



Julkisten hankkeiden vaatimukset infrarakennusurakoissa tarjouspyyntövaiheessa

Mikko Hovilainen

Siru Tähkänen

OPINNÄYTETYÖ
Huhtikuu 2021

Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka
Infrarakentaminen

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka
Infrarakentaminen

HOVILAINEN, MIKKO & TÄHKÄNEN, SIRU:

Julkisten hankkeiden vaatimukset infrarakennusurakoissa tarjouspyyntövaiheessa

Opinnäytetyö 42 sivua, joista liitteitä 1 sivu
Huhtikuu 2021

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, millaisia vaatimuksia urakoitsijoille asetetaan infrahankkeiden tarjouspyyntövaiheessa. Opinnäytetyössä käsiteltävät hankkeet ovat julkisia hankintoja ja teoriapohjana toimii julkinen hankintalaki. Työssä keskitytään kuntien infrahankkeisiin, koska aiemmin on tehty selvitys, jossa käsitellään Väyläviraston ja ELY-keskusten infrahankkeiden soveltuvuusvaatimuksia.

Tutkimusmenetelminä käytettiin kirjallisuusselvitystä ja haastattelututkimusta. Kirjallisuusselvitystä varten kunnilta pyydettiin infrahankkeiden tarjouspyyntöasiakirjoja ja perehdyttiin niissä esiintyviin vaatimuksiin. Haastattelututkimuksessa haastateltiin urakoitsijoita ja selvitettiin heidän mielipiteitään erilaisten vaatimusten kohtuullisuudesta. Tarjouspyyntöasiakirjoista esille nousseita vaatimuksia ja haastatteluiden tuloksia verrattiin keskenään.

Asetetut vaatimukset keskittyvät yrityksen soveltuvuuteen ja referensseihin, liikevaihtoon sekä henkilöstön pätevyYTEEN. Tulokset osoittivat, että vaatimukset vaihtelivat urakoittain. Vaatimukset ovat kiristyneet ja monessa tapauksessa jopa kohtuuttomia urakan kokoon nähden. Henkilöstövaatimuksia pidettiin kohtuullisina ja hyödyllisinä. Referenssikohteita oli toisinaan haastavaa saada tarvittavaa määrää, mikä saattoi vaikuttaa estävästi tarjoamismahdollisuuteen RALA-pätevyyden puuttuessa. Urakkahinnan suuruinen liikevaihtovaatimus koettiin useimmiten soveltuvana urakkaan, vaikkakin kaksinkertaisen liikevaihdon vaatiminen oli melko yleistä.

Vaatimukseen sovelletaan julkista hankintalakia, mikä mahdollistaa vaatimusten suhteuttamisen tarkoituksenmukaisiksi urakan laatuun ja laajuuteen nähden. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan täysin hyödynnetä. Tarjouspyyntöjä laadittaessa tulisi yhä enemmän ottaa huomioon urakan vaativuus ja muodostaa vaadittavat kriteerit sitä vastaavaksi.

Asiasanat: vaatimukset, julkinen hankintalaki, infra, tarjouspyyntö, urakointi

ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tampere University of Applied Sciences
Degree Programme in Construction Engineering
Civil Engineering

HOVILAINEN, MIKKO & TÄHKÄNEN, SIRU:
Requirements of the Public Projects on Infrastructure Projects in the Call for Offer Phase

Bachelor's thesis 42 pages, appendices 1 page
April 2021

The purpose of this thesis was to find out what kind of requirements are set for contractors on infrastructure projects in the call for offer phase. This thesis deals with public acquisitions, and is based on the public procurement law. This thesis is focused on infrastructure projects of municipalities, because there is already an existing study that deals with the suitability requirements of infrastructure projects of the Finnish Transport Infrastructure Agency and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.

Research methods that were used were literature review and interview research. For the literature review, municipalities were asked to send documents of calls for offers of infrastructure projects, and also the requirements they contained were studied. During the interview, the surveyed contractors were asked about their opinions on the reasonableness of the requirements. The requirements of the call for offer document and the results of the interviews were compared with each other.

The requirements are focused on the company's suitability and references, turnover and on the qualifications of the personnel. The results show that the requirements vary from one contract to another. The requirements have been tightened and in many cases are disproportionate to the size of the contract. Personnel requirements were considered as reasonable and useful. It was sometimes challenging to obtain the required number of references that hindered the ability to bid in the absence of RALA qualifications. A turnover requirement equal to the contract price was most often perceived as suitable for the contract. However, the requirement of a double turnover was quite common.

