANKINTATOIMI.....	11
3.1	Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet.....	12
3.1.1	Syrjimättömyysperiaate.....	12
3.1.2	Avoimuusperiaate.....	13
3.1.3	Suhteellisuusperiaate.....	13
3.1.4	Yhdenvertaisuusperiaate.....	14
3.2	Hankintojen kynnysarvot.....	15
3.3	Hankinnan ennakoitu arvo.....	16
3.4	Hankintamenettelyt.....	17
3.4.1	Avoin menettely.....	18
3.4.2	Rajoitettu menettely.....	18
3.4.3	Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	19
3.4.4	Neuvottelu.....	19
3.4.5	Suorahankinta.....	20
4	TARJOUSPYYNNÖN LAATIMINEN.....	21
4.1	Tarjouspyynnön sisältö ja rakenne.....	21
4.2	Sopimusehdot ja tarjouksen voimassaoloaika.....	25
4.3	Hankinnasta ilmoittaminen.....	26
5	TARJOUSTEN KÄSITTELY.....	28
5.1	Tarjousten avaaminen.....	29
5.2	Tarjouksen hylkääminen.....	29
5.3	Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteet.....	31
5.4	Muita vertailuperusteita.....	35
5.5	Hankintapäätös ja -sopimus.....	36
5.6	Hankintapäätöksestä valittaminen.....	36
5.6.1	Hankintaoikaisu.....	37
5.6.2	Valitus markkinaoikeuteen.....	38
5.6.3	Hankintapäätöksen täytäntöönpano.....	39
5.6.4	Hyvitysmaksu.....	40
6	MARKKINAOIKEUDEN RATKAISUJA HUITTISTEN KAUPUNGIN HANKINTAPÄÄTÖKSISTÄ TEHDYISTÄ VALITUKSISTA.....	41

6.1	Uimahallin asiakaskulunvalvontajärjestelmä.....	41
6.1.1	Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeudelle.....	42
6.1.2	Markkinaoikeuden ratkaisu 378/13 ja seuraamukset .....	43
6.1.3	Tarjousten tekemiseen varattu aika .....	44
6.1.4	Tarjousten vertailu.....	46
6.1.5	Tarjouspyyntöasiakirjojen selkeys .....	47
6.2	Auraus- ja hiekoitustyöt talvikausille 2011 - 2013 .....	50
6.2.1	Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeuteen.....	50
6.2.2	Markkinaoikeuden ratkaisu 174/12 ja seuraamukset .....	51
6.2.3	Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen.....	52
6.2.4	Tarjousten vertailuperusteet .....	54
6.3	Yhden alueen auraus- ja hiekoitustyöt talvikausille 2013 - 2015 .....	57
6.3.1	Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeudelle.....	57
6.3.2	Markkinaoikeuden ratkaisu 311/14 .....	58
6.3.3	Tarjouspyyntö ja tarjousten vertailuperusteet .....	59
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖS.....	62

## 1 JOHDANTO

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännön menettelytapoja noudattaen. Hankinnoissa tulee noudattaa sääntöjä, jotka liittyvät mm. kilpailutuksen eri vaiheisiin, tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen ja hankintasopimuksen allekirjoittamiseen. Julkiset hankinnat on tehtävä noudattaen kansallisia hankintalakeja ja EU-hankintadirektiivejä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 1.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää lukijalle julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä erityisesti julkisten hankintojen tarjouspyyntöjen ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden osalta. Opinnäytetyön teoriaosassa käsitellään yleisellä tasolla, mitä ovat julkiset hankinnat ja millainen lainsäädäntö niitä ohjaa. Laajemmin käsitellään tarjouspyynnön ja jätettyjen tarjousten merkitystä hankintaprosessissa.

Opinnäytetyön empiirisessä osassa käsitellään Huittisten kaupungin EU-kynnysarvon alittavien hankintojen kilpailutuksia, joiden hankintapäätöksistä on tehty valitus markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus on kahdessa kilpailutuksessa todennut Huittisten kaupungin tehneen hankintapäätöksen hankintalain vastaisesti, mutta yhdessä tapauksessa valittajan valitus oli hylätty ja markkinaoikeus totesi hankintayksikön toimineen hankintalain mukaisesti. Työn empiirisessä osassa tutkitaan asianomaisiin hankintoihin liittyviä asiakirjoja hankintaprosessin eri vaiheissa.

Käytän työssäni lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää. Lainopin keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävissä oikeusongelmissa. Lainoppi pyrkii vastaamaan siihen, miten nykyisessä tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Lainoppi on keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

Opinnäytetyön hyötynä on koota hankintaprosesseissa eteen tulleet ongelmakohdat ja virheet niiden hankintojen osalta, joista on tehty valitus markkinaoikeuteen ja kaupunki on määrätty korvausvelvolliseksi eli suorittamaan hankintakilpailun hävinneelle osapuolelle rahallisen hyvitysmaksun tai suorittamaan koko hankintaprosessin uudelleen. Esimerkkitapaukset antavat kuvan siitä, miten helposti hankintaprosessissa voidaan tehdä hankintalain vastaisia hankintapäätöksiä.

Opinnäytetyöongelman ulkopuolelle on jätetty kokonaan ns. erityisalojen hankintalaki.

## 2 TUTKIMUKSEN TEKEMINEN

Huittisten kaupunki on noin 10 500 asukkaan kaupunki Satakunnassa kuuluen Porin seutukuntaan. Huittisten kaupunki on mukana Porin kaupungin hankintapalvelujen yhteistoiminta-alueessa 11 muun kaupungin ja kunnan kanssa sekä osakkaana KuntaProssa . Huittisten kaupunki toteuttaa hankintansa joko itsenäisesti, Porin hankintatoimiston kilpailutusten tai KuntaPron kilpailutusten kautta. Kaupungin osalta hankinnoista vastaavat kaikki toimialat.

Suurimman osan kaupungin omista hankinnoista kilpailuttaa tekninen palvelukeskus. Kilpailutuksia on useita vuodessa, osa vuosihankintoja ja osa liittyy investointikohteisiin. Sivistyspalvelukeskus kilpailuttaa vuosittain koko kaupunkia koskevat koulu- kuljetukset. Huittisten kaupungilla ei ole omaa hankintayksikköä eikä pelkästään hankintoihin perehtynyttä viranhaltijaa tai toimihenkilöä, vaan hankintoja tehdään muiden töiden ohella ja usein kiireellisellä aikataululla. Tämä saattaa vaikuttaa hankintapäätöksen valmistelussa virheisiin, jotka aiheuttavat hankintapäätöksistä tehtäviä valituksia markkinaoikeuteen.

## 2.1 Opinnäytetyöongelma

Työn tavoitteena on selvittää tyypillisimmät ongelmakohdat tarjouspyynnöissä sekä mahdollisesti sen, miksi juuri nämä kohdat ovat hankalia. Nämä ongelmakohdat vaikeuttavat tarjousten vertailua tarjouspyyntöön nähden ja hankintayksikön päätöksistä on tehty valituksia markkinaoikeuteen. Hankintalain noudattaminen koko hankintaprosessissa on tärkeää, koska valitukset markkinaoikeuteen venyttävät koko hankintaprosessia tai jo tehty hankintasopimus voidaan joutua peruttamaan hankintaprosessissa tehdyn virheen takia.

Opinnäytetyössäni pyrin selvittämään, mitä tulisi ottaa huomioon laadittaessa tarjouspyyntöä ja tehdessä vertailua tarjouksista, jotta kaikki tarjoajat olisivat tasapuolissa asemassa. Hyvin usein kilpailutuksessa törmätään ongelmiin, joita ei ole osattu etukäteen ottaa huomioon, vaan ne tulevat esille vasta tarjouksia vertaillessa tai jopa vasta siinä vaiheessa kun joku tarjoajista on tehnyt valituksen markkinaoikeudelle sillä perusteella, että hänen tarjous olisi ollut paras vaihtoehto.

Tapolan (2012, 13) näkemyksen mukaan hankintaprosesseissa esiintyy usein tulkin- taongelmia puutteellisten tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arvioimisessa, ja hankintayksikkö on tällaisissa tilanteissa arvioitava, onko tarjous tarjouspyynnön vastainen vai onko tarjouksen puutteellisuus sellainen, että tarjous voidaan pitää kilpailussa mukana.

Opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Millaisia ongelmia Huittisten kaupungin tekemissä julkisiin hankintoihin liittyvissä tarjouspyynnöissä ja hankintapäätöksissä on ollut?
- 2) Mitä Huittisten kaupungin tulisi ottaa huomioon julkisia hankintoja tehdessään, jotta ongelmilta tulevaisuudessa välttyttäisiin?

## 2.2 Teoreettinen viitekehys

Hankintaprosessi alkaa hankintayksikön tarveselvityksellä, jonka jälkeen tiedetään mitä ja kuinka paljon tulee hankkia tuotetta tai tavaraa. Tämän jälkeen hankintayk-



sikkö alkaa suunnitella ja valmistautua hankintaprosessiin. Tähän hankinnan suunnitteluun ei ole mitään erityisiä säännöksiä tai suoranaista lakia, vaikka suunnitteluvaihe on yksi hankintaprosessin tärkeimmistä osista, joka antaa pohjan koko prosessille. Suunnitteluvaiheessa hankintayksikön tulee määrittellä erityisen tarkasti mitä, kuinka paljon ja miten halutaan hankkia. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 71.)

Suunnitteluvaiheen jälkeen hankintayksikkö alkaa valmistelemaan itse kilpailutusvaihetta, jossa tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe. Tarjouspyynnössä tulisi olla kaikki ne tiedot, joita tarvitaan vertailukelpoisten tarjousten laatimiseksi. Hankintalaki määrittelee hyvin vähäisesti tarjouspyynnön sisältöä eli se on täysin hankintayksikön määriteltävissä. Tarjouspyyntö onkin usein hankintaprosessin ongelmakohta eli tarjoukset eivät ole tarjouspyynnön mukaisia, mutta ovatko puutteet sellaisia, että tarjous tulisi suoralta kädeltä hylätä. Tarjouspyynnössä olleiden epäselvyyksien vuoksi tarjoajaa ei voi sulkea pois kilpailusta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 71-72.)



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

### 2.3 Tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyössäni käytän lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää. Lainopin keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi pyrkii vastaamaan siihen, miten nykyisessä tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Lainopin tärkeä rooli johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epäietoisuudesta. Lainoppi on keskeisiltä osiltaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja erityisesti niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

Lainopillisessa tutkimuksessa kirjoituksen sisällön on perustuttava useaan lähteeseen. Oikeuslähteet pitävät sisällään informaatiota oikeuden sisällöstä. Lait ja muut säädökset ovat tärkein oikeuslähde erityisesti oikeusdogmatiikan näkökulmasta. Pelkästään säädöstekstin perusteella oikeuden sisältö jää monesti epäselväksi, koska säädösteksti on tyypillisesti moniselitteistä ja epätäsmällistä. Säästösten valmisteluaineisto, oikeustapaukset ja oikeuskirjallisuus ovat tärkeitä lähteitä säädöstekstien tulkinnassa. (Husa ym. 2008, 33.)

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on kuvata todellista elämää, johon sisältyy ajatus todellisuuden moninaisuudesta. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, eikä todellisuutta voi pirstoa mielivaltaisesti osiin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulokseksi voidaan saada vain ehdollisia selityksiä aikaan ja paikkaan rajoittuen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.)

Laadullisessa tutkimuksessa katsotaan yleensä jotakin erityistapausta eli jonkin ilmiön laatua. Ilmiön ymmärtäminen, selittäminen, tulkinta ja soveltaminen on laadullisen tutkimuksen tavoite. Tutkijan oma mielenkiinto asiaan sekä aikaisempi tieto vaikuttavat tutkimukseen. Kvalitatiivinen tutkimus etenee käytännön ilmiöstä ja havainnoista yleiseen tasoon eli empiriasta teoriaan. Laadullisen tutkimuksen tekemisen eräs merkitys on siinä, että sen avulla on mahdollista nostaa esiin jokapäiväiseksi muodostuneita asioita ja saada niihin uudenlainen näkökulma. (Hirsjärvi ym. 2009, 161.)

Opinnäytetyöni aineisto koostuu pääasiassa erilaisiin dokumentteihin perustuvasta tiedosta. Aineisto koostuu hankintalaista ja -asetuksesta, hankintalakiin liittyvästä kirjallisuudesta ja markkinaoikeuden päätöksistä koskien Huittisten kaupungin hankintapäätöksiä sekä hankintaa koskeva materiaali eli tarjouspyyntö, tarjoukset, hankinnan tehneen lautakunnan päätös sekä mahdolliset tarjousten vertailutaulukot. Kirjallisuutta koskien hankintalakia sekä koko hankintaprosessia löytyy paljon, mutta aineistossa on otettava huomioon se, että laki on muuttunut vuosien myötä ja kirjallisuuden tulee olla voimassaolevan lain mukaista.

Opinnäytetyössäni käyn läpi kolmea markkinaoikeuden ratkaisua Huittisten kaupungin hankintapäätöksistä käyttämällä hyväksi hankintayksikön hankintaa koskevaa materiaalia sekä hankintapäätöstä. Markkinaoikeuden ratkaisu perustuu hankintalakiin ja hankinta-asetukseen ja ratkaisujen tulkinnassa käytän hyväkseni hankintoihin liittyvää kirjallisuutta. Hankintayksikön hankintapäätöstä ja valitukseen annettuja vastineita vertaan markkinaoikeuden ratkaisuun hakien epäkohtia tehdystä hankintapäätöksestä ja syitä mitkä johtivat tehtyyn valitukseen markkinaoikeuteen.

### 3 JULKINEN HANKINTATOIMI

Kuusniemi-Laine ja Takala (2007, 21) ovat kiteyttäneet julkisilla hankinnoilla tarkoitettavan valtion, kuntien ja kuntayhtymien, valtion liikelaitosten sekä muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden tekemiä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännön menettelytapoja noudattaen, jotka liittyvät mm. kilpailutuksen eri vaiheisiin, tarjouspyyntöasiakirjojen laatimiseen, hankinnasta ilmoittamiseen ja hankintasopimuksen allekirjoittamiseen. Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 21) mielestä hankintalainsäädännön tavoitteena on siten velvoittaa julkiset viranomaiset ja muut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa. Pää tarkoituksena hankintalainsäädännössä on taata avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattamista julkisissa hankinnoissa. Toisena päätarkoituksena on lisätä kilpailua ja parantaa yritysten kilpailukykyä markkinoilla.

### 3.1 Julkisten hankintojen keskeiset periaatteet

Hankintalaissa säädetään, että hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 2.)

Eskolan ja Ruohoniemen mukaan (2011, 22) mukaan julkisen sektorin yksiköt ovat velvollisia käyttämään hankinnoissaan hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Yksiköiden on hyödynnettävä markkinoilla olemassa olevaa kilpailua ja pyrittävä kilpailun kautta löytämään hankintatarpeisiinsa hinta-laatu-suhteeltaan parhaiten soveltuva ratkaisu. Tarjouskilpailun järjestämisellä varmistetaan kilpailun syntymisen hankintoja tehtäessä.

#### 3.1.1 Syrjimättömyysperiaate

Hankintalainsäädännön kannalta keskeisin periaate on syrjäntäkielto, joka käsittää laajasti kaikenlaisen syrjinnän (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 2 §). Periaatteen mukaan samanlaisia tilanteita on kohdeltava samalla tavoin, ellei erilaista kohtelua pystytä perustelemaan puolueettomin syin. Edun antaminen oman maan kansalaiselle, kotikunnan verotulojen painottaminen tarjousvertailussa, etusijan antaminen entiselle toimittajalle tai hankintayksikön omistamalle toimittajalle ovat syrjimättömyysperiaatteiden vastaisia. Kiellettyä ei kuitenkaan ole asettaa kielitaitovaatimuksia, mikäli siihen on hankinnan kohteeseen liittyvä peruste. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 22-24.)

Eskolan ja Ruohoniemen mukaan (2011, 23) syrjimättömyysperiaatteen on tulkittu tarkoittavan myös sitä, etteivät hankinnalle asetetut vaatimukset saa olla paikallisia tai tietyltä alueelta tulevia yrityksiä suosivia. Hankintapäätöksen tulee perustua ennalta annettuihin valinta- ja vertailuperusteisiin, joita voidaan soveltaa samalla taval-

la kaikkiin tarjoajiin. Tarjousvertailun tulee perustua vain sellaisiin tarjouksiin, jotka on jätetty määräajassa, eikä myöhästyneitä tarjouksia oteta huomioon tarjousvertailuun. Tarjouspyynnön on syrjimättömyysperiaatteen mukaan oltava niin tarkasti laadittu hankinnan kohteen ja tarjousten valintaan vaikuttavien seikkojen osalta, että tarjouspyyntö tuottaa yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 2).

Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 2 §).

### 3.1.2 Avoimuusperiaate

Avoimuusperiaate perustuu yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön sekä kansallisesti myös yleisesti tunnustettuihin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista on säädetty muun muassa hallintolaissa (434/2003) sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (HE 50/2006; Pekkala & Pohjonen 2012, 37).

Avoimuusperiaate edellyttää esimerkiksi, että hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, hankinnasta ilmoitetaan julkisesti ja riittävän laajasti, tarjouskilpailun ratkaisemisesta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille ja, että hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Avoimuusperiaatteen toteuttamista rajoittavat kuitenkin eräät julkisuuslainsäädännön määräykset. (HE 50/2006; Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 3.)

### 3.1.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Siten esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtojen asettamisessa on huomioitava hankinnan luonne ja arvo. Samaten tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu oikeuskäy-

tännössä merkitsevän kohtuullisuuden vaatimusten huomioimista. Suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa myös silloin kun arvioidaan kilpailuttamisvelvoitetta ja kansallisia kynnsarvoja. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 2; HE 50/2006; Pekkala & Pohjonen 2012, 38.)