The public procurement law is applied for the requirements which allows the requirements to be proportionate to the quality and the scope of the contract. However, this possibility is not being fully utilized. While writing calls for offers, the complexity of the contract should be taken more into consideration, and the required criteria established accordingly.

Key words: demands, public procurement law, infrastructure, offer request, contracting

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	7
2	HANKINTALAKI JA AIEMMAT TUTKIMUKSET	9
2.1	Julkinen hankintalaki	9
2.1.1	Lain tavoite, määritelmä ja hankintayksiköt	9
2.1.2	Hankintamenettelyt ja määräajat	10
2.1.3	Hankinnan valmistelu	10
2.1.4	Tarjoajan ja tarjouksen valinta	11
2.1.5	Hankintapäätös ja -sopimus	13
2.2	Väyläviraston ja ELY-keskusten hankintojen toimintalinjat.....	13
2.3	Esiselvitys soveltuvuusvaatimuksista ja vertailuperusteista	14
3	TARJOUSPYYNTÖASIAKIRJAT	16
3.1	Soveltuvuusvaatimukset	16
3.1.1	RALA-pätevyys tai muu selvitys	17
3.1.2	Referenssikohteet.....	17
3.1.3	Laadunvarmistus	18
3.2	Liikevaihtovaatimus.....	18
3.3	Referenssivaatimukset.....	19
3.4	Henkilöstön vaatimukset	19
3.5	Hinta- ja laatupisteet	20
3.6	Muut vaatimukset	21
3.7	Hylätyt tarjoukset.....	22
4	URAKOITSIJOIDEN HAASTATTELUT	23
4.1	Vaatimukset ja niiden kohtuullisuus	23
4.1.1	Liikevaihtovaatimus	23
4.1.2	Referenssivaatimukset	24
4.1.3	Henkilöstön vaatimukset.....	25
4.1.4	Muut vaatimukset	26
4.2	RALA-pätevyys ja -sertifikaatti	27
4.3	Vaatimusten muutos	27
4.4	Kohtuuttomat vaatimukset.....	28
4.5	Tarjoamatta jättäminen	29
4.6	Tarjousten hylkääminen	30
4.7	Hinnan ja laatupisteiden merkitys.....	31
5	TULOKSET	33
5.1	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	33

5.2 Suositukset ja jatkotoimenpiteet.....	35
6 POHDINTA	37
LÄHTEET.....	38
LIITTEET	42
Liite 1. Haastattelukysymykset urakoitsijoille	42

ERITYISSANASTO

RALA-pätevyys	Osoittaa, että yrityksen perusasiat ovat kunnossa ja tarkastettu.
RALA-sertifiointi	Rakennusalan yrityksen toiminta- ja laatu järjestelmän arviointimenettely.

1 JOHDANTO

Julkisia hankintoja on kilpailutettu 1990-luvulta lähtien. Suurin osa urakoista kilpailutettiin aluksi pelkästään hinnan avulla. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, kuntien ja valtion organisaatioiden oma tuotanto vähentyi entisestään. Vähene-
misen myötä töitä ruvettiin tilaamaan yhä enemmän urakoitsijoilta. Samalla tarjouspyynnöissä lisääntyi erilaiset referenssivaatimukset hinnan lisäksi. Tarjouspyynnössä esitettyjä vaatimuksia ruvettiin asettamaan sekä yritykselle että sen henkilöstölle. Asetettujen vaatimusten tarkoituksena on varmistaa tarjoajan laadukas toiminta.

Tämän opinnäytetyön toimeksiantajina ovat Koneyrittäjät ry ja INFRA ry. Työn tarkoituksena oli selvittää yhdyskuntarakentamiseen liittyviä urakoita pienissä ja keskisuurissa kunnissa Suomessa. Väylävirasto on aiemmin teettänyt selvityksen, joka käsittelee Väyläviraston ja ELY-keskusten hankkeissa olleita soveltuvuusvaatimuksia ja vertailuperusteita. Tämän pohjalta aihe rajattiin käsittelemään kuntien hankkeita.

Tässä työssä käsitellään rakennusurakoiden hankintaan liittyvää teoriatietoa julkisen hankintalain, Väyläviraston Hankinnan toimintalinjat 2020 -julkaisun sekä Väyläviraston teettämän soveltuvuusvaatimukseen ja vertailuperusteisiin liittyvän esiselvitysraportin kautta. Hankintalakia ei käsitellä kokonaisuudessaan, vaan siltä osin kuin se liittyy tämän työn aiheeseen.

Työn toteutustapoina käytettiin kirjallisuusselvitystä ja haastattelututkimusta. Kirjallisuusselvitystä varten valituilta tilaajatahoilta pyydettiin tarjouspyyntöaineistoja ennalta määritetyn urakkakokojaottelun mukaisesti. Tarjouspyyntöaineistoista tutkittiin muita vaatimuksia kuin hinta. Vaatimukset kerättiin asiakirjoista urakko-kohtaisesti ja vertailtiin, millaisia vaatimuksia urakat sisältävät.

Haastattelututkimuksessa selvitettiin urakoitsijoiden mielipidettä urakkatarjouspyynnöissä tarjoajalle asetetuista vaatimuksista ja niiden vaikutuksista tarjouskäyttäytymiseen. Haastateltaviksi valikoitui yrityksiä ympäri Suomen. Urakoitsijat

jaoteltiin ryhmiin liikevaihdon perusteella. Haastatteluista saatuja tietoja tarkasteltiin ja vertailtiin haastattelukysymyksittäin.

2 HANKINTALAKI JA AIEMMAT TUTKIMUKSET

2.1 Julkinen hankintalaki

Julkista hankintalakia sovelletaan julkisiin tavara-, palvelu- ja rakennusurakka-hankintoihin, joita julkiset hankintayksiköt hankkivat organisaation ulkopuolelta (Hankintalaki 1397/2016).

2.1.1 Lain tavoite, määritelmä ja hankintayksiköt

Julkisen hankintalain tarkoituksena on mahdollistaa eri kokoisten yritysten ja yhteisöjen tasapuolinen osallistuminen hankintayksikön tarjouskilpailuihin. Se edistää hankintojen toteuttamista laadukkaasti, kestävästi ja taloudellisesti. Lisäksi hankintalain tavoitteena on julkisten varojen tehokas ja suunnitelmallinen käyttö. (Hankintalaki 1397/2016.)

Hankintalakia sovelletaan tapauksissa, joissa julkinen hankinta ylittää laissa asetetun kynnyksarvon. Kynnyksarvot jaetaan kansallisiin kynnyksarvoihin ja EU-kynnyksarvoihin. Kynnyksarvot on laskettu ilman arvonlisäveroa ja ne vaihtelevat hankintatyyppistä riippuen. Rakennusurakoissa kansallinen kynnyksarvo on 150 000 euroa ja EU-kynnyksarvo on 5 350 000 euroa. (Hankintalaki 1397/2016.)

Hankintayksiköksi katsotaan valtio, kunnat ja kuntayhtymät, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset sekä sellainen hankinnan tekijä, joka on saanut hankintayksiköltä julkista tukea hankinnan tekemiseen yli puolet hankinnan arvosta. (Hankintalaki 1397/2016.)

2.1.2 Hankintamenettelyt ja määräajat

Hankintayksikkö noudattaa hankinnan kilpailuttamisessa määrittelemäänsä menettelytapaa, joka kuvataan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Hankintamenettelyitä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suorahankinta sekä puitejärjestely. (Hankintalaki 1397/2016.)

Tarjouksen vastaanottamiselle asetetaan aina jokin määräaika, johon mennessä tarjous tulee jättää. Hankintamenettelyn määräajassa on huomioitava tarjousten laatimiseen ja toimittamiseen tarvittava aika suhteutettuna hankinnan laatuun ja monitahoisuuteen. Tarjousajan on oltava vähimmäismääräaikaa pidempi, mikäli tarjouksen tekeminen edellyttää tutustumista toteutuspaikkaan ja asiakirjojen tarkastelua paikan päällä. Asetettu määräaika riippuu käytettävästä hankintamenettelystä. (Hankintalaki 1397/2016.)

Avoimessa menettelyssä hankintayksikön julkaisema hankintailmoitus sekä tarjouspyyntö on julkisesti saatavilla, jolloin kaikilla halukkailla toimittajilla on mahdollisuus tehdä tarjous. Avoimessa menettelyssä tarjousaika on vähintään 35 päivää hankintailmoituksen julkaisupäivästä. (Hankintalaki 1397/2016.)

2.1.3 Hankinnan valmistelu

Tarjouspyyntö tulee laatia niin, että sen perusteella annetut tarjoukset ovat vertailukelpoisia keskenään. Tarjouspyynnössä tulee olla hankekuvaus, viittaus hankintailmoitukseen, määräaika ja osoite tarjouksen jättämiselle, tarjouksen voimassaoloaika ja sopimusehdot sekä tieto siitä, millä kielellä tarjous on laadittava. Pyyntössä tulee ilmetä tarjousasiakirjojen esittämistä koskevat muut vaatimukset, ja vaatimukset tarjoajan taloudellisesta, rahoituksellisesta ja teknisestä soveltuvuudesta sekä ammatillisesta pätevyydestä. Tarjouspyyntöön liitetään luettelo asiakirjoista, jotka voittaneen tarjoajan on toimitettava soveltuvuuden arvioimiseksi. (Hankintalaki 1397/2016.)