Periaatteita tulisi noudattaa kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa. Tarjouspyyntöä ei saa laatia esimerkiksi siten, että hankinnan kohteen määrittely asettaa tarjoajat epätaasa-arvoiseen asemaan. Tarjouspyyntö on saatettava avoimessa menettelyssä kaikkien halukkaiden saataville ja rajoitetussa menettelyssä kaikille niille, jotka on valittu tarjousmenettelyyn. Tarjoajien ja tarjousten arvioinnissa tasapuolivaatimus edellyttää, että asetetut vaatimukset koskevat samalla tavoin kaikkia tarjoajia. (Pekkala & Pohjonen 2012, 38.)

#### 3.1.4 Yhdenvertaisuusperiaate

Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate edellyttää myös tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätöksen tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Tarjousvertailun tulee perustua vain niihin tarjouksiin, jotka hankintayksikkö on saanut tarjousten viimeiseen vastaanottamispäivään mennessä. Tarjouskilpailussa annettuja ohjeita ja määräaikoja tulee noudattaa kaikkien tarjoajien kohdalla samalla tavoin. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 2; Eskola & Ruohoniemi 2011, 23).

Yhdenvertaisuuden kohdalla eturistiriita voi syntyä sellaisessa tapauksessa, että tarjouksen tekijänä on sellainen taho, joka on ollut mukana rakennusurakan, tavarantoimituksen tai palvelun tutkimisessa, kokeilussa, selvittelyssä, kehittämissä, suunnittelussa ja näin ollen kyseinen taho on voinut vaikuttaa hankinnan ehtoihin itselleen edulliseen suuntaan. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei velvoita kohtelevaan tällaista tahoja samalla tavoin kuin muita tarjouksentekijöitä, vaikka suunnitelman tekijä saisikin osallistua kyseiseen tarjouskilpailuun. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 2; Pekkala & Pohjonen 2012, 38.)

### 3.2 Hankintojen kynnyksarvot

Julkiset hankinnat jakautuvat kolmeen eri ryhmään niiden taloudellisen arvon perusteella eli kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat eli pienhankinnat, kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat ja EU-kynnyksarvon ylittävät hankinnat. Kansalliset kynnyksarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia, mutta vuoden 2010 oikeussuojasäännösten uudistuksessa otettiin uutena oikeussuojakeinona käyttöön hankintaoikaisu myös pienhankinnoissa. (Oksanen 2010, 14.)

#### Kansalliset kynnyksarvot 1.6.2010 alkaen

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat Käyttöoikeussopimukset Suunnittelukilpailut	30 000
Liitteen B terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut (ryhmä 25) ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000

#### EU:n kynnyksarvot 1.1.2014 alkaen (muut hankintaviranomaiset)

Hankintalaji	euroa
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	207 000
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	5 186 000

#### EU:n kynnyksarvo 1.1.2014 alkaen (valtion keskushallintoviranomainen)

Hankintalaji	euroa
Tavara- ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	134 000
Rakennusurakat	5 186 000

(Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 15 §, 16 §.)

### 3.3 Hankinnan ennakoitu arvo

Hankintalain 17 §:ssä määritellään hankinnan ennakoidun arvon laskentaperiaate, jonka perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Huomioon on otettava myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja mahdolliset sopimukseen sisällytettävät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisesti maksettavat palkkiot. Arvon laskemisessa on myös otettava huomioon työvoimaviranomaisen rahoittama osuus hankinnasta. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 17 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 99.)

Kynnysarvon ylittymistä laskettaessa on hankintayksikön otettava huomioon, että kyse on vain arvioista. Mikäli hankintasopimukseen aiotaan ottaa mahdollisuus käyttää optio- tai pidennysehtoja, tulee näiden maksimiarvo ottaa huomioon kynnysarvon ylittymistä arvioitaessa. Näin siitäkin huolimatta käytetäänkö optiota hankintasopimuksen toteutuessa vai ei (Eskola & Ruohoniemi 2011, 99). Oikeuskäytännössä on todettu, että kyseessä on kuitenkin aina arvio, joten jos hankinnan on arvioitu jäävän kynnysarvon alle, mutta se kuitenkin hieman ylittyy, ei menettely välttämättä ole hankintalainsäädännön vastaista. Monesti hintakehitys on nouseva, joten tämä on otettava huomioon. Mikäli hankinta-arvo on kuitenkin laskettu selvästi väärin ja EU-kynnysarvokin ylittyy, on hankinnasta julkaistava uusi EU-ilmoitus, vaikka HILMAssa olisi jo julkaistukin kansallinen hankintailmoitus. (Pekkala & Pohjonen 2012, 89.)



Vaikka hankinta toteutettaisiin pieninä osina, ilmoitusvelvollisuus näistä osista ja kilpailuttamismenettelyt riippuvat siitä, mikä on hankinnan kokonaisarvo. Erityistä tarkkuutta on noudatettava varsinkin silloin, kun hankinta jää kansallisen kynnsarvon alle. Mikäli arvo myöhemmin osoittautuu selvästi korkeammaksi, voi hankintayksiköllä olla vaikeuksia todistaa, että se on arvioinut hankinnan objektiivisesti arviointihetkellä käytössä olleen tiedon mukaisesti. Markkinaoikeus tutkii viran puolesta, onko ilmoitusvelvollisuutta noudatettu asianmukaisesti. (Pekkala & Pohjonen 2012, 89; Eskola & Ruohoniemi 2011, 99-100.) Oikeuskäytännössä on katsottu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin johtavan hankintamenettelyn keskeyttämiseen. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä on kyse, jos hankinta on ylittänyt kynnsarvon ja hankintayksikön toiminta on ollut moitittavaa tai hankintayksikkö ei ole menetellyt riittävän huolellisesti tai sen olisi tullut ymmärtää kynnsarvon ylittyvän. Hankintayksikkö on yleensä joutunut aloittamaan hankintamenettelyn uudestaan ja julkaisemaan ilmoituksen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 101.)

### 3.4 Hankintamenettelyt

Hankintalain 24 §:n mukaan hankintamenettelyn valinta riippuu yleensä hankinnan kohteesta ja arvosta. Valintaa vaikuttavat mm. hankinnan laatu ja monimutkaisuus. EU-hankinnoissa tulee ensisijaisesti käyttää joko avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Mikäli hankinnan kohteen tai hankintasopimuksen ehtojen määrittely on vaikeaa, saattaa olla tarve turvautua poikkeukselliseen neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Määräaikojen vaihtelu on myös olennainen asia hankintamenettelyn valinnassa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 24 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 145.)

Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 145) mielestä ennen hankintamenettelyn päätöstä olisi hyvä selvittää taustatiedot hankinnasta, hankinnan vaihtoehtoiset toteutustavat, potentiaalisten toimittajien määrä, ovatko potentiaaliset toimittajat tiedossa, hankinnan arvo, valitaanko yksi tai useampi toimittaja, millainen hankintasopimus aiotaan tehdä sekä käytettävissä olevien sopimusehtojen valmiusaste.

### 3.4.1 Avoin menettely

Hankintalain 5 §:ssä säädetään avoimesta menettelystä, jolla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen ohella hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä soveliaiksi katsomilleen toimittajille. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 5 §.) Hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyyntöjä haluamilleen sopiville toimittajille. Avoimessa menettelyssä kaikilla halukkailla toimittajilla on hankintailmoituksen mukainen oikeus pyytää tarjouspyyntöasiakirjat sekä tehdä tarjous. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 151–152.)

Avoimessa menettelyssä tarjoajien valinta eli tarjoajien kelpoisuuden tarkistaminen tehdään vasta, kun tarjoukset on saatu. Avoin menettely tunnetaan parhaiten ja sitä käytetään hankintakilpailutuksessa eniten. Sen etuna voidaan pitää sitä, että se ei sisällä monia vaiheita eikä määräaikoja. Huonona puolena avoimessa menettelyssä saattaa olla se, että kun tarjouksia tulee suuri määrä, niiden tarkistaminen ja vertailu on työlästä, varsinkin jos valintaperusteena on kokonaistaloudellisuus ja sille on määritelty useita eri vertailuperusteita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 151.)

### 3.4.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Ainoastaan hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 5 §.)

Rajoitettu menettely on siis kaksivaiheinen hankintamenettely, jossa ilmoituksen perusteella toimittajat lähettävät hankintayksikölle pyynnön saada osallistua tarjouskilpailuun, ns. osallistumishakemuksen. Näiden osallistumishakemuksen jättäneiden ja soveltuvien tarjoajien joukosta hankintayksikkö valitsee ne, joille lähetetään tarjouspyyntö. Tarjouspyyntöä ei saa lähettää muille toimittajille, vaikka ne hankintayksikön mielestä olisivatkin soveliaita tekemään tarjouksen. Hankintayksikkö voi kui-

tenkin hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen kehottaa tiedossaan olevia sopivia ehdokkaita toimittamaan osallistumishakemuksen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 5 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 155.)

### 3.4.3 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Hankintalain 29 § antaa hankintayksikölle mahdollisuuden käyttää kilpailullista neuvottelumenetelmää erityisen monimutkaisessa hankinnassa, jossa yksikkö ei pysty objektiivisesti ennakolta määrittelemään hankinnan oikeudellisia tai taloudellisia ehtoja tai teknisiä keinoja tarpeidensa tai tavoitteidensa toteuttamiseksi tai jos tarjouksen valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus. Yksikkö voi maksaa osallistuville palkkioita tai antaa palkintoja. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 29 §.)

Hankintalain 30 §:n mukaan hankintayksikön tulee hankintailmoituksessaan kertoa hankintaa koskevat tarpeensa ja vaatimuksensa. Lisäksi se voi laatia hankinnan tavoitteita ja sisältöä tarkentavan hankekuvauksen. Hankintayksikkö aloittaa valittujen ehdokkaiden kanssa neuvottelun, jonka tarkoitus on määrittää hankinnan toteuttamista koskeva yksi tai useampi ratkaisuvaihtoehto ja neuvotella voi kaikista hankintasopimukseen liittyvistä näkökohdista. Neuvottelut tapahtuvat vaiheittain rajoittamalla mukana olevien ratkaisujen määrää neuvottelujen aikana soveltamalla tarjouksen vertailuperusteita. Näistä vaiheista ja noudatettavista perusteista on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 30 §.)

### 3.4.4 Neuvottelu

Hankintalain 25 §:n mukaisesti hankintayksikkö voi valita neuvottelun, jos avoimessa, rajoitetussa tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä on saatu tarjouksia, jotka eivät kuitenkaan vastaa tarjouspyyntöä, tai joita ei voi lain mukaan hyväksyä. Kyseen tulevat lain perustelujen mukaan lähinnä sellaiset tilanteet, joissa tarjouksissa on esitetty vaihtoehtoisia hankintojen toteuttamistapoja, vaikka tarjouspyynnössä ei olisi nimenomaisesti sallittu vaihtoehtoisten tarjousten tekemistä. Tällaisia tilanteita voi-

vat olla myös tarjoukset, jotka ovat puutteellisia verotusta, ympäristönsuojelua tai työoloja koskevien pyydettyjen liitteiden osalta. Tämä edellyttää sitä, että tarjouspyynnön mukaisia sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta. Uutta hankintailmoitusta ei tarvitse julkaista, jos tähän menettelyyn otetaan kaikki ne tarjoajat, jotka täyttävät lain mukaiset vähimmäisedellytykset ja jotka ovat edeltävässä menettelyssä tehneet muotovaatimusten mukaisen tarjouksen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 25 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 166-167.)

Pekkala ja Pohjosen (2012, 210) mielestä neuvottelumenettely on hankintayksikön kannalta kaikkein joustavin ja muodoltaan vähiten säännelty menettely, jossa hankintayksikkö saa määritellä hankinnan lopullisen sisällön ja valintaehdot tarjoajien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Tarjoajien kannalta menettely on vähiten avoin, koska tarjoajien määrä on rajoitettu eikä kaikista hankinnan ehdoista ilmoiteta etukäteen. Tästä syystä menettelyn käyttö on rajattu tiukasti vain poikkeuksellisen vaativiin hankintoihin ja erityistilanteisiin.

#### 3.4.5 Suorahankinta

Suorahankinta on poikkeus hankintalain pääsäännöstä kaikkien julkisten hankintojen kilpailuttamisesta. Hankintalain 27 §:ssä säädetään, että suorahankinnan käyttämisen syy on aina todettava ennalta ja se on perusteltava hankintapäätöksessä tai siihen liittyvässä muussa asiakirjassa hankintalain perusteella. Suorahankinnan käyttäminen on mahdollista vain silloin, kun sen käyttämiselle laissa asetetut edellytykset täyttyvät. Suorahankinnassa hankintayksikkö valitsee yhden tai usean toimittajan, joiden kanssa neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Hankintayksikkö tekee siis hankinnan järjestämättä tarjouskilpailua. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 27 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 208.)

Hankintalain 27 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, kun alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suh-

teettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Tällaisten sopimusten ja uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa ainoastaan poikkeuksellisesti ylittää kolme vuotta. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 27 §.)

## 4 TARJOUSPYYNNÖN LAATIMINEN

Kuusniemi-Laineen ja Takalan (2007, 107-108) mukaan julkinen ja yksityisen sektorin ostotoimi eroaa toisistaan monella tavalla ja yksi keskeisimmistä eroista on se, että julkinen hankintayksikkö ei voi yhdistää prosessin vaiheita tai jättää niitä tekemättä epätarkoituksenmukaisina tai muusta syystä, vaan kaikki prosessin vaiheet on suoritettava voimassa olevien oikeusohjeiden mukaisesti. Pääsääntöisesti kaikista hankintaprosessin vaiheista on laadittava kirjalliset asiakirjat. Hankintaprosessissa on noin viisitoista vaihetta, joiden määrään ja keston vaikuttavat hankinnan arvo, monimutkaisuus, valittu hankintamenettely ja hankintayksikön valmistautuminen prosessissa mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin. Prosessin käynnistysvaiheessa hankintayksikön on oltava selvillä monista eri seikoista, jotka vaikuttavat kuitenkin vasta prosessin loppuvaiheessa.

### 4.1 Tarjouspyynnön sisältö ja rakenne

Hankintalain 69 §:ssä velvoittaa hankintayksiköitä laaditaan tarjouspyynnön niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa pyydetään toimittajia esittämään tarjouksensa määräaikaan mennessä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 69 §.)

Saman pykälän mukaan tarjouspyynnössä tai soveltuvin osin hankintailmoituksessa on oltava:

- 1) hankinnan kohde noudattaen soveltuvin osin, mitä teknisistä eritelmistä 44 ja 45 §:ssä säädetään

- 2) 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
- 3) tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden tärkeysjärjestys
- 4) määräaika tarjousten tekemiselle
- 5) osoite, johon tarjoukset on toimitettava
- 6) kieli tai kielet, joilla tarjous on laadittava
- 7) viittaus julkaistuun hankintailmoitukseen
- 8) tarjousten voimassaoloaika. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 69 §.)

Oksasen (2010, 49) mukaan tarjouspyyntö tehdään kynnysarvon ylittävässä hankinnoissa kirjallisena. Tarjouspyyntöön sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset voidaan tarvittaessa kirjata tarjouspyynnön liitteenä oleviin asiakirjoihin, esimerkiksi hankintaohjelmaan tai rakennushankkeen urakkaohjelmaan. Suullista tarjouspyyntöä voidaan käyttää ainoastaan kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, mutta suullinen tarjouspyyntö on tarvittaessa vahvistettava kirjallisesti.

Kuusniemi-Laine ja Takala (2008, 165-166) totesivat, että tarjouspyynnön rakennetta ei ole hankintalaissa määritelty, vaan se voidaan tehdä hankintayksikön tarpeen mukaan. Tarjouspyyntö voi koostua useista eri asiakirjoista, jotka koskevat hankintaa, tarjousmenettelyä sekä hankintasopimusta. Tarjouspyyntöön voi liittyä myös piirustuksia, teknisiä määrittelyjä, laskelmia tai sopimusehtoja. Tarjousten vertailu on helppompaa kun itse tarjouspyyntö on selkeä ja tällöin myös hankintayksikön työ helpottuu. Tärkeää on muistaa, että tarjouspyyntö on toissijainen suhteessa hankintailmoitukseen eli se täydentää hankintailmoitusta. Mikäli hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön välillä on ristiriita, hankintailmoitus saa etusijan. Mikäli hankinta on määritelty tarkasti jo hankintailmoituksessa, tulee asiat toistaa myös tarjouspyynnössä, jotta hankintailmoituksessa määritellyt ehdot eivät jää tarjoajilta huomioimatta.

Tapolan (2012, 47) mukaan tarjoajan on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että hankinnan kohteelle asetettuja vaatimuksia voi olla periaatteessa missä tahansa hankintaa koskevassa asiakirjassa. Vaikka varsin tavanomaista kuitenkin on, että hankinnan kohde on kuvattu omassa, sille varatussa asiakirjassa, voi hankinnan kohdetta

koskevia vaatimuksia olla esimerkiksi tarjouspyynnön liitteenä olevassa hintaliitteessä. Hankintayksikön tulisi kiinnittää huomiota tarjouspyynnön laatimistekniikkaan siten, että hankintaa koskevat vaatimukset olisivat eriteltyinä yhdessä asiakirjassa ja että asiakirjassa olisi selkeästi tuotu esille, että tarjous tulee hylätä mikäli vaatimukset eivät täyty.

Hankintalain 44 §:n mukaan hankinnan kohteen kuvaus on ratkaisevin tekijä tarjouskilpailun onnistumisen kannalta. Tarjouspyynnössä olevan hankinnan kuvauksen tulisi olla niin selkeä, että kaikki tarjoajien tulisi ymmärtää hankinnan kohde samansisältöisesti ja onnistua tekemään tarjoukset samasta kohteesta. Hankintalain näkökulma kohteen määrittelyyn on ensisijaisesti se, että kohteen kuvauksen ja määritelmän on oltava selkeä eivätkä ne saa olla tarpeettomalla tavalla syrjiviä. Hankinnan kohdetta ei saa kuvata määrittelemällä kohde tietyn tuotteen tai valmistajan nimellä tai alkuperällä. Hankintalain 44 §:n mukaan hankintayksikön tulisi kuvata hankinnan kohde teknisillä eritelmillä:

- viittaamalla esimerkiksi hyväksytyihin standardeihin, suunnitelmiin tai tekniseen asiakirjaan ja syrjinnän estämiseksi viittaukseen on lisättävä ilmaisu "tai vastaava"
- kuvaamalla suorituskäytännön tai toiminnallisia ominaisuuksia
- viittaamalla sekä standardeihin että suorituskäytännön tai toiminnallisiin ominaisuuksiin
- viittaamalla ympäristömerkkien perusteisiin. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 44 §.)

Pekkanen ja Pohjosen (2012, 416) teorian mukaan puutteellisen tarjouspyynnön korjaaminen kilpailutusprosessin jo käynnistyttyä rajoittuu vain vähäisiin teknisluonteisiin tarkennuksiin ja tuottaa kaikille osapuolille ylimääräisiä kuluja. Vaarana on, että tarjoajat joutuvat eriarvoiseen asemaan. Hankintayksikkö ei saa esimerkiksi enää tarjousten vertailuvaiheessa ottaa huomioon muita vertailuperusteita kuin ne, jotka se on hankintailmoituksessa tai sitä tarkentavassa tarjouspyynnössä nimenomaisesti ilmoittanut ja joita se on vaatinut. Usein hankintayksikkö huomaa saaduista tarjouksista jonkin seikan, jonka se haluaisi huomioida tarjousvertailussa. Tarjouspyynnön muuttaminen ei kuitenkaan ole enää tässä vaiheessa mahdollista.

Hankintalain 62 §:n mukaan hankintapäätöstä tehtäessä sovellettavat vertailuperusteet, kokonaistaloudellinen edullisuus tai tarjouksen hinta, on mainittava tarjouspyynnössä. Mikäli käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, tarjouspyynnössä on yksilöitävä asiaa osoittavat vertailu- eli arviointiperusteet, joita voivat olla tuotteen hinta, toimitusaika, valmistuspäivä, käyttökustannukset, ympäristöystävällisyys. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 62 §.) Valintaperustetta ja sitä selventäviä arviointikriteereitä ei saa muuttaa tai lisätä hankintaprosessin aikana. Tarjouspyyntöön voidaan sisällyttää tarjousten arvioinnissa käytettävän vertailutaulukon pohja, josta ilmenee valintakriteerit ja niiden suhteellinen painotus. Menettely selkeyttää tarjoajille tilaajan tarkoituksen ja helpottaa samalla tilaajan tulevaa arviointia ja valintaa koskevan pöytäkirjan laadintaa. (Oksanen 2010, 52.)

Palveluhankintoihin soveltuvat erityisesti palveluihin liittyvien vaatimusten kuvaaminen suorituskyvyn tai toiminnallisten vaatimusten perusteella. Palvelun sisältö voidaan määrittellä laatimalla yksityiskohtainen palvelunkuvaus, jossa kuvataan hankinnalle asetetut tavoitteet, laadulliset vaatimukset, suorituskkyky ja toiminnalliset vaatimukset. Palveluhankinnassa on kyettävä määrittelemään ja optimoimaan haluttu lopputulos ja sen saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lisäksi tehtävän laajuus ja siihen käytettävästä työmäärästä tulisi antaa tarjoajille selkeä kuva, jotta tarjoajat ymmärtävät kokonaisuuden samalla tavalla kuin hankinnan tekijä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 261.)

Tarjouspyynnössä voidaan kehottaa tarjoajia pyytämään lisätietoja epäselvistä kohdista esimerkiksi ilmoittamalla sähköpostiosoite, johon lisäkysymykset tulee lähettää. Lisätietojen kysymiseen voidaan asettaa määräaika ja tämän jälkeen kaikkiin kysymyksiin annetaan samanaikaisesti vastaus sähköisinä ilmoitetussa internet-osoitteessa. Tarvittaessa on mahdollista järjestää tiedotustilaisuus, jonka aika ja paikka ilmoitetaan tarjouspyynnössä. Avoimessa menettelyssä lisätiedot on annettava kuusi päivää ja rajoitetussa menettelyssä neljä päivää ennen tarjousajan päättymistä, joten jos nämä aikarajat ylittyvät, tarjousaika on jatkettava. (Pekkala & Pohjonen 2012, 426.)

Hankintalain 47 §:n mukaan tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa tulee ilmoittaa, mikäli vaihtoehtoiset tarjoukset tai osatarjoukset sallitaan. Jos tarjousten valinta-



perusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, hankintayksikkö voi hyväksyä vaihtoehtoisia tarjouksia. Hankintailmoituksessa on kuitenkin etukäteen asetettava hankinnan kohteelle tietyt vähimmäisvaatimukset sekä määritellä ne perusteet, joilla valinta tehdään eri vaihtoehtojen välillä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 47 §.) Pekkanen ja Pohjosen (2012, 460-461) mukaan vaihtoehdon ohella hankintayksikkö voi vaatia, että vaihtoehtoa ei saa esittää, ellei tarjousta anneta myös ns. perusvaihtoehtosta. Vaihtoehtoinen tarjous on tarkoituksenmukainen sellaisissa kilpailutuksissa, joissa hankintayksikkö ei tarkalleen tiedä markkinoilla olevia tuotteita ja haluaa antaa tarjoajille mahdollisuuden esittää useita vaihtoehtoja. Mikäli tarjouspyynnössä edellytetään, että tarjoaja tarjoaa kaikkia vaihtoehtoja tai vähintään perusvaihtoehtoa ja yhtä tai useampaa muuta vaihtoehtoa, on näitä määräyksiä noudatettava. Muussa tapauksessa tarjous on hylättävä. Hankintayksikön tulee ottaa huomioon vaihtoehtoisten tarjousten salliessa, että ne vaikeuttavat vertailun tekemistä. Vaihtoehtoihin liittyviin ongelmiin tai kustannuksia lisääviin tekijöihin ei aina pystytä ennakolta valmistautumaan.

#### 4.2 Sopimusehdot ja tarjouksen voimassaoloaika

Hankintalain 49 §:n mukaisesti tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa tärkeimmät sopimusehdot, joilla on merkitystä tarjouksen tekemisessä, esimerkiksi hintaan vaikuttavat sopimusehdot. Tarjouspyynnössä voidaan myös viitata yleisiin sopimusehtoihin, esimerkiksi JYSE 2009 tavarat ja palvelut, tai tarjouspyynnön liitteeksi voidaan liittää sopimusluonnos, jossa on mahdollisimman kattavasti otettu huomioon sopimusehdot. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 49 §.)

Tarjouspyynnössä voidaan edellyttää tarjoajan hyväksyvän sopimusehdot sellaisenaan tai että ne on hyväksyttävä neuvottelun pohjaksi. Tarjouspyynnössä voidaan pyytää tarjoajia ottamaan kantaa sopimusehtoihin, jolloin tarjoajilla on mahdollisuus tehdä muutosehdotuksia ehtoihin. Mikäli on mahdollisuus olla hyväksymättä hankintayksikön asettamia sopimusehtoja ja muutosehdotusten tekeminen saattavat johtaa siihen, että tarjoukset eivät ole erilaisten sopimusehtojen vuoksi vertailukelpoisia. Hankintayksikön tulee tarkkaan miettiä ennen sopimusehtojen asettamista miettiä,

miten ehtojen asettaminen vaikuttaa tarjousten tekemiseen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 292.)

Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 290) mukaan tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjousten voimassaoloaika eli aika, jonka tarjousten tulee olla voimassa. Pääsääntöisesti yritys on sidottu tekemäänsä tarjoukseen tarjouksen voimassaoloaikana. Hankintayksikön on myös tehtävä päätöksensä tarjouksen voimassaoloaikana ja nämä seikat tulisi ottaa huomioon asettaessa määräaika. Hankintalaissa ei ole säädetty voimassaoloajasta, mutta isommissa hankinnoissa on yleensä käytetty useamman kuukauden voimassaoloaika.

Mikäli hankintayksikkö ei pysty tekemään hankintapäätöstä tarjousten voimassaoloaikana, tilanne saattaa olla ongelmallinen, koska yritykset eivät enää ole sidottuja antamaansa tarjoukseen. Tällaisessa tilanteessa hankintayksikön tulisikin pyytää yrityksiltä tarjousten voimassaoloajan pidentämistä. Muussa tapauksessa saatetaan joutua järjestämään uusi tarjouskilpailu. Tilanteessa, jossa hankintayksikkö on viivytellyt tarpeettomasti hankintapäätöksen tekemistä ja aikoo järjestää uuden tarjouskilpailun sillä perusteella, etteivät annetut tarjoukset enää ole voimassa, saattaa olla kyse laittomasta tinkimisestä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 290.)

### 4.3 Hankinnasta ilmoittaminen

Hankintalain 35 §:n mukaan pääperiaate julkisissa hankinnoissa on hankintaa koskevan tarjouskilpailun aloittaminen hankintailmoituksen julkaisulla. Julkisilla hankintayksiköillä on ilmoitusvelvollisuus hankinnoistaan, ilmoittaminen ei ole harkinnanvaraista. Ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on antaa markkinoilla toimiville yrityksille riittävä tieto hankinnasta, lisätä yritysten kiinnostusta julkisia hankintoja kohtaan ja näin taata yritysten kilpailu hankinnoissa. Hyödyntämällä markkinoiden kilpailuolosuhteita pyritään edistämään julkisten varojen mahdollisimman tehokasta käyttöä. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 35 §; Lähde & Hannonen 2012, 15.)

Hankintojen ilmoitusmenettely on toteutettu siten, että hankintayksiköillä on velvollisuus toimittaa hankintaa koskevat ilmoitukset julkaistavaksi työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään HILMA-ilmoitusjärjestelmään ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)). (Lähde & Hannonen 2012, 17.) Kansallisen kynnysarvon alittavassa hankinnassa ei ole lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta. Pienhankinnoissakin kuitenkin tulee riittävällä tavalla huolehtia EU:n perustamissopimuksen mukaisten periaatteiden, kuten tarjoajien tasapuolisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden toteutumisesta. (Lähde & Hannonen 2012, 35.)

Kansallisesta hankinnasta ei saa ilmoittaa muissa lähteissä tai lähettää tietoa suoraan tarjoajille ennen kuin ilmoitus on julkaistu HILMAssa (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 145). Hankinta-asetuksen 5 § säättää kansallisessa hankintailmoituksessa olevat tiedot:

- 1) hankintayksikön virallinen nimi ja yhteystiedot;
- 2) hankintayksikön luonne;
- 3) hankintayksikön hankinnalle antama nimi;
- 4) hintahaarukka tai ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa taikka tieto siitä, ylittääkö arvo hankintalain 15 §:n mukaisen kansallisen kynnysarvon;
- 5) hankintalaji;
- 6) hankintamenettely;
- 7) tarjouksen valintaperuste, joka voi olla:
  - a) halvin hinta; tai
  - b) kokonaistaloudellinen edullisuus, jolloin on ilmoitettava vertailuperusteet tärkeysjärjestyksessä tai vertailuperusteiden painotus; jos vertailuperusteet esitetään tarjouspyyntöasiakirjoissa, tulee tästä ilmoittaa hankintailmoituksessa;
- 8) hankinnan kokoon ja laatuun nähden kohtuullinen määräaika, johon mennessä tarjoukset tai osallistumishakemukset on viimeistään toimitettava hankintayksikölle. (Hankinta-asetus 24.5.2007/614 5 §.)

Hankinta-asetuksen 5 §:n mukaisesti hankintailmoituksessa on ilmoitettava, hyväksytäänkö osatarjoukset tai vaihtoehtoiset tarjoukset taikka varataanko hankinta työkeskuksille tai toteutettavaksi työohjelmien yhteydessä. Mikäli käytetään rajoitettua menettelyä, neuvottelumenettelyä tai kilpailullista neuvottelumenettelyä ja asetetaan tarjoajien tai ehdokkaiden arvioimiseksi soveltuvuusvaatimuksia, hankintayksikön

tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa vaatimusten asettamisesta sekä siitä, mistä tarkemmat tiedot mahdollisista vaatimuksista ja niiden todentamiseksi vaadittavista asiakirjoista ovat saatavilla. Ehdokkaiden määrän rajoittaminen on myös ilmoitettava hankintailmoituksessa. (Hankinta-asetus 24.5.2007/614 5 §.)

Hankintalaissa ei ole määritelty kansallisten hankintojen osalta määräaika tarjousten toimittamiseen, mutta EU-kynnysarvot ylittävälle hankinnoille hankintalain 36 §:ssä on säädetty määräajat. Kansallisten hankintojen osalta riittävästä määräajoista on kuitenkin muodostunut oikeuskäytäntö. Yrityksille on annettava kaikissa hankintamenettelyissä riittävä aika tarjouksen jättämiseen. Hankintayksikön on otettava huomioon hankinnan luonne ja laajuus määritellessään määräaikoja. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 36 §; Lähde & Hannonen 2012, 41.)

Lähteen ja Hannosen (2012, 58, 64) mukaan hankintailmoitus tulee tehdä huolella, koska hankintayksikön ilmoitusmenettelyssä tekemät virheet voivat markkinaoikeuteen tehdyn valituksen perusteella johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen tai uuden tarjouskilpailun järjestämiseen. Hankintayksikkö ei voi hankintalain mukaan poiketa ilmoitusvelvollisuudesta muuten kuin laissa erikseen säädettyissä suorahankintatilanteissa tai jos hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Lain mukaisesti ilmoitus pitää julkaista HILMAssa ja tämän lisäksi hankintayksikkö voi oman harkintansa mukaan julkaista hankintailmoituksen myös muissa ilmoituskanavissa. Oikeuskäytännössä on myös kiinnitetty huomiota hankinnan oikeaan luokitteluun hankintailmoituksissa, koska ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on antaa markkinoilla toimiville yrityksille riittävä tieto hankinnasta.

## 5 TARJOUSTEN KÄSITTELY

Hankintalaissa ei säädetä erikseen tarjousten vastaanottamisesta tai avaamisesta. Kaikkia tarjousten jättäneitä on kuitenkin kohdeltava tasapuolisesti ja luottamuksellisesti eivätkä tarjouksen käsittelyyn ja päätöksentekoon osallistuvat henkilöt saa olla esteellisiä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 469.)

## 5.1 Tarjousten avaaminen

Tarjoukset avataan yleensä erillisessä avaustilaisuudessa, jonka ei tarvitse olla julkinen. Tilaisuus voi olla julkinen, jos esimerkiksi hankkeen rahoitusta koskevassa tukipäätöksessä niin edellytetään. Kirjalliset tarjoukset on säilytettävä avaamattomina avaustilaisuuteen asti. Vastaanotettuun kuoreen merkitään saapumisaika ja asiakirjat vastaanottaneen henkilön nimi. Myös sähköpostitse tai telefaxilla saapuneet tarjoukset tulee säilyttää luotettavalla tavalla. Tarjousten avaamisessa on yleensä vähintään kaksi henkilöä ja tarjouksiin merkitään päivämäärä sekä tarjouksen avanneen henkilön nimikirjoitus. Myöhästynyttä tarjousta ei avata, vaan se palautetaan lähettäjälle. (Pekkala & Pohjonen 2012, 469.)

Tarjousten avaamisesta laaditaan pöytäkirja, jonka tarjousten avaajat allekirjoittavat. Pöytäkirjaan tulisi merkitä aika, paikka, avaajien nimet, tarjousten jättämisen määräaika, tarjousten juokseva numero ja tarjousten tekijöiden nimet sekä tarjousten saapumisaika. Mikäli avoimessa menettelyssä hankintayksikkö on lähettänyt tarjouspyynnön suoraan joillekin valitsemilleen yrityksille, joilta ei kuitenkaan ole saatu tarjousta, kannattaa myös tällaiset seikat kirjata pöytäkirjaan. Myöhästyneet tarjoukset tulee myös merkitä. Mikäli avoimessa menettelyssä on tarjoukset toimitettu kahden tai kolmen kuoren menettelyssä, avataan ensin tarjoajien kelpoisuuden arviointia koskevat tiedot sisältävä kuori. Jatkoon valitaan ne, joihin ei ole sovellettava poissulkemisperusteita vaan täyttävät tarjoajille asetetut ehdot. Varsinaisen tarjoukset sisältävät kuoret avataan vain niiltä tarjoajilta, jotka on hyväksytty tarjoajiksi eli niiden tarjoajien hintakuoria ei avata, jotka eivät täytä tarjouspyynnön ehtoja. (Pekkala & Pohjonen 2012, 470.)

## 5.2 Tarjouksen hylkääminen

Hankinnasta päättävällä on oikeus hylätä saadut tarjoukset hankintalain mukaisin perustein. Tarjous on hylättävä:

- jos se on tarjouspyynnön vastainen

- jos tarjoushintaa ei ole annettu yksiselitteisesti tai tarjouksessa ei ole esitetty vaadittavia yksikköhintoja
- jos tarjouksentekijä on tarjousmenettelyssä toiminut vilpillisesti taikka muuten lain tai hyvän kauppatavan vastaisesti
- jos tarjous on saapunut määräajan päättymisen jälkeen. Myöhästynyt, mutta ennen avaustilaisuutta saapunut tarjous voidaan kuitenkin ottaa huomioon kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa. (Oksanen 2010, 56.)