Tarjouspyynnöstä on käytävä ilmi, millä perusteilla kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan ja mikä perusteiden suhteellinen painotus on. Tarjouspyynnöstä tulee ilmetä kaikki ne tiedot, jotka ovat olennaisia hankintamenettelyssä ja tarjouksen tekemisessä. Hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö liitteineen kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Asiakirjojen on oltava kaikkien saatavilla hankintailmoituksen julkaisupäivästä lähtien. Hankintailmoituksesta tulee ilmetä internet-osoite, jossa kaikki hankinta-asiakirjat ovat saatavilla. Tarjouksen jättämisen määräaika pidennetään, mikäli hankinta-asiakirjat eivät ole luottamuksellisuuden suojaamiseksi kokonaisuudessaan saatavilla sähköisessä muodossa. (Hankintalaki 1397/2016.)

Hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät ja vaadittavat ominaisuudet esitetään tarjouspyynnössä. Määritelmät eivät saa rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. Määritelmien on oltava riittävän täsmällisiä eikä vaatimuksissa saa viitata tiettyyn valmistajaan tai tavaramerkkiin. Määritelmillä pyritään siihen, että tarjoajilla on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Tarjoajan on osoitettava tarjouksessaan, että tarjottu rakennusurakka on hankinta-asiakirjoissa olevien vaatimusten mukainen. (Hankintalaki 1397/2016.)

Hankintayksikkö voi vaatia tarjoajia esittämään testausraportin tai todistuksen siitä, että tarjouspyynnössä vaaditut vaatimukset täyttyvät. Mikäli vaaditaan erityisen arviointilaitoksen antaman todistuksen esittämistä, hankintayksikön täytyy hyväksyä myös muut vastaavat arviointilaitosten antamat todistukset. (Hankintalaki 1397/2016.)

2.1.4 Tarjoajan ja tarjouksen valinta

Hankintayksikön on tarkastettava ennen valintaa, että tarjoaja täyttää asetetut soveltuvuusvaatimukset ja tarjous on asetettujen vaatimusten, ehtojen ja perusteiden mukainen. Asetetut vaatimukset voivat koskea tarjoajan rekisteröitymistä, teknistä ja ammatillista pätevyyttä sekä rahoituksellista ja taloudellista tilannetta. Jos tarjoaja ei täytä asetettuja vähimmäisvaatimuksia, se suljetaan tarjouskilpai-

lusta. Vaatimuksilla osoitetaan se, että tarjoajalla on riittävät edellytykset toteuttaa kyseinen hankintasopimus. Valittu tarjoaja toimittaa ajantasaiset todistukset ja selvitykset vaadituista asioista, jotta hankintayksiköllä on mahdollisuus tutkia tarjoajan soveltuvuus ennen hankintapäätöksen tekemistä. (Hankintalaki 1397/2016.)

Taloudellista ja rahoituksellista tilannetta voidaan selvittää vähimmäisliikevaihtovaatimuksella, varojen ja velkojen välisellä suhteella tai vaatimalla riittävää vastuuvakuutusta. Vähimmäisliikevaihdon voidaan vaatia olevan korkeintaan kaksi kertaa ennakoitun urakkahinnan suuruinen. Mikäli vaatimus on korkeampi, sille täytyy olla perusteltu syy ja perustelut on mainittava tarjouspyynnössä tai hankintapäätöksessä. (Hankintalaki 1397/2016.)

Teknisellä suorituskyvyllä ja ammatillisella pätevyydellä varmistetaan, että tarjoajan henkilöstö- ja tekniset voimavarat ovat riittävät ja soveltuvat kyseiseen urakkaan. Riittävä kokemus voidaan osoittaa referenssikohteilla. Ammatillisen pätevyyden osoittamisessa arvioidaan ammattitaitoa, kokemusta ja luotettavuutta. Tarjoajalta voidaan myös pyytää selvitys toimenpiteistä, jotka koskevat ympäristövaikutusten hallintaa ja laadunvarmistusta. Jos hankintayksikkö vaatii selvitystä ympäristöasioiden hallinnasta tai laadunvarmistuksesta, sen on viitattava kyseisiä vaatimuksia koskeviin standardeihin tai järjestelmiin. (Hankintalaki 1397/2016.)