Lisäksi tarjoukset voidaan hylätä

- jos kaikki tarjoukset ylittävät olennaisesti tarkoitukseen varatut määrärahat tai hankinta osoittautuu tarpeettomaksi
- jos tarjoushinta on niin alhainen, että on ilmeistä, ettei hankintaa myyjän taloudelliset edellytykset huomioon ottaen voida tarjouksen mukaisesti täyttää. Tarjousten hylkääminen alhaisen tarjouksen johdosta edellyttää kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa yksityiskohtaista selvitysmenettelyä. (Oksanen 2010, 57.)

Julkisen hankintayksikön kannalta on erittäin tärkeitä, että saadut tarjoukset ovat tarjouspyynnön mukaisia. Tarjouksen tekijöillä ei ole julkisissa hankinnoissa samanlaista mahdollisuutta tarjota haluamallaan tavalla kuin yksityisten kansalaisten tai yksityisoikeudellisten yritysten pyytämien tarjousten kohdalla. Tasapuolisen ja syrjimättömän tarjousten vertailun mahdollistamiseksi saatujen tarjousten tulee olla tarjouspyynnön mukaisia sekä tarjousten teknisen sisällön että tarjousta koskevien oikeudellisten reunaehtojen osalta. Tarjousten tulee sisältää esimerkiksi tarjoushinta sellaisena kuin hankintayksikkö on sen edellyttänyt, hankintamenettelystä riippuen hinta annetaan kokonaishintana tai yksikköhintoina. Jos tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen, hankintayksikkö joutuu eräissä hankintalain mainitsemisissa tapauksissa ehdottomasti hylkäämään tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset, kun taas toisissa tapauksissa hylkääminen on harkinnanvaraista. (Oksanen 2010, 57.) Mikäli tarjouksesta puuttuu tieto, millä ei ole merkitystä tarjousten vertailuun, tarjousta ei saa hylätä. Mikäli tarjous on epäselvä sillä tavoin, että sitä ei voi suoraan todeta tarjouspyynnön vastaiseksi, on tarjoajalta pyydettävä lisäselvitystä. Tarjoajien soveltuvuutta koskevia asiakirjoja voi jonkin verran täsmentää ja täydentää hankintalain 56 § 4 momentin mukaisesti. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 56 §; Pekkala & Pohjonen 2012, 477.)

Mikäli tarjouspyyntö on ollut puutteellinen tai tulkinnanvarainen, hankintayksikkö voi pyytää kaikkia tarjoajia tarkistamaan ja täsmentämään tarjouksen epäselväksi osoittautuneen kohdan (Pekkala & Pohjonen 2012, 481). Tarjouspyyntöä on täsmennettävä kirjallisesti, samoin kuin tarjousten täsmennykset on vastaanotettava kirjallisesti (Tapola 2012, 31).

### 5.3 Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteet

Hankintalain 62 §:n mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- ja toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. Lisäksi hankintayksikkö voi edellisten lisäksi ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen. Hankintayksikkö voi lain mukaan myös ottaa huomioon hankinnan kohteen käyttäjänä toimivan erityisen heikossa asemassa olevan väestönosan tarpeisiin liittyviä perusteita, jos tällaiset tekijät on määritelty teknisissä eritelmissä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 62 §.)

Hankintalain 62 §:n mukaan käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena, vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vastaavat tiedot on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. Painotus voidaan ilmaista myös ilmoittamalla kohtuullinen vaihteluväli. Mikäli vertailuperusteiden suhteellinen painotuksen ilmaiseminen ei ole mahdollista, vertailuperusteet tulee ilmoittaa tärkeysjärjestyksessä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 62 §.)

Hankintalain mukaan tarjouksista on sekä EU-hankinnoissa että kansallisissa hankinnoissa hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan tai se, joka on hinnaltaan halvin. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 62 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 352).

Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaate edellyttää, että tarjoajilla on etukäteen tieto siitä, millä perusteella tarjousten valinta suoritetaan, ja miten valintaperusteena mahdollisesti käytettävää kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan. Hankintayksikön on hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä ilmoitettava, kumpaa valintaperustetta se käyttää, sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta ne vertailuperusteet, joiden perusteella se kokonaistaloudellisuutta arvioi. Jos hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu tarjousten valintaperustetta tai kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteita, on tarjouksista valittava hinnaltaan halvin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 352.)

Käytettäessä tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta hankintayksiköllä on laaja harkintavalta sen suhteen, millä perusteilla kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan. Hankintalaissa on EU-hankintojen osalta lueteltu hankintadirektiivin mukaisesti eräitä esimerkinomaisia mahdollisia vertailuperusteita, joita voidaan käyttää myös kansallisissa hankinnoissa. Hankintayksikön on kuitenkin huomattava, että laissa luetellut vertailuperusteet voivat olla hyvin yleisiä ja vaativat hankintakohtaisia lisätäsmennyksiä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 44 §, 45 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 352.)

Hankintayksikön harkintavaltaa vertailuperusteita asetettaessa rajoittavat eräät oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet. Näiden mukaan:

1. vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen
2. vertailuperusteiden on oltava objektiivisia ja syrjimättömiä
3. vertailuperusteiden tulee koskea sellaisia seikkoja, joilla on taloudellista arvoa hankintayksikölle, mutta niiden ei tarvitse olla puhtaasti taloudellisia
4. vertailuperusteina tulee käyttää vain sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin



5. vertailuperusteena ei tule käyttää sellaisia seikkoja, joilla vain varmistetaan tarjoajan soveltuvuus sopimuksen täyttämiseen eli tarjoajan kelpoisuus
6. vertailuperusteet eivät saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamiseen
7. vertailuperusteet on ilmoitettava niin tarkasti, että tarjoajat voivat niiden perusteella tietää tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla tulee olemaan vaikutusta asian ratkaisuun ja laatia yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 353.)

Vertailuperusteiden tulee olla sovellettavissa kaikkiin tarjouksiin. Vertailuperusteet eivät saa olla jotain tarjoajaa suosivia tai syrjiviä. Vertailukriteerit saavat olla niin tiukkoja, että vain harvat tarjoajat tai vain yksi tarjoaja kykenee saamaan täydet pisteet, mutta kriteerejä ei saa asettaa siten, että on jo etukäteen selvää, mikä tarjoaja kilpailun voittaa. Kansallisuuden tai paikkakuntaan sidottuja samoin kuin aikaisempaa toimittajaa suosivia vertailuperusteita ei saa käyttää. Kyseenalaista on myös käyttää vertailutekijänä palvelun toimittajan paikallistuntemusta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 354.)

Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 356) mukaan nimenomaan kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnissa, vertailuperusteiden tulee liittyä sellaisiin seikkoihin, joilla on lähtökohtaisesti taloudellista arvoa kyseessä olevan hankintayksikön näkökulmasta. Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että jokaisen käytettävän vertailuperusteen ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla puhtaasti taloudellinen, mihin viittaa myös hankintalain esimerkkiluettelon sisältämä vertailuperuste esteettiset ominaisuudet. Vertailuperusteena voidaan käyttää myös sellaisia ympäristönäkökohtia, jotka eivät tuota hankintayksikölle välitöntä taloudellista etua.

Vertailuperusteiden tulee liittyä nimenomaan tarjousten taloudellisen edullisuuden selvittämiseen ja niiden tulee siten koskea seikkoja, joiden nojalla tätä taloudellista edullisuutta myös käytännössä voidaan selvittää. Oikeuskäytännössä on tehty selvä ero toisaalta tarjoajien kelpoisuuden selvittämisen ja toisaalta tarjousten taloudellisen edullisuuden välillä. Hankintamenettelyn vaiheittaisuuden mukaisesti hankintayksikön on ensin selvitettävä, täyttävätkö tarjoajat hankintayksikön asettamat kelpoisuus-kriteerit. Lähtökohtaisesti näitä tarjoajan kelpoisuuteen, muun muassa tekniseen

ja ammatilliseen osaamiseen liittyviä seikkoja ei tulisikaan käyttää enää tarjousten vertailukriteerinä. Korkein hallinto-oikeus on käytännössään korostanut eroa kelpoisuuden arvioinnin ja tarjousvertailun välillä sekä pitänyt hankintalainsäädännön vastaisena sellaista menettelyä, jossa tarjousten vertailussa käytettiin eräitä tarjoajien kelpoisuuden arviointiin liittyviä kriteerejä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 357-358.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin huolimatta on kuitenkin edelleen mahdollista käyttää tarjousten vertailussa eräitä nimenomaan tarjoajan ominaisuuksiin liittyviä vertailuperusteita erityisesti palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa. Hankintalaissa on mainittu nimenomaisesti sallittuina vertailuperusteina esimerkiksi laatu, tekniset ansiot, myynnin jälkeiset palvelut ja tekninen tuki sekä huoltopalvelut. Näiden arvioinnissa lienee edelleen mahdollista käyttää täsmällisesti muotoiltuja tarjoajan kokemukseen, ammattitaitoon, koulutukseen, laatujärjestelmiin ym. liittyviin vertailuperusteita. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 359.)

Kiellettyinä tarjousten vertailuperusteina käytännössä on pidetty seuraavia:

1. tarjoajan referenssiluettelo, josta ilmenevät ainoastaan tarjoajan aikaisempien asiakkaiden nimet ja lukumäärä, mutta jossa ei ole muita täsmennyksiä näille asiakkaille suoritetuista tehtävistä
2. tarjoajan taloudellinen asema
3. tarjouksenantajan taloudelliset edellytykset
4. turvatekijät sekä turvallisuus tuotteen, tuotantojärjestelmän ja varastoinnin osalta
5. tarjoajan varmuus aikataulussa pysymisessä ja työn loppuun saattamisessa
6. tuotantojärjestelmästä varattu kapasiteetti
7. tarjoajan palvelukyky ja tulevaisuuden näkymät. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 360.)

Eskola ja Ruohoniemi (2011, 363-364) ovat todenneet, että käytettäessä kansallisissa hankinnoissa tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, hankintayksikön ei tarvitse ilmoittaa vertailuperusteiden painotusta, mutta hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä vertailuperusteet on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä. Painoarvojen tai tärkeysjärjestyksen ilmoittaminen jo tarjouspyynnössä lisää hankintamenettelyn avoimuutta ja parantaa tarjoajien mahdollisuuksia laatia keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Painoarvojen avoin ilmoittaminen myös ehkäisee sellaisia

tarjoajia syrjiviä menettelyjä, joissa painoarvot määriteltäisiin vasta tarjouksiin tutustumisen jälkeen, jotta saapuneista tarjouksista hankintayksikkö voisi valita oman suosikkinsa. Hankintayksikkö voi määrittää valitsemansa vertailuperusteet ja painoarvot hyvin vapaasti, ottaen kuitenkin huomioon tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Painostusten tulee olla objektiivisia ja niiden tulee olla merkityksellisiä hankinnan kohteen kannalta.

Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 365) mukaan hinnalle on annettava riittävä painoarvo, sillä julkisissa hankinnoissa on kuitenkin aina kyse julkisten varojen käytöstä ja kyseessä ovat nimenomaan kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet. Hankintalain perusteluissa on korostettu hinnalle asetettavaa riittävää painoarvoa. Oikeuskäytännössä on hyväksytty palveluhankinnoissa hinnan osalta suhteellisen alhaisiakin painoarvoja, useissa tapauksissa hinnan osalta on hyväksytty 30 prosentin painoarvo suhteessa laadullisiin vertailuperusteisiin.

#### 5.4 Muita vertailuperusteita

Mikäli tarjoaja viittaa omiin maksu- ja toimitusehtoihinsa tarjouspyynnössä edellytettyjen ehtojen sijaan tai tarjoaja on voinut lisätä tarjoukseensa alan kauppatapojen tai käytäntöjen mukaisia lisäehtoja, tarjous tulee hylätä tarjouspyynnön vastaisena. Tarjoaja ei voi myöskään pidättää itsellään oikeutta muuttaa hintoja sopimuskauden aikana. Mikäli tarjouspyyntöön sisältyy lomakkeita, niitä tulisi pääsääntöisesti käyttää. Mikäli lomaketta ei ole käytetty, mutta samat tiedot selviävät tarjouksesta, tarjousta ei ole syytä suoraan hylätä. Hankintayksikkö ei saa hyväksyä tarjousta, jossa on jokin hankintayksikköä sitova neuvottelu- tai hintavarauma mahdollisiin tuleviin muutoksiin. (Pekkala & Pohjonen 2012, 480.)

Tapolan (2012, 52) mukaan tarjoaja saattaa sisällyttää tarjoukseensa yleisluonteisia tulkintaohjeita, joiden mukaan ristiriitatilanteessa tarjouspyynnön teksti ohittaa tarjouksen sanamuodon. Tällä tavoin tarjoaja pyrkii välttämään tilanteen, jossa tarjoukseen jäänyt tarjouspyynnön vastaisuus johtaa tarjouksen hylkäämiseen. Hankintayksikkö ei tässäkään tapauksessa voi hyväksyä tarjousta, joka on tarjouksen selkeän

vaatimuksen vastainen, vaikka tarjouksessa olisikin yleisluonteinen maininta tarjouspyynnön ensisijaisuudesta ristiriitatilanteessa.

Tapolan (2012, 93-94) mukaan laitehankinnoissa tulee hankintayksikön tarjouspyynnössä ilmoittaa, milloin viimeistään sen tulee saada hankinnan kohteena oleva laite. Toimitusaikaa koskee tällöin tietty vähimmäisvaatimus, jonka kuluessa tarjoajan tulee sitoutua toimitukseen. Vähimmäisvaatimukseksi asetettua toimitusaikaa on ehdottomasti noudatettava tarjouksessa. Hankintayksikön tarjousten vertailuperusteissa saattaa olla mainittuna, että vähimmäisvaatimusta lyhyempää aikaa arvostetaan tarjousten vertailussa. Mikäli tarjoaja ei pysty sitoutumaan vähimmäisaikaa lyhyempään toimitusaikaan, tarjous ei ole tarjouspyynnön vastainen, mutta tarjoaja ei saa vertailussa pisteitä. Hankintayksikön tulee pystyä perustelemaan asettamansa toimitusajan vähimmäisvaatimukset.

#### 5.5 Hankintapäätös ja -sopimus

Hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksikön tulee antaa hankintamenettelyssä tekemänsä päätös kirjallisesti tiedoksi kaikille niille tahoille, joita päätös koskee. Hankintalain 73 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttaneet seikat, joita ovat ainakin ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä ne perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 73 §, 75 §.)

Jos hankinnassa on noudatettava odotusaikaa, päätöksestä tai siihen liittyvistä asiakirjoista on lisäksi käytävä ilmi, minkä ajan kuluttua hankintasopimus voidaan tehdä (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 77 §).

#### 5.6 Hankintapäätöksestä valittaminen

Hankintalain 74 §:n mukaan hankintayksikön tulee liittää hankintapäätökseen valitusosoitus, jossa selostetaan miten asia on mahdollista saada markkinaoikeuden käsi-

teltäväksi. Valitusosoituksessa tulee olla myös hankintayksikön yhteystieto. Hankintalain mukaisesti hankinnasta valittavan tahon tulee ilmoittaa myös hankintayksikölle aikeestaan tehdä valitus. Päätöksen liitteeksi tulee myös liittää oikaisuohje hankinta-oikaisun tekemiselle hankintayksikölle itselleen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 74 §; Pekkala & Pohjonen 2012, 567.)

Vuonna 2010 hankintalain uudistamisen yhteydessä hankintayksiköiden päätösten tiedoksianto uudistettiin siten, että päätös oli mahdollista antaa sähköisesti. Hankintayksikkö saa valita, lähettääkö päätöksen sähköisesti vai tavanomaisena kirjeenä. Sähköinen tiedoksianto on tavanomaista kirjettä nopeampi ja valitusaika sähköisessä tiedoksiannossa alkaa siitä päivästä, kun päätös oheisasiakirjoineen on vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Normaalisti tällaisena ajankohtana pidetään viestin lähettämispäivää. Tavanomaisen kirjeen valitusaika alkaa kulua seitsemäntenä päivänä lähettämisestä. Tätä määräaika ei ole mahdollista lyhentää, vaan oikeuskäytännössä tiedoksisaantia koskeva oletama on nykyisen lain tulkinnan mukaan aina seitsemän päivää. Tämä korostaa entisestään päätösten sähköisen tiedoksiannon nopeutta ja tarkoituksenmukaisuutta jatkossa. (Pekkala & Pohjonen 2012, 568-569.)

### 5.6.1 Hankintaoikaisu

Hankintalain 80-83 §:ssä säädetään hankintaoikaisusta. Hankintaoikaisu lisättiin hankintalakiin vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä ja se koskee kaikkien hankintayksiköiden hankintoja. Hankintaoikaisuna voi hankintayksikkö itse poistaa virheellisen päätöksensä tai peruttaa toimenpiteen, jolla on oikeudellisia vaikutuksia tarjoajien asemaan ja ratkaista asia uudelleen, mikäli päätös perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Hankintaoikaisun voi tehdä esimerkiksi ehdokas, jota hankintayksikkö ei rajoitetussa menettelyssä tai neuvottelumenettelyssä hyväksynyt tarjouskilpailuun tai tarjoaja, jonka tarjousta hankintayksikkö ei ole valinnut. Hankintaoikaisu tulee tehdä 14 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Määräaika aletaan laskemaan tiedoksianto seuraavasta päivästä ja se lasketaan kalenteripäivinä. Hankintalaissa ei säädetä hankintaoikaisun käsittelevästä toimivaltaisesta toimielimestä, vaan hankintayksikkö saa itse päättää hankintaoikaisun käsittelevästä toimielimestä.

(Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 80 §, 81 §; Pekkala & Pohjonen 2012, 575-577.)

### 5.6.2 Valitus markkinaoikeuteen

Hankintalain 85 §:n mukaan se, jota asia koskee, voi tehdä valituksen markkinaoikeuteen hankintaa koskevasta asiasta. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on oikeudellinen intressi saada muutos virheelliseen hankintamenettelyyn. Hankintalain 86 §:n mukaisesti markkinaoikeuden käsiteltäväksi voidaan saattaa hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai hankintayksikön hankintamenettelyssä tehty toimenpide, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Valitus markkinaoikeuteen voi siis koskea koko hankintamenettelyn vaiheita ja tehtyjä toimenpiteitä eikä pelkästään hankintapäätöstä. Valituksen voi tehdä jo tarjouskilpailun aikana, mikäli hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä on oikeusohjeiden vastaisia ehtoja. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voi kuitenkaan saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä, joka koskee yksinomaan hankintamenettelyn valmistelua. Hankintalain 32 §:n mukaiseen puitejärjestelyyn ei saa hakea valittamalla muutosta, jolle markkinaoikeus myönnä käsittelylupaa. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 85 §, 86 §, 32 §.)

Hankintalain 87§:n mukaan valitus markkinaoikeudelle on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa asianosaisen saatua tiedon päätöksestä valitusosoituksineen. Puitejärjestelyssä valitusaika on 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Mikäli hankintapäätöksen tiedoksianto on koskenut virhe, eikä muutoksenhakuaika ole kulunut, valitus markkinaoikeudelle on tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hankintapäätöksen tekemisestä. Muutoksenhaun määräajan pidentäminen 14 päivästä 6 kuukauteen on mahdollista vain tilanteissa, joissa hankintapäätöksen tai valitusosoituksen puutteellisuus vaikuttaa muutoksenhakijan mahdollisuuksiin arvioida oikeussuojan tarvettaan. Mikäli hankintapäätöstä tai valitusosoitusta ei ole lainkaan annettu tiedoksi, valitusaika ei ole alkanut kulua ollenkaan. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 87 §.)

### 5.6.3 Hankintapäätöksen täytäntöönpano

Hankintalain 90 § kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon, jos asia on saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Kyseessä on aina EU:n kynnysarvon ylittävä hankinta, jossa on noudatettava niin sanottua odotusaikaa. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 90). Hankintalain 91 §:n mukaan valituksen tultua vireille markkinaoikeudessa, se voi kieltää, keskeyttää tai sallia hankintapäätöksen täytäntöönpanon taikka määrätä hankintamenettelyn muutoin keskeytettäväksi väliaikaisesti markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Tällöin markkinaoikeuden tulee lain mukaan kiinnittää huomiota siihen, ettei toimenpiteestä aiheudu vastapuolelle tai muiden oikeuksille tai yleisen edun kannalta suurempaa haittaa kuin toimenpiteen edut olisivat. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 91.) Markkinaoikeus voi määrätä väliaikaisen kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 100 §). Markkinaoikeuden 91 §:n nojalla antamaan väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 103 §).

Hankintalain 92 §:ssä säädetään hankintayksikön mahdollisuudesta antaa kirjallinen sitoumus markkinaoikeudelle, ettei se laita hankintapäätöstä täytäntöön niin kauan kuin asia on markkinaoikeudessa vireillä. Tällöin markkinaoikeus ei ilman erityistä syytä anna päätöstä hankintapäätöksen täytäntöönpanon väliaikaista kieltämistä koskevasta vaatimuksesta. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 92).

Hankintalain 93 §:n mukaan hankintayksikkö voi markkinaoikeusvalituksesta huolimatta järjestää hankinnan väliaikaisesti tilaamalla sen hankintamenettelyyn osallistuneelta tai aiemmalta toimittajalta, jollei hankintaa voida sen luonteen vuoksi lykätä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Hankinnan väliaikainen järjestäminen ei kuitenkaan saa estää sitä, että markkinaoikeuden päätöksellä voidaan valittajan vaatimuksesta kumota hankintayksikön päätös, kieltää hankintayksikköä soveltamasta virheellistä menettelyä tai velvoittaa hankintayksikkö korjaamaan virheellinen menettelynsä. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 § 93).

#### 5.6.4 Hyvitysmaksu

Hankintalain 94 §:ssä säädetään hankintalain vastaisista seuraamuksista. Markkinaoikeus voi hakemuksesta;

- 1) kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan
- 2) kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä
- 3) velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä
- 4) määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä
- 5) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen
- 6) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun
- 7) lyhentää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluu. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 94 §).

Markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Markkinaoikeus määrää hyvitysmaksun maksettavaksi, mikäli hakemus on pantu vireille vasta hankintasopimuksen tekemisen jälkeen tai mikäli reaalikeinot aiheuttaisivat hankintayksikölle suurempaa haittaa kuin mitä toimenpiteen edut olisivat. Hyvitysmaksu otetaan käyttöön lähtökohtaisesti vain silloin, kun muita keinoja puuttua hankintayksikön laittomaan menettelyyn ei ole. Saadakseen hyvitysmaksun hakijan on osoitettava, että hankintamenettelyssä on tapahtunut virhe ja hänellä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, jos kyseistä virhettä ei olisi tapahtunut. Näiden kummankin edellytysten on täyttyvä. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 94 §, 95 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 421-423.)

Hyvitysmaksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon hankintayksikön virheen laatu, hankinnan kokonaisarvo ja hakijalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko. Hyvitysmaksun määrä ei saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Hakijan on esitettävä hakemuksessaan vaatimansa hyvitysmaksun määrä, vaikka markkinaoikeus harkitseekin itsenäisesti hyvitysmaksun määrän. Hyvitysmaksulle ei määrätä maksettavaksi viivästyskorkoa. Markkinaoikeus voi kuitenkin jättää hyvitysmaksun määräämättä, mikäli hankintayksikkö on pidät-



täytynyt hankintapäätöksen täytäntöönpanosta markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 95 §; Eskola & Ruohoniemi 2011, 424-425.)

## 6 MARKKINAOIKEUDEN RATKAISUJA HUITTISTEN KAUPUNGIN HANKINTAPÄÄTÖKSISTÄ TEHDYISTÄ VALITUKSISTA

Empiriaosaan olen ottanut kolme Huittisten kaupungin hankintapäätöstä, josta on tehty valitukset markkinaoikeuteen. Kahdessa esimerkkitapauksessa markkinaoikeus on tehnyt ratkaisun valittajan hyväksi ja yksi valitus on hylätty eli markkinaoikeus on katsonut hankintayksikön toimineen hankintalain säännösten mukaisesti. Valitukset ovat kohdistuneet tarjouspyynnössä oleviin tarjousten vertailuperusteisiin ja epäselvään tarjouspyyntöön.

### 6.1 Uimahallin asiakaskulunvalvontajärjestelmä

Huittisten kaupungin tekninen palvelukeskus on julkaissut 17.8.2012 HILMA -portaalissa sekä kaupungin internetsivuilla tarjouspyynnön Huittisten uimahallin asiakaskulunvalvontajärjestelmästä. Hankintamenettely oli avoin ja hankinta ylitti ennakoidun arvon laskennan perusteella hankintalain mukaisen kansallisen kynnyсарvon. Tarjouspyynnön mukaan valinta tehtiin hyväksyttävistä tarjouksista halvimman tarjouksen jättäneestä. Tarjoukset tuli jättää 27.8.2012 kello 15.00 mennessä. (Tekninen lautakunta 18.9.2012 199§.)

Hankintayksikkö sai määräaikaan mennessä neljä tarjousta ja tarjouksista laadittiin yhteenvetotaulukko. Hankintayksikkö hylkäsi yhden tarjouksen sen perusteella, että tarjoaja oli liittänyt tarjoukseen tekniset asiakirjat englanninkielisenä. Tarjouspyynnön kohdan 5 mukaan kaikki tarjousasiakirjat tuli toimittaa suomen kielellä. Kaksi muuta tarjousta hankintayksikkö hylkäsi sillä perusteella, että tarjouksessa oli puutteelliset tiedot huollosta. Tarjouspyynnön kohdan 1 mukaan järjestelmätoimittajan oli esitettävä selvitys järjestelmän huolto-osien saatavuudesta järjestelmän käytön aikana

sekä huoltotarpeesta ja huollon saatavuudesta. Kyseiset tarjouspyynnöt olivat hankintayksikön mukaan näiltä osin tarjouspyynnön vastaisia. Hankintayksikkö ei ollut pyytänyt tarjouksiin täydennyksiä. (Tekninen lautakunta 30.10.2012 199§.)

Hankintayksikölle jäi jäljelle yksi tarjous, jonka Huittisten kaupungin tekninen lautakunta valitsi 18.9.2012 pitämässään kokouksessa uimahallin asiakaskuluvalvontajärjestelmän toimittajaksi. Päätöksen perusteena oli tarjouspyynnön mukaisesti hinnaltaan halvin tarjous. (Tekninen lautakunta 30.10.2012 199§.)

Tosiasiasa tämä hyväksytty tarjous oli vasta kolmanneksi halvin, mutta koska muut tarjoukset hylättiin tarjouspyynnön vastaisena, ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä kyseinen tarjous.

#### 6.1.1 Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeudelle

Hankintayksikön päätöksestä valitti yritys E markkinaoikeuteen 16.10.2012 ja yrityksen vaatimus oli oikaista virheellistä hankintaprosessia ja hankintapäätöksen hylkäämistä sekä uutta korjattua hankintamenettelyä, jossa toteutuu avoin menettely ja hankinnan kokoon nähden riittävä tarjousaika. Toissijaisesti yritys vaati hankintapäätöksen hylkäystä ja korjaamista, koska yrityksen mielestä heidän tarjouksensa oli hylätty toissijaisista syistä, joita ei riittävästi perusteltu tarjouspyynnössä eikä haluttu kilpailuttaa/selvittää. Mikäli hankintayksikkö solmii sopimuksen yritys E:n vaatimuksista huolimatta, he vaativat vahingonkorvausta liikevaihdon ja -tuoton menetyksestä sekä mahdollisista markkinaoikeuden kuluista yhteensä 26 415 euroa. (MAO 378/13.)

Vastineessaan markkinaoikeudelle Huittisten kaupunki totesi, että hankintayksikön mielestä tarjousaika oli ollut riittävä, koska se oli saanut useamman tarjoukset ko. hankintaan. Takuuajan jälkeiseen huoltoon kohdistuvaan kysymykseen hankintayksikkö toteaa lausuntonaan, että tarjouspyynnön liitteenä olevassa Kulunvalvontajärjestelmän kuvaus -asiakirjan 1. kohdassa todetaan: *"Järjestelmätoimittajan on esitettävä selvitys järjestelmän huolto-osien saatavuus-*

*desta järjestelmän käytön aikana, sekä huoltotarpeesta ja huollon saatavuudesta."*  
(Tekninen lautakunta 30.10.2012 199§.)

Teknisen lautakunnan mukaan hankinnan valintaperusteena tarjouspyynnön mukaisesti on ollut *"tarjouspyynnön mukaisista ja muutoin hyväksyttävistä tarjouksista valitaan hinnaltaan halvin tarjous."* Yritys E:n tarjouksessa mainitaan huollosta: *"Tarjous käsittää kokonaistoimituksen käyttökuntoon asennetun järjestelmän toimittamisesta ja asentamisesta sekä asiakkaan henkilöstön käyttö- ja huoltokoulutuksen, takuuaajan sekä sen jälkeisen teknisen tuen ja huoltopalvelut erillisen tukipalvelusopimuksen mukaan."* Hankintayksikön mukaan tarjouksessa ei esitetty selvitystä huolto-osien saatavuudesta eikä myöskään huollon saatavuudesta eli vaste-ajoista. (Tekninen lautakunta 30.10.2012 199§.)

Tekninen lautakunta päätti käynnistää hankkeen hyväksytyyn toimittajan kanssa, vaikka valituksen käsittely markkinaoikeudessa olikin kesken. (Tekninen lautakunta 30.10.2012 199§.)

#### 6.1.2 Markkinaoikeuden ratkaisu 378/13 ja seuraamukset

Markkinaoikeus antoi 17.10.2013 päätöksen numero 378/13, jonka johtopäätöksenä oli hankintayksikön menetelleen hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Asiassa oli näin ollen harkittava hankintalaissa säädettyjen seuraamusten määräämistä. Koska hankintapäätös on pantu täytäntöön, hankintalain 95 § 1 momentista johtuen ainoana seuraamuksena hankintayksikön virheellisestä menettelystä voi tulla kysymykseen hyvitysmaksun määrääminen. Pykälän 2 momentin mukaan hyvitysmaksun määrä ei saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Markkinaoikeus määrää Huittisten kaupungin maksamaan yritys E:lle hyvitysmaksua 5 000 euroa. (MAO 378/13.)

Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan hankintayksikkö oli menetellyt virheellisesti, kun se oli sulkenut valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena. Tarjouksen valintaperuste on ollut halvin hinta. Koska valittajan tarjous, jonka ar-

vonlisäveroton hinta on ollut 66.415 euroa ja ollut annetuista tarjouksista hinnaltaan halvin, valittajalla on katsottava olleen todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. (MAO 378/13.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa Huittisten kaupunki määrättiin maksamaan hyvitysmaksua valituksen tehneelle tarjoajalle, koska hankintayksikkö oli markkinaoikeuteen tehdystä päätöksestä huolimatta pannut päätöksen täytäntöön. Hyvitysmaksun suuruus oli 5 000 euroa, joka oli laskettu valittajan tekemästä tarjouksesta, jonka arvonlisäveroton hinta oli 66 415 euroa. Hankintalain 95 §:n 2 momentin mukaan hyvitysmaksun määrä ei saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia. Tosiasiallisesti Huittisten kaupunki menetti hankintayksikön virheestä johtuen huomattavasti enemmän, koska oli tehnyt hankintasopimuksen tarjoajan kanssa, jonka tarjoushinta oli 90 100 euroa.

Hallituksen esityksen mukaan hyvitysmaksu on markkinaoikeuden käytettävissä oleva toissijainen oikeussuojakeino, joka tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi vain silloin, kun markkinaoikeudella ei ole käytettävissään niin sanottuja reaalikeynoja. Hyvitysmaksu voidaan lähtökohtaisesti määrätä silloin, kun markkinaoikeuden ensisijaisen seuraamusten eli reaalikeynojen käyttö on mahdotonta, koska hankintasopimus on jo tehty. Hyvitysmaksu voidaan määrätä myös reaalikeynojen sijaan, jos reaalikeyno saattaisi aiheuttaa hankintayksikölle, muiden tahojen oikeuksille tai yleisen edun kannalta suurempaa haittaa kuin mitä toimenpiteen edut olisivat. Näin ollen valittaja ei voi vaatia ensisijaisesti hyvitysmaksua, vaan valittajan tulee vaatia ensisijaisesti reaalikeynojen mukaisia seuraamuksia. Myöskään hankintayksiköllä ei ole oikeutta saada asiaa käsiteltäväksi hyvitysmaksuasiana, vaan asian käsittely hyvitysmaksuasiana on sidottu edellä mainittuihin edellytyksiin. (Hallituksen esitys 50/2006; Pekkala & Pohjonen 2012, 619.)

### 6.1.3 Tarjousten tekemiseen varattu aika

Markkinaoikeus toteaa päätöksen perusteluissaan muun muassa, että hankintamenettelyssä noudatettavista vähimmäismääräajoista ei ole kansallisten hankintojen osalta

säädetty hankintalaissa. Hankintalain 70 §:n mukaan ehdokkaille on varattava hankinnan laajuus ja laatu huomioon ottaen kohtuullinen aika tarjousten tekemiseen. Mainittu lainkohta ei kuitenkaan koske avointa menettelyä, joka oli kyseessä tässä hankinnassa. (MAO 378/13.)

Hankinta-asetuksen säädösten mukaan kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee ilmoittaa sähköisellä julkisten hankintojen ilmoituskanavalla eli HILMA-portaalissa. Hankintailmoitukseen tulee sisällyttää kaikki hankinta-asetuksen 5 §:ssä mainitut tiedot. Käytännössä tämä onnistuu HILMA-portaalissa vastaamalla kaikkiin hankintailmoituslomakkeessa esitettyihin kysymyksiin. Tämän lisäksi hankintayksikkö voi ilmoittaa hankinnasta myös muilla tiedonvälitystavoilla, mutta ei ennen kuin ilmoitus on julkaistu HILMAssa. (Hankinta-asetus 24.5.2007/614 5 §; Oksanen 2010, 46.) Hankintalain 36 §:ssä määritellään vähimmäismääräajat ilmoituksille ja määräaikojen laskeminen, mutta nämä määräykset koskevat vain EU:n kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Kansallisten hankintojen osalta hankintalain 70 §:ssä on vain maininta, että ehdokkaille on varattava hankinnan laajuus ja laatu huomioon ottaen kohtuullinen aika tarjousten tekemiseen. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 36 §, 70 §.)

Markkinaoikeus on ratkaisussaan myös todennut, että tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksesta sekä velvollisuudesta käyttää hyväksi kilpailuolosuhteet seuraa myös se, että tarjoajille on varattava todellinen mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. Markkinaoikeus katsoo, että lähtökohtaisesti hankintayksiköllä on avoimessa menettelyssä oikeus määritellä tarjousten tekemiselle varattava aika. Määräaikoja asettaessaan hankintayksikön on kuitenkin otettava huomioon hankinnan monitahoisuuden, laajuuden ja luonteeseen liittyvät seikat. Tämä aika ei saa kohtuuttoman lyhyt tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. (MAO 378/13.)

Pekkala & Pohjosen (2012, 299, 303) mukaan hankintayksiköillä on oikeus määritellä osallistumishakemusten ja tarjousten tekemiselle varattava aika. Hankintayksikön on määräaikoja asettaessaan otettava huomioon hankinnan monimutkaisuus, laajuus ja luonne. Tarjousten laatimisen edellyttämän ajan lisäksi on huomioitava myös tarjoukseen liittyvien todistusten ja selvitysten hankkimiseen ja laatimiseen tarvittava aika sekä tarjousten ja asiakirjojen toimittamisen edellyttämä aika. Määräaikoja tulisi

tarvittaessa pidentää siten, että tarjoajat pystyvät perehtymään tarjousten laatimisessa tarvittaviin tietoihin. Määräajan pidentämiselle ei ole hankintalaissa asetettu tarkempia määräaikoja, mutta hankintayksikön on tässäkin tapauksessa huomioitava tarjoajien tasapuoliseen kohteluun ja suhteellisuuteen liittyvät vaatimukset. Tarjousajan pidentäminen hankintamenettelyn jo käynnistyttyä tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista. Tarjoajalla ei ole oikeutta vaatia määräajan pidentämistä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 299 , 303.)

Hankintayksikkö on toimittanut uimahallin asiakaskulunvalvontajärjestelmää koskevan hankintailmoituksen julkaistavaksi 16.8.2012, ilmoituksen ollessa nähtävillä HILMA-ilmoituskanavalla 17.8.2012 alkaen. Tarjoukset tuli toimittaa hankintayksikölle viimeistään 27.8.2012 kello 15.00. Hankinnan sisältönä on ollut toimittaa uimahallin asiakaskulunvalvontajärjestelmä tarjouspyynnön erillisen liitteen mukaisesti täyteen toimintakuntoon toteutettuna ohjelmistoinen ja kassapäätteinen. Lisäksi toimitukseen on kuulunut käyttökoulutus, ohjelmapäivitykset ja asiakastuki takuu-aikana. Markkinaoikeus katsoo, että hankinnan laajuus ja laatu huomioon ottaen, hankintayksikkö ei ole varannut tarjoajille kohtuullista aikaa tarjousten tekemiseen. (MAO 378/13.)

#### 6.1.4 Tarjousten vertailu

Markkinaoikeus on päätöksen perustelussa todennut, että hankintalain 69 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Lain 72 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Huittisten kaupungin tekninen lautakunta on päätöksellään 18.9.2012 sulkenut kolme neljästä tarjouksestaan tarjouspyynnön vastaisena tarjouskilpailusta ja valinnut ainoan jäljelle jääneen hankinnan toteuttajaksi. Valittajan tarjous on hankintapäätöksen mukaan ollut tarjouspyynnön vastainen siitä syystä, että tarjouksessa esitetyt tiedot huollosta ovat olleet puutteellisia. Hankintayksikön mukaan valittajan tarjouksessa ei ole ollut tarjouspyynnössä edellytettyä selvitystä huolto-osien saatavuudesta eikä huollon saatavuudesta eli vasteajasta. (MAO 378/13.)

Tarjouspyynnön kohdassa 7 "Tarjouksen sisältö" on ilmoitettu, että tarjous on tullut jättää tarjouspyynnön liitteenä olleella tarjouslomakkeella ja että tarjousta on voinut täydentää vapaamuotoisilla liitteillä. Tarjouspyynnön kohdan 10 "Tarjousten arviointiperusteet" mukaan tarjoajan on tullut liittää tarjouksen arviointia varten tarjoukseensa muun ohella kulunvalvontajärjestelmän kuvaus sekä tekniset erittelyt järjestelmästä. Tarjouspyynnön liitteenä olleen kulunvalvonnan kuvausta koskeneen asiakirjan kohdassa 1 "Kulunvalvontajärjestelmän yleiskuvaus ja tavoitteet" on todettu, että "Järjestelmätoimittajan on esitettävä selvitys järjestelmän huolto-osien saatavuudesta järjestelmän käytön aikana, sekä huoltotarpeesta ja huollon saatavuudesta." (MAO 378/13.)

Valittaja on tarjouksessaan ilmoittanut, että sen tarjous käsittää kokonaistoimituksen käyttökuntoon asennetun järjestelmän toimittamisesta ja asentamisesta sekä asiakkaan henkilöstön käyttö- ja huoltokoulutuksen, takuuajan sekä sen jälkeisen teknisen tuen ja huoltopalvelut erillisen tukipalvelusopimuksen mukaan. Valittajan tarjouksesta on edelleen ilmennyt, että tarjottu ratkaisu sisältää ylläpidon ja huollon kattaen ohjelmistojen vian, korjauksen ja ylläpitopalvelun sekä laitteiden ja kojeiden vian korjauksen ja huoltopalvelun. Lisäksi valittajan tarjouksessa on ilmoitettu huollon osalta seuraavaa: *"Laitteiden paikallishuoltotarvetta ei ole yleistä puhdistusta ja huolenpitoa lukuun ottamatta. Paikallisen huoltohenkilöstön koulutus kohdistuu erikoistilanteiden hallintaan ja on vähäinen, järjestelmähuolto tapahtuu verkon kautta etäpalveluna. Huolto-ohjeet ja tekniset käsikirjat ovat suomenkielisiä. Tekniset käsikirjat ja käyttöohjeet sisältävät normaalin- ja poikkeustilan toimintaohjeistuksen ja liitännärajapintakuvaukset sekä suositukset ja vaatimukset käytettävistä tarvikkeista."* (MAO 378/13.)

#### 6.1.5 Tarjouspyyntöasiakirjojen selkeys

Markkinaoikeus toteaa, että ainoa tarjouspyyntöasiakirjoissa ollut huoltoa koskeva ehto tai vaatimus on ollut kulunvalvontajärjestelmän yleiskuvauksen ja tavoitteiden

esittämisen yhteydessä esitetty vaatimus siitä, että järjestelmäntoimittajan on esitettävä selvitys järjestelmän huolto-osien saatavuudesta järjestelmän käytön aikana sekä huoltotarpeesta ja huollon saatavuudesta. Tarjousten tekemistä varten tarjouspyyntöön liitettyssä tarjouslomakkeessa ei ole pyydetty tietoja huoltopalvelujen sisällöstä, eikä hankintayksikkö ole tarjouspyyntöasiakirjoissaan esittänyt huollolle ja huollon saatavuudelle mitään sisällöllisiä vaatimuksia. (MAO 378/13.)

Markkinaoikeus toteaa tarjouspyynnön yleisluonteisuuden huomioon ottaen, että tarjoajien ei ole tarjoustaan tehdessään ollut mahdollista tietää hankintayksikön edellyttävän sitä, että tarjouksissa pitää antaa tietoja huollon vasteajoista. Hankintayksikkö ei siten olisi voinut käyttää kyseisten tietojen puuttumista perusteena tarjouksen sulkeemiselle tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena. (MAO 378/13.)

Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi on suhteutettava yhtäältä hankintayksikön asettaman vaatimuksen selvyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä toisaalta tarjoajan esittämän selvityksen sisältöön. Valittajan tarjouksesta ilmenee, että valittaja on tarjouksessaan muun ohella ilmoittanut tarjouksensa sisältävän ylläpidon ja huollon kattaen ohjelmistojen vian, korjauksen ja ylläpitopalvelun sekä laitteiden ja kojeiden vian korjauksen ja huoltopalvelun. Valittaja on esittänyt tarjouksessaan järjestelmän huollosta myös yksityiskohtaisempia tietoja. Valittajan tarjouksen sisällön ja toisaalta hankintayksikön huollon osalta esittämän vaatimuksen yleispiirteisyyden huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on menetellyt tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun se on sulkenut valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisuuden vuoksi. (MAO 378/13.)

Tapolan (2012, 119) mukaan tarjouspyynnön ollessa epäselvä jollekin tuotteelle asetettujen vaatimusten osalta, epäselvyyttä ei voida katsoa tarjoajan vahingoksi. Mikäli tarjouspyyntö on ollut epäselvä hankinnan kohteen vaatimusten osalta ja tarjouskilpailun hävinnyt tarjoaja esittää väitteen voittaneen tarjoajan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudesta, ei väitteellä todennäköisesti ole menestymisen mahdollisuutta. (Tapola 2012, 119.)



Tapolan (2012, 119) kirjan mukaan hankintayksiköllä voi olla tarjouspyyntöä laatiesaan mielessä jokin selkeä vaatimus, jonka mukaisesti se haluaisi tarjoajan tarjoamaan esimerkiksi tarjoamansa tuotteen käyttökoulutusta. Jotta tarjous voidaan katsoa tarjouspyynnön vastaiseksi, vaatimus on asetettava riittävän täsmällisesti tarjouspyyntöön. Jos tarjouspyynnön vaatimus esimerkiksi liitteenä pyydetyn selvityksen sisällöstä on epätarkka, tarjoajan tarjousta ei voida katsoa tällaisen vaatimuksen vastaiseksi. (Tapola 2012, 119.)

Hankinnassa valintaperusteena on ollut halvin hinta. Hankintayksikkö on hylännyt valittajan tarjouksen sen perusteella, että tarjouksesta ei ollut hankintayksikön mielestä niitä asioita, joita se oli tarjouspyynnössään edellyttänyt, muun muassa huollon vasteaika. Markkinaoikeus on kuitenkin päätöksessään todennut, että hankintayksikön tarjouspyyntö on ollut niin yleisluonteinen, että tarjoajat eivät ole tarjousta tehdessään voineet tietää, että hankintayksikkö edellytti tarjouksissa annettavan tiedon huollon vasteajoista. Tarjouspyynnön liitteenä olleessa kulunvalvonnan kuvausta koskeneessa asiakirjassa on todettu *"Järjestelmätoimittajan on esitettävä selvitys järjestelmien huolto-osien saatavuudesta järjestelmän käytön aikana, sekä huolto-tarpeesta ja huollon saatavuudesta."* Hankintayksikkö on tarkoittanut *huollon saatavuudella* aikaa, joka kuluu kunnes huolto vastaa sinne lähetettyyn ilmoitukseen järjestelmän toimimattomuudesta eli puhutaan vasteajasta.

Tarjouspyynnön sanavalinnat nousevat todella tärkeiksi tätäkin markkinaoikeuden ratkaisua luettaessa. Hankintayksikkö on tarjouspyyntöä laatiessaan tarkoittanut huollon eri toimintoja laajemmin kuin kuitenkaan on tarjouspyyntöön ja tarjouspyynnön liitteenä olevaan kulunvalvonnan kuvaukseen kirjoitettu. Mikäli sanojen *huollon saatavuus* tilalla olisi ollut sanat *huollon vasteaika*, olisiko tarjoukset olleet vertailukelpoisia. Sitä on sataprosenttisesti mahdotonta sanoa, mutta markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön tarjouspyyntö oli ollut huollon osalta liian yleisluonteinen.

Kun on kyse isoista hankinnoista, joissa pitää ottaa huomioon monta eri asiaa, tulisi hankintaan varata riittävästi aikaa. Tämä hankinta oli tehty kiireisellä aikataululla, tarjousten laadintaan oli annettu suhteellisen lyhyt aika ja hankinta oli laitettu täytän-

töön, vaikka hankintapäätöksestä oli tehty valitus markkinaoikeudelle. Tämän hankinnan osalta kiire tuli maksamaan Huittisten kaupungille suurehkon summan euroja.

## 6.2 Auras- ja hiekoitustyöt talvikausille 2011 - 2013

Huittisten kaupungin tekninen lautakunta on kilpailuttanut Huittisten kaupungin auras- ja liukkaudentorjuntatyöt alueittain talvikausille 2011 - 2012 ja 2012 -2013. Hankinnassa on optiot talvikausille 2013 - 2014 ja 2014 - 2015 yhtä aluetta lukuunottamatta. Hankintailmoitus on julkaistu 4.10.2011 HILMA -portaalissa, kaupungin internetsivulla sekä paikallislehdessä julkaistulla ilmoituksella. Valittavaksi ilmoitettiin kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous ottaen huomioon tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt vertailuperusteet; hinta max 50 pistettä, kalusto max 30 pistettä ja henkilöstön ammattitaito max 20 pistettä. Hankintayksikkö ilmoitti tarjouspyynnössä varaavansa oikeuden hylätä hinnaltaan kohtuuttomiksi katsomansa tarjoukset. Tarjouksen tehnyt urakoitsija voi tulla valituksi vain yhden alueen urakoitsijaksi, mikäli urakoitsijalla ei ole osoittaa riittävää kalustoa ja henkilöstöä useammalle alueelle. (Tekninen lautakunta 18.10.2011 177§.)

### 6.2.1 Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeuteen

Markkinaoikeudelle oli tehty valitus teknisen lautakunnan hankintapäätöksestä, jossa lautakunta 18.10.2011 valitsi kymmenelle eri alueelle urakoitsijat ja päätöksen perustelun käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta pisteytyksen perusteella. Yritys V teki 28.10.2011 hankintaoikaisun Huittisten kaupungin tekniselle lautakunnalle ja valituksen markkinaoikeuteen alueen 6 urakoinnista.. Valitustaan yrittäjä V perustelee sillä, että tarjouspyynnön liitteenä ollessa ohjeistuksessa kalustovaatimuksena oli esitetty muun muassa seuraavaa: "auran työleveyden tulee olla alle 2 metriä, kääntyvä tai kiinteä." Valituksen tehnyt yrittäjä oli tarjonnut urakkaan viittä erikokoista pyöräkuormaajaa varustettuna kiinteistöjen auraukseen parhaiten soveltuvilla auroilla, joiden työleveys säädettävissä 1.8 - 4 metriä. Hankintayksikkö oli valinnut alueen 6 urakoitsijaksi yrittäjän, jonka traktorin varusteena oli 3.6 metriä leveä alueaura. Tarjouspyynnössä ei ole kerrottu pisteytyksen laskentakaavaa eikä yritys V:lle sitä

heidän pyynnöstäkään toimitettu. Heille oli kuitenkin Huittisten kaupungin teknisen palvelukeskuksesta kerrottu, että pisteytyksen laskentatapaa oli muutettu tarjousten avaamisen ja ensimmäisen pisteytyksen tekemisen jälkeen. Pisteytystä oli muutettu paremmin kiinteistöjen hoitoon sopivaksi. Valittaja on sitä mieltä, että pisteytyksen muutoksella oli haluttu suosia oman paikkakunnan yrittäjää, vaikka valittajan hinta oli halvempi, kalusto sopivampi ja ainoa tarjouspyynnön kalustovaatimuksen täyttävä. Yritys V vaati valituksessaan teknisen lautakunnan päätöksen kumoamista alueen 6 osalta. Lisäksi Yritys V vaati hankintayksiköltä 100 000 euron hyvitysmaksua ja korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä. (MAO 174/12.)

Tekninen lautakunta toteaa vastineessaan markkinaoikeudelle, että Yritys V:n valituksen vaatimukset ovat perusteettomia, koska lautakunnan alueelle 6 valitsema urakoitsija on esittänyt tarjouksessaan urakointiin soveltuvan kaluston, joka on poikkeava kalustotaulukon yhteenvedosta. Kyseisen alueen aurausurakoinnin ennakoitu hankinta-arvo sopimuskaudelle arvioitiin 25 000 euroksi, käsittäen optiovuosineen 4 talvikautta ja perustuen vuoden 2010 toteutuneisiin kustannuksiin. (Tekninen lautakunta 22.11.2011 205§.)

#### 6.2.2 Markkinaoikeuden ratkaisu 174/12 ja seuraamukset

Markkinaoikeus antoi 8.5.2012 ratkaisunsa valitukseen, jossa se kumoaa Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan 18.10.2011 tekemän hankintapäätöksen alueen 6 osalta. Markkinaoikeus kielsi kaupunkia tekemästä hankintasopimusta päätöksen perusteella tai panemalla sitä muutoin täytäntöön asettamalla 2 000 euron uhkasakon. (MAO 174/12.)

Markkinaoikeuden mukaan sen toimivaltaan kuuluu hankintalain 94 §:n 1 momentin mukaan tutkia, onko hankinnassa menetelty hankintalain tai muiden säännöksessä mainittujen julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. Markkinaoikeuden toimivallan edellytyksenä on siten, että markkinaoikeudelle tehdyssä valituksessa esitetyt vaatimukset koskevat hankintalaissa tarkoitettua hankintaa. Hankinta-

lain 15 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta muun ohella tavara- tai palveluhankintoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 30 000 euroa. Hankintalain 17 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Saman pykälän 3 momentin mukaan tilanteessa, jossa hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo ylittää hankintalain 15 §:n mukaisen kansallisen kynnysarvon tai 16 §:ssä tarkoitetun EU-kynnysarvon, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä siten kuin hankintalain 4 luvussa säädetään. Hankinnan ennakoidun arvon on pädeävä silloin, kun hankintayksikkö toimittaa hankintailmoituksen julkaistavaksi tai muuten aloittaa hankintamenettelyn. (MAO 174/12.)

### 6.2.3 Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen

Pekkala ja Pohjosen (2012, 85) mukaan kynnysarvolla tarkoitetaan yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Ennakoidun arvon laskentaperusteena on sopimuksen tai tarjouspyynnön arvonlisäveroton kokonaisarvo. Ennakoitu arvo arvioidaan sillä hetkellä olemassa olevan parhaan tiedon mukaan, kun hankintayksikkö toimittaa hankintailmoituksen julkaistavaksi tai aloittaa muuten hankintamenettelyn. Määrittelyssä otetaan huomioon koko sopimuskausi, kaikki hankittavat tuotteet ja palvelut. Hankintaan sisältyvät optiot ma muut pidennys ehdot lasketaan ennakoituun arvoon täysimääräisenä. (Pekkala & Pohjonen 2012, 85.)