Hankintayksikön on valittava tulleista tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on joko hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Mikäli hankintayksikkö käyttää perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sitä koskevat perustelut on esitettävä hankinta-asiakirjoissa tai hankintapäätöksessä. Hinta-laatusuhteeseen liittyviä vertailuperusteita voivat olla laadulliset, yhteiskunnalliset, ympäristölliset, sosiaaliset ja innovatiiviset ominaisuudet. Vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on esitettävä hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. (Hankintalaki 1397/2016.)

Jos annettu tarjous on poikkeuksellisen alhainen, hankintayksikkö pyytää tarjoajalta selvityksen tarjouksen hinnoista tai kustannuksista. Selvitys voi koskea esimerkiksi palvelun suorittamisen tai rakennusmenetelmän taloudellisia ja teknisiä ratkaisuja. Hankintayksikkö voi hylätä poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen, jos annettu selvitys ei selitä riittävästi alhaisia kustannuksia hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden. (Hankintalaki 1397/2016.)

2.1.5 Hankintapäätös ja -sopimus

Hankintayksikkö tekee tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallisen, perustellun päätöksen, josta ilmenee vähintään tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisperusteet sekä perusteet, joilla hyväksytyt tarjoukset on vertailtu. Päätökseen liitetään valitusosoitus. Päätös ja valitusosoitus annetaan kirjallisesti tiedoksi niille, joita asia koskee. Hankintapäätöksen jälkeen tehdään hankintasopimus. Hankintasopimusta ei saa muuttaa olennaisesti sopimuskauden aikana ilman uutta hankintamenettelyä. (Hankintalaki 1397/2016.)

2.2 Väyläviraston ja ELY-keskusten hankintojen toimintalinjat

Hankinnan toimintalinjat -julkaisu käsittelee Väyläviraston sekä ELY-keskusten hankintoja koskevat yhteiset linjaukset. Julkaisun tavoitteena on edistää hankintojen toteuttamista tehokkaasti ja laadukkaasti sekä viestiä, mitä näkökulmia Väylävirasto pitää tärkeänä ja ottaa huomioon hankkijan roolissa. Väylän hankkeet on ryhmitelty hankekategorioittain, jotta hankinnoissa olisi käytössä yhtenäiset toimintatavat. (Väylävirasto 2020, 3, 5.)

Investointien toteutuksessa pyritään siihen, että tilaajalla sekä palveluntarjoajalla on riittävä ja monipuolinen osaaminen. Urakoinnin toimitusketjujen on oltavat tuottavat ja laadukkaat ja niiden on noudatettava hankkeelle asetettuja tavoitteita. Hankintaprosessissa kehitetään ensisijaisesti toteutuksen aikaista toimintaa,

määritetään pätevyys-, osaamis- ja referenssivaatimukset tarkoituksenmukaisiksi suhteessa hankkeen tehtäviin ja pilotoidaan RALAn tuottamaa referenssirekisteriä. (Väylävirasto 2020, 11, 13.)

Teettämis- ja hankintapalvelut -kategoriassa linjataan rooleista ja vastuista, joiden tulisi olla selkeät. Tehtävänjaon lisäksi kehitetään hankinnan menettelyä, yhtenäisiä toimintatapoja ja eri osapuolien välistä vuoropuhelua. Tavoitteena on luoda toimijoiden välille toimiva ja sujuva yhteistyö hankintaprosessin eri vaiheissa. (Väylävirasto 2020, 21–22.)

Asiantuntijapalvelut-kategoriassa kiinnitetään huomiota asiantuntevaan ja yhtenäiseen tapaan tehdä hankintoja. Suunnittelussa, kilpailutuksessa ja toteutuksessa huomioidaan asiakastarpeet. Kokonaistaloudellisuuden arviointia kehitetään mittaamalla toteutunutta palvelulaatua. Laatuvaatimuksilla ja hankintamenettelyillä motivoidaan palveluntuottajaa entistä parempaan lopputulokseen. Hankintaosaamista kartoitetaan ja sen säilymistä pidetään yllä kehittämistoimenpiteillä. (Väylävirasto 2020, 30–31.)

2.3 Esiselvitys soveltuvuusvaatimuksista ja vertailuperusteista

Väyläviraston teettämässä esiselvityksessä tutkittiin Väyläviraston ja ELY-keskusten tehdyissä hankkeissa olleita soveltuvuusvaatimuksia ja laadun vertailuperusteita. Julkisissa hankinnoissa tarjoajille voidaan asettaa tarjoajien soveltuvuudelle sopivia soveltuvuusvaatimuksia, jotka tarjouskilpailuun osallistujien tulee täyttää. Soveltuvuusvaatimuksilla varmistutaan tarjoajien laadusta. Soveltuvuusvaatimusten lisäksi voidaan asettaa vähimmäisvaatimuksia, jotka tarjoajien on täytettävä joko tarjouta jättäessään tai sopimuskaudella. Vastaavasti tarjousten laadusta varmistutaan valitsemalla laatuvertailuun hankkeeseen keskeisesti liittyviä osa-alueita, joita painotetaan määrättyllä painoarvolla. (Anttila, Kokkonen, Varsala & Virta 2020, 4.)

Esiselvityksen tavoitteena oli saada käsitys soveltuvuusvaatimusten ja vertailuperusteiden nykytilasta sekä mahdollisista kehitystarpeista. Selvityksen mukaan

tilaajatahot saavat kritiikkiä tarjoajilta yrityksille asetetuista vaatimuksista. Soveltuvuusvaatimuksille ei katsota olevan todellisia perusteita ja laadun vertailuperusteet eivät tuo todellista lisäarvoa. Vertailuperusteet voivat asettaa tarjoajat eriarvoiseen asemaan ja liian tiukat soveltuvuusvaatimukset voivat rajoittaa kilpailua. (Anttila ym. 2020, 4.)

Esiselvityksessä soveltuvuusvaatimuksina ovat liikevaihtovaatimus, liikevaihtovaatimuksen suhde kustannusarvioon, luottokelpoisuusvaatimus, RALA-pätevyysvaatimusten lukumäärä, sertifikaattivaatimusten lukumäärä, referenssivaatimukset ja muut vaatimukset. Muut vaatimukset ovat käsittäneet vähimmäisvaatimuksia, joita ei arvioida. Vähimmäisvaatimukseen voi kuulua esimerkiksi projekti-suunnitelma, alustava yleisaikataulu ja erilaiset vaatimukset avainhenkilöille. Useimmiten vähimmäisvaatimukset ovat avainhenkilöille asetettuja vaatimuksia. Vertailuperusteina ovat laadun arvioiminen ja lisä- ja muutostöiden sisältyminen hintaan. (Anttila ym. 2020, 12–18.)

3 TARJOUSPYYNTÖASIAKIRJAT

Kunnilta pyydettiin tarjouspyyntöasiakirjoja infrarakentamiseen liittyvistä urakoista ympäri Suomen. Urakat oli jaoteltu hinnan mukaan seuraaviin luokkiin: 0-0,5 miljoonaa; 0,5-3 miljoonaa; 3-6 miljoonaa ja yli 6 miljoonaa. Jokaisesta hintaluokasta pyydettiin kahden viimeisimmän infraurakan tarjouspyyntöasiakirjat, mikäli urakoita oli ollut kyseisessä hintaluokassa.

Suurimmat kunnat rajattiin selvityksen ulkopuolelle, koska heidän tarjouspyyntökäytäntönsä ovat todennäköisesti vakiintuneemmat kuin pienemmissä kunnissa. Pyyntöjä lähetettiin kuntiin, joiden asukasluku on alle 140 000. Asiakirjoja saatiin yhdeksästä kunnasta 21 eri urakasta. Urakat, joista asiakirjoja saatiin, jakautuivat määritettyihin hintaluokkiin taulukon 1 mukaisesti. Hintatietoa ei ollut saatavilla kaikista urakoista.

TAULUKKO 1. Urakoiden määrä hintaluokittain.

Hintaluokka (€)	Urakoiden määrä (kpl)
0-0,5 miljoonaa	6
0,5-3 miljoonaa	5
3-6 miljoonaa	3
yli 6 miljoonaa	2

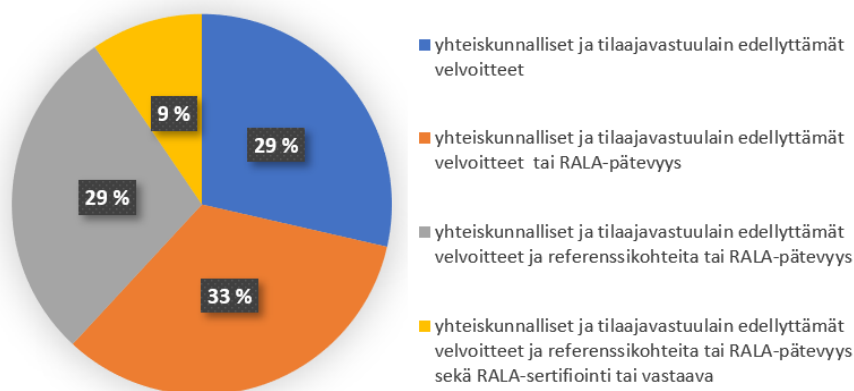
Saaduista tarjouspyyntöasiakirjoista selvitettiin, mitä eri vaatimuksia urakoitsijalle on asetettu tarjouspyyntövaiheessa.