Hankintalain 20 §:n mukaan hankintaa ei saa jakaa osiin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muuten yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. (MAO 174/12.)

Hankintayksikkö on pyytänyt samanaikaisesti tarjouksia yhteensä kymmenen eri alueen auras- ja hiekoitustöistä julkaisemalla kunkin alueen hankinnasta erillisen kan-

sallisen hankintailmoituksen. Yksittäisten alueiden hankintojen arvot ovat vaihdelleet 10 000 eurosta 190 000 euroon. Kaikkien alueiden hankintojen yhteisarvo on ollut 906 000 euroa. Markkinaoikeus toteaa päätöksessään, että kysymyksessä olevat Huitisten kaupungin eri alueiden auras- ja hiekoitustyöt ovat muodostaneet yhden hankintakokonaisuuden. Näin ollen hankinnan kokonaisarvoa laskettaessa on otettava huomioon hankintalain 17 §:n 3 momentin mukaan kaikkien hankinnan osien ennakoitu kokonaisarvo, jolloin hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on ylittänyt hankintalain 16 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnysarvon 193 000 euroa. Hankintaan on siten sovellettava hankintalain EU-kynnysarvot ylittäviä liitteen A mukaisia ensisijaisia palveluhankintoja koskevia säännöksiä, kuten hankintalain I, II ja IV osassa säädetään. (MAO 174/12.)

Pekkala ja Pohjosen (2012, 92-93) ovat todenneet, että erillisinä osina, mutta samanaikaisesti toteutettavissa samanlaisia tavaroita, palveluja tai urakoita koskevissa hankinnoissa ennakoidun arvon laskemisessa tulee ottaa huomioon kaikkien vastaavien osien ennakoitu yhteisarvo. Yhteenlasketun arvon ylittäessä EU-kynnysarvon tai kansallisen kynnysarvon olisi kyseisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin soveltuvia säännöksiä noudatettava jokaisen osan hankinnassa. Oikeuskäytännössä on myös samantyyppisten palvelujen suorittaminen katsottu yhdeksi hankintakokonaisuudeksi, vaikka työt olisi tietoisesti haluttu koota markkinatarjontaan sopiviksi kokonaisuusiksi siten, että myös useammat pienet yritykset voivat osallistua tarjouskilpailuun. (Pekkala & Pohjonen 2012, 92-93.)

Markkinaoikeus toteaa ratkaisussaan, että kyseessä olevasta hankinnasta olisi tullut julkaista kansallisen hankintailmoituksen sijasta hankintalain 35 §:ssä ja hankintaasetuksen 3 luvussa tarkoitettu EU-hankintailmoitus. (MAO 174/12).

Tässä hankintakilpailutuksessa hankinnan ennakoitua arvoa ei oltu laskettu sillä tavalla, miten hankintalaki sen edellyttää. Mikäli hankinnan ennakoitu kokonaisarvo olisi laskettu oikein, hankinta olisi ylittänyt EU:n kynnysarvon ja kilpailutusprosessissa olisi pitänyt noudattaa hankintalain EU:n kynnysarvot ylittäviä säännöksiä, jotka poikkeavat kansallisen hankintojen osalta jonkin verran. Säännökset ovat huomattavasti tiukempia EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Markkinaoikeus ei kuitenkaan tehnyt ratkaisuaan ennakoidun arvon väärin laskemisen perusteella, koska

hankintapäätöksessä oli toinen aivan selkeä virhe eli tarjouspyynnön vastaista tarjousta ei oltu hylätty.

Tämä epäkohta olisi mahdollisesti voitu välttää, jos hankintayksiköstä oli kysytty neuvoa esimerkiksi Porin kaupungin hankintatoimesta, jossa Huittisten kaupunki on mukana. Toisaalta hankintoja tekevien viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden pitäisi olla tietoisia hankintalain yleisistä säännöksistä, jotta tällaisia niin sanottuja perusvirheitä ei sattuisi.

#### 6.2.4 Tarjousten vertailuperusteet

Valittajan mukaan tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu pisteytyksen laadinnan perusteita ja pisteytyksen laskentakaavaa. Markkinaoikeus katsoo, ettei tarjouspyyntö ole ollut tarjousten vertailuperusteiden osalta valittajan tavalla epäselvä tai muutoinkaan virheellinen. Hankintayksikkö oli tarjouksen vertailuperusteeksi ilmoittanut kokonaistaloudellisen edullisuuden ja sen vertailuperusteeksi hinnan, josta on voinut vertailussa saada korkeintaan 50 pistettä, kalustosta korkeintaan 30 pistettä ja henkilöstön ammattitaidosta korkeintaan 20 pistettä. Tarjouspyynnön liitteenä oli lomake, jossa tarjoajia on pyydetty ilmoittamaan tarjottavien koneiden ja kaluston merkki, malli, vuosimalli sekä koko ja tarjoajan henkilökunnan ja kuljettajien nimi, työtehtävät sekä kokemus. Tarjouspyynnössä on ilmoitettu tarjousten vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus sekä pyydetty selvitystä kalustoon ja henkilöstön ammattitaitoon liittyvistä seikoista, joita hankintayksikkö käyttää hyväkseen tarjousten vertailussa. Markkinaoikeus katsoo, että vertailuperusteet ovat olleet sisällöltään riittävän yksilöityjä vertailukelpoisten tarjousten antamiseen. Kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnissa käytettäviksi ilmoitetut vertailuperusteet ovat liittyneet hankinnan kohteeseen sekä olleet objektiivisia ja taloudellisesti merkityksellisiä. (MAO 174/12.)

Markkinaoikeus toteaa ratkaisun perusteluissaan, että hankintalain 46 §:n 1 momentin mukaan tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa palvelun olevan tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Hankintayksikön on suljettava tar-

jouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset pois. Tarjouspyynnön liitteenä olleessa työohjeessa kalustovaatimuksena oli pyörätraktori tai muu vastaava pihaurakointiin soveltuva työkone ja että auran työlevyden tulee olla alle 2 metriä. Voittaneen tarjoajan tarjouksessa työkoneen työlevydeksi on ilmoitettu 2-4.8 metriä. Voittaneen tarjoajan tarjous ei ole näin ollen vastannut tarjouspyynnön vaatimuksia auran enimmäisleveyden osalta. Voittaneen tarjoajan tarjouksen tarjouspyynnön vastaisuudessa on tältä osin ollut kysymys tarjousten sisältöön ja vertailukelpoisuuteen liittyvästä seikasta. Markkinaoikeus katsoo hankintayksikön tältä osin menetelleen julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, koska se ei ole sulkenut voittaneen tarjoajan tarjousta tarjouskilpailusta tarjouspyynnön vastaisena. (MAO 174/12.)

Eskola ja Ruohoniemi (2011, 351) ovat todenneet, että tarjousten vertailuun ja toimittajan valintaan voidaan siirtyä vasta sen jälkeen, kun tarjoajien ja tarjousten kelpoisuus on tarkistettu. Tällöin ne tarjoajat, jotka eivät täytä kelpoisuusehtoja, ovat suljettu hankintamenettelyn ulkopuolelle ja tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset on hylätty. Lisäksi, jos tarjouksissa on ollut tarjouspyynnöstä johtuvia epäselvyyksiä, nämä tulee täsmentää ja tarjoukset saattaa keskenään vertailukelpoiksi ennen vertailuun ryhtymistä. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 351.)

Tapolan (2012, 61-62) mukaan hankintayksikkö voi asettaa palveluhankinnassa palvelun tuottamisessa tarvittaville välineille vähimmäisvaatimuksia. Hankintayksikön näkökulmasta on tärkeää korostaa, että mikäli kalustolle asetetaan vaatimuksia, kyseessä ovat ehdottomat vaatimukset, joiden täyttymättä jääminen johtaa tarjouksen tarjouspyynnön vastaiseksi katsomiseen. Hankintayksikkö määrittelee hankintaa koskevan ehdottoman vaatimuksen tyypillisesti käytettävyyden näkökulmasta. Mikäli hankintayksikkö määrittelee toteuttamistavan ehdottomaksi vaatimukseksi, hankintayksikön on pidettävä vaatimuksesta kiinni tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta tarkistettaessa. (Tapola 2012, 61-62.)

Markkinaoikeus toteaa ratkaisussaan, että koska hankintapäätöstä ei ole pantu täytäntöön valituksen kohteena olevan alueen osalta, hankintapäätös voidaan kumota ja hankinnan täytäntöönpano kieltää tältä osin. Hankintayksikön tulee järjestää hankinnasta uusi tarjouskilpailu hankintalain säännösten mukaisesti ja otettava huomioon,

mitä markkinaoikeus on tässä päätöksessä todennut. Markkinaoikeus asetti Huittisten kaupungille 2 000 euron uhkasakon velvoittaakseen kaupunkia noudattamaan sen päätöstä. Samalla markkinaoikeus velvoitti Huittisten kaupungin korvaamaan yritys V:n oikeudenkäyntikulut 680 eurolla. (MAO 174/12.)

Pekkala ja Pohjonen (2012, 632) ovat todenneet, että hankintalain 100 §:n mukaan markkinaoikeus voi asettaa hankintalaissa tarkoitetun kiellon tai veloitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Pääsääntöisesti markkinaoikeus asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakon, kun se kieltää hankintayksikköä panemasta täytäntöön markkinaoikeuden kumoamaa hankintapäätöstään. Uhkasakon suuruuteen vaikuttaa muun muassa hankinnan arvo. (Pekkala & Pohjonen 2012, 632.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa 174/12 kyseessä oli valitus Huittisten kaupungin au-rausurakoista vain yhden alueen osalta. Valituksen perusteena oli hankintayksikön tekemä hankintapäätös, jossa se oli valinnut urakoitsijaksi tarjoajan, jonka kalusto ei vastannut tarjouspyynnössä olevia kalustovaatimuksia. Valittaja oli valituksessaan myös esittänyt, että hankintayksikkö olisi muuttanut pisteytysten laadinnan perusteita ensimmäisen pisteytyksen laadinnan jälkeen valittajan kaluston osalta huonommaksi. Tähän markkinaoikeus ei päätöksessään ottanut kantaa. Oli kuitenkin aivan selvää, että hankintayksikkö oli tehnyt väärän hankintapäätöksen, koska sen hyväksymän urakoitsijan kalusto ei vastannut tarjouspyynnössä olleita edellytyksiä. Huittisten kaupunki ei ollut tehnyt tässä tapauksessa hankintasopimusta, joten markkinaoikeus kumosi hankintayksikön päätöksen ja määräsi sen maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut 680 euroa. Hankinta jouduttiin kilpailuttamaan uudelleen tämän alueen osalta.

Valittaja oli valituksessaan myös esittänyt, että hankintayksikkö olisi muuttanut pisteytysten laadinnan perusteita ensimmäisen pisteytyksen laadinnan jälkeen valittajan kaluston osalta huonommaksi. Hankintalain 72 §:n mukaan tarjouksista on hyväksyttävä hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman vertailuperusteet on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä eli vertailuperusteet on oltava tarjoajien tiedossa jo tarjousta tehdessä. Hankintayksiköllä ei ole oikeutta muuttaa hankinnan vertailuperusteita kesken kilpailutuksen vaan vertailuperusteiden tulee mahdollistaa tarjous-



ten puolueeton vertailu. Markkinaoikeus ei kuitenkaan ratkaisussaan ottanut kantaa tähän valitukseen.

### 6.3 Yhden alueen aeraus- ja hiekoitustyöt talvikausille 2013 - 2015

Huittisten kaupungin tekninen lautakunta on 6.9.2013 julkaistulla kansallisella hankintailmoituksella ilmoittanut alueen 1 aeraus- ja hiekoitustöiden hankinnasta talvikausille 2013 - 2014 ja 2014 - 2015. Tarjouspyynnössä hankintayksikkö ilmoittaa hankinnassa käytettävänä valintaperusteena kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous pisteytyksen perusteella, mutta toisaalta hylätä tarjoukset mikäli katsoo ne hinnaltaan kohtuuttomiksi. Pisteytyksessä hinta max 80 ja toimintaselostus max 20, joka jaetaan selostuksen laajuus max 5, kaluston soveltuvuus max 5, työn suorituksen kuvaus max 5 ja selostus annettu max 5 pistettä. Tarjouksessa tuli ilmoittaa hankinnan yksikköhinnat ja tuntihinnat mahdollisille lisätöille erillisellä tarjouslomakkeella. (Tekninen lautakunta 15.10.2013 165§.)

#### 6.3.1 Valituksen sisältö ja vastineet markkinaoikeudelle

Markkinaoikeudelle on tehty teknisen lautakunnan 15.10.2013 tehdystä hankintapäätöksestä valitus. Urakoitsija V on 25.10.2013 tehnyt hankintaoikaisun tekniselle lautakunnalle ja muutoshakemuksen markkinaoikeudelle. Valittajan vaatimuksena on hankintapäätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi ja virheellisen menettelyn korjaaminen. Valitusta perustellessaan valittaja toteaa hankintayksikön laskeneen pisteytyksen väärin sen laskiessa yhteen yhden aeraus- ja yhden hiekoitusneliön tarjoushinnat. Valittajan mukaan hintavertailussa olisi tullut ottaa huomioon tarjouspyynnön lisätiedot kohdassa annetut aeraus- ja hiekoituskertojen työmäärät, jollaista ei ole kuitenkaan annettu hankintayksikön aiemmissa tarjouspyynnöissä. Hankintayksikön tarjouspyyntö poikkeaa tältä osin sen aikaisemmista vastaavista tarjouspyynnöistä ja näin ollen valittajan mukaan hankintayksikkö ei olisi saanut käyttää aiemmin vakiintunutta hintapisteytystapaansa. Valittajan mukaan hankintayksikön olisi tullut painottaa aerauksen halvempaa hintaa hiekoitusta

enemmän ja näin ollen valittaja olisi saanut vertailussa korkeimmat pisteet kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa. (MAO 311/14.)

Tekninen lautakunta on 10.12.2013 antanut markkinaoikeudelle vastineen urakoitsija V:n valitukseen ja toteaa vastineessaan, että valitus tulee hylätä perusteettomana. Perusteluna tekninen lautakunta esittää, että tarjousten hintapisteytys on tehty hankintayksikössä aikaisempina vuosina vakiintunutta tapaa noudattaen, laskemalla tarjousten auruushinta ja hiekoitushinta yhteen ja antamalla halvimmalle vertailuhinnalle täydet hintapisteytykset ja muille halvin hinta jaettuna tarjoajan vertailuhinta kertaa maksimipiste. Tarjouspyynnön lisätiedoissa esitetyt talvikauden 2012 - 2013 työsuoritemäärät olivat lisätieto kaikille tarjoajille, jonka perusteella tarjoajat pystyvät arvioimaan työmäärän suhdetta ja ottaa asian huomioon tarjoushinnassaan. Hankinnan ennakoiduksi kokonaisarvoksi on laskettu 160 000 euroa, sopimuskausi syksystä 2013 kevääseen 2015. Valitun urakoitsijan kanssa ei ole allekirjoitettu hankintasopimusta. (Tekninen lautakunta 10.12.2013 218§).

### 6.3.2 Markkinaoikeuden ratkaisu 311/14

Markkinaoikeus toteaa 15.5.2014 antamallaan päätöksellä, ettei hankintayksikkö ole menetellyt hankinnassa valittajan esittämin tavoin julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti ja hylkää valituksen. (MAO 311/14.)

Päätöstään markkinaoikeus perustelee sovellettavilla oikeusohjeilla. Julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. (MAO 311/14.)

Markkinaoikeus mielestä hankintayksikön soveltama hinnanvertailutapa ei ole täysin yksiselitteisesti ilmennyt tarjouspyynnöstä. Markkinaoikeus on saanut asiasta selvityksen hankintayksiköltä ja sen perusteella katsoo, että tarjousten hintavertailun sovelletut periaatteet ovat olleet kaikilta osin valittajan tiedossa ja kohtuudella ennakoitavissa tarjousta laadittaessa. Markkinaoikeuden mielestä asiaa ei ole aihetta arvioida

toisin sillä perusteella, että tarjouspyynnössä on lisätietona ilmoitettu menneen talvikauden aeraus- ja hiekoitustöiden työmääriä. (MAO 311/14.)

### 6.3.3 Tarjouspyyntö ja tarjousten vertailuperusteet

Markkinaoikeus toteaa ratkaisussaan, että hankintalain 69 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö on laadittava niin selkeäksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan tarjouspyynnössä tai soveltuvin osin hankintailmoituksessa on oltava muun muassa hankinnan kohde sekä tarjouksen valintaperuste ja käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden tärkeysjärjestys. Pykälän 3 momentin mukaan tarjouspyynnössä on ilmoitettava myös muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä. (MAO 311/14.)

Markkinaoikeus jatkaa ratkaisussaan, että hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. (MAO 311/14.)

Markkinaoikeus toteaa, että hankintamenettelyn avoimuus ja tasapuolisuus edellyttävät sitä, että tarjoajat tietävät jo tarjouksia laatiessaan, millä seikoilla on merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Hankintayksikön on ilmoitettava käyttämänsä vertailuperusteet etukäteen tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ja sen tulee hankintapäätöstä tehdessään soveltaa vertailuperusteita tarjouspyynnössä esitetyllä tavalla. (MAO 311/14.)

Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 365) mukaan tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjouksia vertaillaan vain hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ennalta ilmoitetun tarjousten valintaperusteen perusteella. Jos valintaperusteeksi on ilmoitettu halvin hinta, ei vertailussa saa ottaa huomioon muita seikkoja

kuin tarjousten hinta. Mikäli valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, tarjouksia tulee vertailla vain tarjouspyynnössä ilmoitettujen vertailuperusteiden valossa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 365.)

Markkinaoikeus toteaa ratkaisussaan, että hankintayksikkö on tarjouksia pyytäessään ilmoittanut tarjouspyynnön kohdassa 4 "*Hankinnassa käytetty valintaperuste: Tilaaja valitsee alueen kunnossapidosta kokonaistaloudellisimman tarjouksen tehneen urakoitsijan pisteytyksen perusteella.*" Tarjouspyynnössä on tarjousten vertailuperusteina hintavertailun osalta ilmoitettu maksimi pisteytys hinnan osalta 80 pistettä. Tarjouspyynnön lisätiedot kohdassa on ilmoitettu talvikauden 2012 - 2013 aikana suoritettavat auraustyöt 25 kertaa alueen pinta-ala ja hiekoitustöiden 13 kertaa alueen pinta-ala. Tarjouspyynnön kohdassa "Tarjouksen sisältö" on muun ohella edellytetty, että tarjoajat ilmoittavat yksikköhintansa tarjouspyynnön liitteenä olleella tarjouslomakkeella. Kyseisessä lomakkeessa on pakollisina tietoina pyydetty ilmoittamaan sekä aurauksen että hiekoituksen neliömetrihinnat. Lisäksi kyseisessä lomakkeessa on ilmoitettu seuraavasti: "*Tarjous urakoitsijan kalustolla urakka-alueella tehtävistä töistä max 80 pistettä.*" (MAO 311/14.)

Eskola ja Ruohoniemi (2011, 363-364) ovat todenneet, että kansallisissa hankinnoissa tarjousten valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta käytettäessä hankintayksikön ei tarvitse ilmoittaa vertailuperusteiden painotusta, mutta hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä vertailuperusteet on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksikkö voi määrittää valitsemansa vertailuperusteet ja painoarvot hyvin vapaasti, ottaen kuitenkin huomioon tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 363-364.)

Markkinaoikeuden ratkaisun perustelussa todetaan, että valittajan tarjoama aurausneliöhinta on ollut halvempi kuin voittaneen tarjoajan tarjoama aurausneliöhinta ja voittaneen tarjoajan tarjoama hiekoitusneliöhinta on puolestaan ollut halvempi kuin valittajan tarjoama hiekoitusneliömetrihinta. Suorittamassaan vertailussa hankintayksikkö on painottanut auraus- ja hiekoitusneliömetrien hintoja samassa suhteessa laskemalla ne yhteen. Näin suoritettussa vertailussa voittaneen tarjoajan yhteishinta on muodostunut hinnaltaan halvimmaksi ja valittajan tarjous toiseksi halvimmaksi.

Voittajan tarjoaja on saanut hinnan osalta 80 pistettä ja valittaja 76,47 pistettä. (MAO 311/14.)

Hinnalle on annettava riittävä painoarvo, sillä julkisissa hankinnoissa on kuitenkin aina kyse julkisten varojen käytöstä ja kyseessä ovat nimenomaan kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet. Hankintalain perusteluissa on korostettu hinnalle asetettavaa riittävää painoarvoa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 365.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa 311/14 kyse oli yhden alueen auras- ja hiekoitustöistä kahdelle talvikaudelle. Valittajan mielestä hintavertailu oli suoritettu virheellisesti kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa. Tässä vertailussa hinnalla oli 80 prosentin painoarvo ja tehtävän toiminnallisuudella 20 prosentin painoarvo. Vertailun epäkohdaksi nousi se, miten hintoja olisi pitänyt vertailussa verrata. Valittajan mielestä jokaista erillistä yksikköhintaa olisi pitänyt painottaa erikseen, kun taas hankintayksikkö laski yksikköhinnat yhteen ja teki vertailun yhteenlasketun hinnan perusteella. Hankintayksikkö noudatti hintavertailussaan vakiintunutta tapaa eli laskemalla hinnat yhteen ja antamalla näin lasketulle halvimmalle vertailuhinnalle täydet hintapisteet. Vaikka markkinaoikeus päätöksessään totesikin, että hankintayksikön sovelletta hinnanvertailutapa ei täysin yksiselitteisesti ilmennyt tarjouspyynnöstä, tarjoussten hintavertailuun sovelletut periaatteet ovat kuitenkin olleet kaikilta osin valittajan tiedossa ja kohtuudella ennakoitavissa tarjoustusta laadittaessa.

Tässäkin tapauksessa tarjouspyyntö oli ollut osaltaan epäselvä eikä tämän epäselvyyden korjaamiseksi olisi tarvittu kovinkaan suurta toimenpidettä. Tarjouspyynnössä kohdassa "Tarjouksen vertailuperusteet" on puhuttu pelkästään hinnasta, mutta lausetta olisi voinut muotoilla paremmin. Esimerkiksi "*Pisteytys yksikköhintojen yhteenlasketun hinnan osalta*" olisi selventänyt vertailuperustetta huomattavasti ja ehkäpä valitus markkinaoikeuteen olisi jäänyt tekemättä

## 7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖS

Julkisten hankintojen arvo on Suomessa jo lähes 30 miljardia euroa vuodessa. Julkisten hankintojen kilpailutuksen pääasiallisena tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja parantaa yritysten kilpailukykyä. Julkisten hankintojen kantavina periaatteina on avoimuus, syrjimättömyys ja tasapuolisuus. Hankinnoissa tulee noudattaa sääntöjä, jotka liittyvät kilpailutuksen eri vaiheisiin tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisesta hankintasopimuksen allekirjoittamiseen. Mikäli tarjoaja kokee itsenä väärikohtelluksi tarjouskilpailussa, hänellä on mahdollisuus tehdä päätöksestä hankintaoikaisu hankintayksikölle ja valitus markkinaoikeuteen.

Avoimuuden periaate edellyttää muun muassa, että hankinnoista ilmoitetaan riittävän laajasti. Julkisissa hankinnoissa kilpailu ei toteudu, mikäli yritykset eivät saa laajasti tietoa meneillään olevista tarjouskilpailuista. Yhden ilmoitusportaalien olemassaolo, jonne siis kaikki kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat tulee ilmoittaa, on erittäin merkittävä ja hyvä toteutus, koska nyt yritykset tietävät mistä hakea hankintailmoituksia. Kansallisten kynnyksarvojen alittavissa hankinnoissa tilanne on eri, koska niitä ei ole pakko ilmoittaa HILMA-portaalissa. Hankintayksikölle kilpailutus antaa mahdollisuuden tehdä taloudellisia hankintoja, mutta kilpailutus prosessina on vaativa ja aikaa vievä, varsinkin isoissa hankinnoissa.

Hankintalaissa tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet ovat saaneet paljon painoarvoa. Tarjousten vertailussa tarjoajien yhdenvertainen kohtelu edellyttää juurikin tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä. Samoin hankintapäätös tulee tehdä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti ja ehdottoman kiellettyä on muuttaa valintaperusteita tarjouksia vertailtaessa. Tarjouksista on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Vertailuperusteiden pisteytyksissä ilmoitetaan kaikkien vertailtavien ominaisuuksien pistemäärä tai suhteellinen osuus sekä se, kuinka pisteet muodostuvat eri ominaisuuksien kesken ja kunkin ominaisuuden osalta. Näin myös tarjoajat saavat tietää, mitä asioita hankintayksikkö tarjouksissa painottaa ja miten arviointi eri vertailuperusteiden osalta tehdään. Tarjoajilla on näin myös mahdollisuus panostaa tarjouksessaan hankintayksikön tärkeinä pitämiin asioihin ja arvioida jo etukäteen tarjouksensa mahdollisuuksia.

Hankintayksikölle pisteytyksen laatiminen on työläämpää kuin ilmoittaa vertailuperusteet tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksikön näkökulmasta pelkästään hinnan ilmoittaminen valintaperusteeksi on toisaalta helpointa, kunhan tarjouspyynnössä hankinnan ehdottomat vaatimukset on määritelty niin tarkkaan, että ne tuottavat toivotunlaisen hankinnan. Mutta kaikissa hankinnoissa tarkkojen vaatimusten määrittely voi olla hyvinkin vaikeaa ja hankintapäätöksestä mahdollisesti tehdään valitus markkinaoikeudelle, joka voi päätyä valittajan kannalle. Ehdottomien vaatimusten asettelussakin hankintayksikön on huomioitava tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate kaikkia tarjoajia kohtaan. Yhtä toimittajaa suosivia vaatimuksia ei saa asettaa ja vaatimukset tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laajuuteen nähden. Pisteytyksellä hankintayksikkö voi painottaa hankinnan ominaisuuksia, joita se pitää tärkeänä. Hankintayksikön kannattaa kuitenkin tarkkaan miettiä mitä vertailuperusteita ja missä suhteessa niitä hankinnassa käytetään, koska mitä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin pisteytys on asetettu, sitä helpompi tarjousten vertailu voidaan suorittaa.

Vertailuperusteissa hinnalle on annettava aina riittävästi painoarvoa, koska hankinnoissa on ensisijaisesti aina kuitenkin kyse taloudellisuudesta. Vertailuperusteissa olisi kuitenkin aina mietittävä hankinnasta riippuen, mitä ovat sellaiset muut vertailuperusteet kuin hinta, joiden painotus ei jäisi hankinnassa toissijaiseksi. Hinnan ja muiden vertailuperusteiden määrittelemisen tarjouspyynnössä on tärkeä seikka, jottei hankinnan lopputuloksena olisi jopa kallein tarjottu hinta. Mikäli tarjoajien hinnat ovat suunnilleen samansuuruisia, muiden vertailuperusteiden painotus ratkaisee valinnan. Hankintayksikön tulisi myös ilmoittaa tarkasti mitä tarjouksessa olevan hinnan tulisi sisältää. Selkeintä olisi tehdä tarjouslomake, johon hankintayksikkö on eritellyt kaikki ne kohdat, joista haluaa hinnan ja lomakkeessa vielä tarkennettu, mitä mikäkin kohta sisältää. Lomakkeen laatiminen voi olla hankalaa, mutta aikaa myöten helpottaa hankintayksikön työtä tarjousten vertailussa.

Laadullisia vertailuperusteita valittaessa niiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mitata hankinnan taloudellista arvoa ja kokonaistaloudellista edullisuutta. Vertailuperusteet tulee kuvata niin tarkasti, että tarjoaja ymmärtää, mitä vertailuperustetta hankintayksikkö tarkoittaa. Hankintalain mukaan vertailuperusteet tulee olla tasapuoli-

sia, eikä esimerkiksi oman paikkakunnan tarjoajaa tai aikaisempaa sopimuskumppania saa suosia.

Tärkeätä vertailuperusteita määriteltäessä on muistaa, että tarjoajan kelpoisuuteen liittyviä seikkoja ei saa käyttää vertailuperusteina. Esimerkiksi yrityksen verojen tai sosiaaliturvamaksujen suorittaminen tai ammatillista osaamista koskevat tiedot eivät ole tarjouksen vertailuperusteita. Hankintayksikkö voi tietenkin pyytää näitä tietoja tarjouksen liitteeksi, mutta hankintayksikön on ennen tarjousten vertailua tutkittava, ovatko kaikki tarjoajat jättäneet vaaditut asiakirjat ja ovatko näiden asiakirjojen mukaan tarjous tarjouspyynnön mukainen ja voidaan ottaa tarjousvertailuun mukaan. Mikäli jokin tarjouksen pakollisista liitteistä puuttuu, tarjous pitää hylätä tarjouspyynnön vastaisena. Ainoastaan palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa, joissa suorittavan henkilöstön ammattitaidolla ja pätevyydellä on merkitystä, voidaan kelpoisuusvaatimuksissa käyttää pätevyyttä, kokemusta tai ammattitaitoa vertailuperusteena.

Hankintapäätöstä ei voi perustella millään sellaisilla vertailuperusteilla, joita ei ole ilmoitettu etukäteen. Pisteytystä käytettäessä on muistettava, että pisteytystä ei saa muuttaa tarjousten avaamisen jälkeen.

Oman oppimisen kannalta tämä opinnäytetyöprosessi on ollut mielenkiintoinen ja ennen kaikkea syventänyt hyvin paljon osaamistani. Hankintalainsäädäntö on laaja kokonaisuus, jota opinnäytetyössäni olen rajannut tiettyihin osa-alueisiin. Kansallisissa ja EU-hankinnoissa on hankintalainsäädännössä eroja ja opinnäytetyössäni käsitteelin kansallisia hankintoja, joten rajasin lainsäädännön hyvin pitkälle sen ympärille. Hankintaprosessissa tarjouspyynnön laatimiseen ja tarjousten vertailuperusteisiin kannatta uhrata aikaa, koska ne ovat tärkeimmät kohdat hankintaprosessissa. Myös hankinnan kohteen tarkka selvittäminen ja ymmärtäminen ovat avainasemassa hyvin suunnitellussa hankintaprosessissa.

Opinnäytetyöni kautta tulee esiin se, miten tärkeätä hankintalainsäädännön tuntemus on hankintayksikölle. Hankinnan valmisteluun ja itse kilpailutusprosessiin tulisi varata aikaa ja paneutua hankinnan valmistelun kunnolla, koska muussa tapauksessa lopputuloksena voi olla epäonnistunut hankinta tai pahimmassa tapauksessa monen



kuukauden oikeusprosessi, joka on varsinkin hankintaa tekevälle osapuolelle taloudellisesti kannattamatonta. Tästä on hyvänä esimerkkinä markkinaoikeuden ratkaisu 378/13, jossa Huittisten kaupunki määrättiin maksamaan valituksen tehneelle tarjoajalle hyvitysmaksua 5 000 euroa. Lisäksi kaupunki virheellisellä toiminnallaan ja hankintalain tulkinnallaan valitsi hankinnan toimittajaksi lähes kalleimman tarjouksen.

Hankintoja tekevien viran- ja toimenhaltijoiden tulisi tuntea hankintalaki hyvinkin perusteellisesti, koska silloin voidaan toteuttaa tarjoajien tasapuolinen kohtelu ja välttää turhat valitukset markkinaoikeuteen. Mikäli hankintayksiköllä ei ole hankintalain tarkkaa tuntemusta, tulisi neuvoa kysyä esimerkiksi Porin kaupungin hankintatoimen yksiköltä, jossa Huittisten kaupunki on mukana. Markkinaoikeuden ratkaisuja lukemalla oppii välttämään tiettyjä virheitä hankintaprosessissa.

Koska hankintoja tehdään kaupungin eri yksiköissä, kannattaisi kaupungin kuitenkin miettiä, voisiko jonkun työntekijän työtehtäviin sisällyttää hankintoihin erikoistumisen varsinkin lainsäädännön osalta. Henkilö koulutettaisiin ja hän voisi työssään paneutua erilaisiin oikeustapauksiin ja sitä kautta saada oppia. Tämän henkilön tehtävänä olisi laatia ja auttaa hankintayksiköitä laatimaan yksiselitteisiä ja tarkkoja tarjouspyyntöjä tarjouslomakkeineen. On huomattavasti helpompaa kouluttaa yhtä ihmistä kuin useita ja kun henkilön työnkuvaukseen kirjataan hankintojen valmistelu, hän myös paneutuu asiaan. Hankintalain ja hankinta-asetuksen lukemisen jälkeen suosittelisin tätä henkilöä lukemaan Marita Tapolan kirjan Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Siitä kirjasta löytyy hyvin paljon esimerkkejä oikeustapauksista ja lisäksi kirjassa on taulukko tarjouspyynnön vastaisista ja tarjouspyynnön mukaisista tarjouksista, joita markkinaoikeudessa on käsitelty.

Kuten opinnäytetyöstäni selviää, hankintoja tehdessä tulee noudattaa tarkasti lakia ja ilman laintuntemusta hankinnat usein epäonnistuvat markkinaoikeuteen tehtyjen valitusten myötä. Toinen tärkeä seikka johon hankintoja tehdessä tulisi kiinnittää huomiota on tarjouspyyntöaineiston laatiminen mahdollisimman yksiselitteiseksi ja yksinkertaiseksi mahdollisine tarjouslomakkeineen.

## LÄHTEET

- Aaro M., Regelin J., Uotila J & Vatanen T. 2009. Hankintasopimus: käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.
- Eriksson P. & Koistinen K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 2005:4
- Eskola S. & Ruohoniemi E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOY.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. HE 50/2006.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. 18. uud. p. Helsinki: Tammi.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 18.10.2011.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 22.11.2011.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 18.9.2012.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 30.10.2012.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 15.10.2013.
- Huittisten kaupungin teknisen lautakunnan pöytäkirja 10.12.2013.
- Husa J., Mutanen A. & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Karinkanta P., Kontio A., Krakau T., Lahtinen T & With S. 2012. Yrityksen hankintaopas.
- Kuusniemi-Laine A. & Takala P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy. Helsinki: CC Lakimiesliiton Kustannus.
- Kuusniemi-Laine A. & Takala P. 2008. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Laki julkisista hankinnoista. 2007. L 30.3.2007/348 muutoksineen.
- Lundström I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros: Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lähde J. & Hannonen N. 2012. Julkisten hankintojen ilmoittaminen. Käsikirja ilmoitusmenettelystä. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Markkinaoikeuden päätös 174/12. MAO:174/12.
- Markkinaoikeuden päätös 378/13. MAO:378/13.

Markkinaoikeuden päätös 311/14. MAO:311/14.

Oksanen A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala E. & Pohjonen M. 2012. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.

Saarinen K-M. 2008. Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita.

Tapola M. 2012. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.