3.1 Soveltuvuusvaatimukset

Soveltuvuusvaatimuksia tarkasteltiin sen mukaan, vaadittiinko urakassa ainoastaan yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täyttymistä tai RALA-pätevyyttä vai vaadittiinko niiden lisäksi erillisiä referenssikohteita tai selvitystä laadunvarmistuksesta.

3.1.1 RALA-pätevyys tai muu selvitys

Jokaisessa urakassa vaadittiin urakoitsijalta joko yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täyttymistä tai RALA-pätevyyttä (Kuvio 1). Joista urakkaa oli siis mahdollista tarjota, vaikka urakoitsijalla ei olisi RALA-pätevyyttä. Tarjoamismahdollisuuteen vaikutti myös se, täyttikö yrityksen referenssi-kohteet asetetut vaatimukset, mikäli referenssi-kohteita vaadittiin RALA-pätevyyden puuttumisen vuoksi. Urakoista 29 % oli sellaisia, joissa oli vaatimuksena vain yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täytyminen. Urakoissa 33 %:ssa oli vaatimuksena yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täyttyminen tai RALA-pätevyys. (Kuvio 1.)



KUVIO 1. Soveltuvuusvaatimukset.

RALA-pätevyyttä vaadittiin urakasta riippuen tiestä ja kaduista (16.6a), suurista ja vaativista sillankorjauspääurakoista (K1), betoniverhous- ja kiveystöistä (6.5), putkilinjoista ja johtoverkoista (18.3a), pohjarakentamisesta ja tavanomaisista pohjarakennustöistä (18.5a), tavanomaisista siltapääurakoista (R3) sekä viemärijohtolinjoista (10.1b).

3.1.2 Referenssi-kohteet

Urakoista 38 % oli sellaisia, joissa vaadittiin lisäksi hanketta vastaavia referenssi-kohteita, mikäli yrityksellä ei ollut RALA-pätevyyttä (Kuvio 1). Referenssi-kohteita

den valmiusasteen tuli olla vähintään 80 %. Kohteiden arvo vaihteli urakasta riippuen ja kohteiden tuli sisältää kyseiseen hankkeeseen soveltuvan toimialapätevyyden mukaista rakentamista. Referenssiksi hyväksytyjen kohteiden arvot tuli olla urakasta riippuen 10 000 euroa, 200 000 euroa, 250 000 euroa tai 5 miljoonaa euroa.

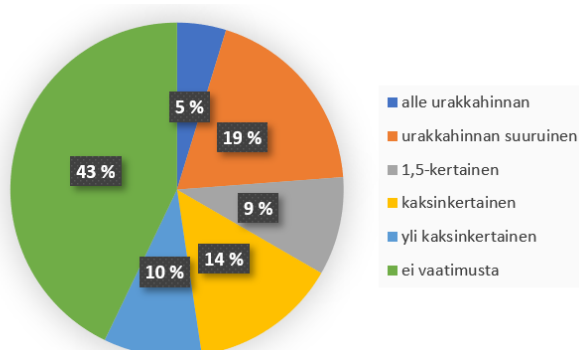
Referenssikohteiden vaadittiin olevan viimeisen viiden vuoden ajalta ja useimmissa tapauksissa vaadittiin kolme kohdetta, jotta vaatimus täyttyisi. Yhdessä tapauksessa referenssiksi riitti vain yksi kohde.

3.1.3 Laadunvarmistus

Urakoista 9 %:ssa vaadittiin RALA-pätevyyden tai yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täyttymisen ja referenssikohteiden lisäksi RALA-toimintatapojen hyväksyntätodistusta tai muuta RALAA vastaavaa näyttöä laadunvarmistuksesta (Kuvio 1).

3.2 Liikevaihtovaatimus

Urakoista 57 % oli sellaisia, joihin oli asetettu liikevaihtovaatimus. Vaatimus oli suuruudeltaan alle urakkahinnan 5 %:ssa urakoista ja urakkahinnan suuruinen 19 %:ssa urakoista. Liikevaihtovaatimus oli kuitenkin korkeintaan kaksinkertainen 47 %:ssa urakoista. Urakoista 10 %:ssa oli kaksinkertainen liikevaihtovaatimus. (Kuvio 2.)

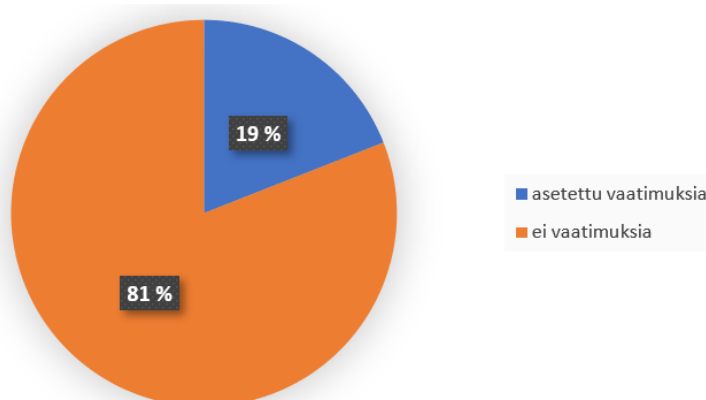


KUVIO 2. Liikevaihtovaatimuksen suuruus urakkahintaan suhteutettuna.

Urakoista 43 % oli sellaisia, joihin ei ollut asetettu liikevaihtovaatimusta ollenkaan (Kuvio 2). Yhdessä urakassa vaadittiin tilinpäätöstietoja kolmelta edeltävältä tilikaudelta, mutta tarkempaa vaatimusta liikevaihdon suhteen ei ollut asetettu.

3.3 Referenssivaatimukset

Urakoista 19 %:ssa oli asetettu erikseen vaatimus yritysreferensseistä (Kuvio 3). Muissa urakoissa referenssikohteet liittyivät henkilöstön pätevyyden osoittamiseen tai soveltuvuusvaatimukseen niissä tilanteissa, joissa RALA-pätevyys korvattiin muilla selvityksillä ja referenssikohteilla. Näihin liittyvät vaatimukset referenssikohteiden suhteen on käsitelty luvuissa 3.1.2 ja 3.4.



KUVIO 3. Vaatimukset yritysreferensseistä.

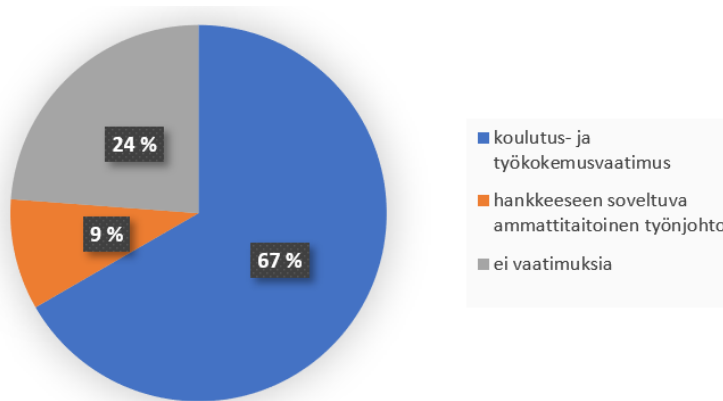
Urakoissa, joissa referenssikohteista oli asetettu vaatimuksia, urakoitsijaa pyydettiin muun muassa listaamaan tarjoukseen referenssihankkeet vastaavista kohteista viimeiseltä viideltä vuodelta tai vaadittiin, että urakoitsijalla on viimeisen viiden vuoden ajalta tehtynä yksi tai vähintään vuoden käynnissä ollut yli kolmen miljoonan euron suuruinen vastaavanlainen infrarakennusurakka.

3.4 Henkilöstön vaatimukset

Henkilöstölle oli asetettu erinäisiä vaatimuksia koulutuksen ja työkokemuksen suhteen 67 %:ssa urakoista. Urakoista 9 % oli sellaisia, joissa vaadittiin vain, että

yrityksellä tulee olla riittävän ammattitaitoinen työnjohto ja työvoima urakan laajuuteen ja laatuun nähden. (Kuvio 4.) Riittävän ammattitaitoiselle työnhodolle ei ollut määritelty tarkemmin kokemusvuosien määrää tai koulutusta.

Vastaavasti 24 %:lle urakoista ei ollut asetettu erillisiä vaatimuksia henkilöstön pätevyydelle (Kuvio 4). Koulutus- ja työkokemusvaatimukset vaihtelivat urakasta riippuen. Vaatimuksia oli asetettu työ-/projektipäälliköille ja vastaaville työnjohtajille.



KUVIO 4. Henkilöstölle asetetut vaatimukset.

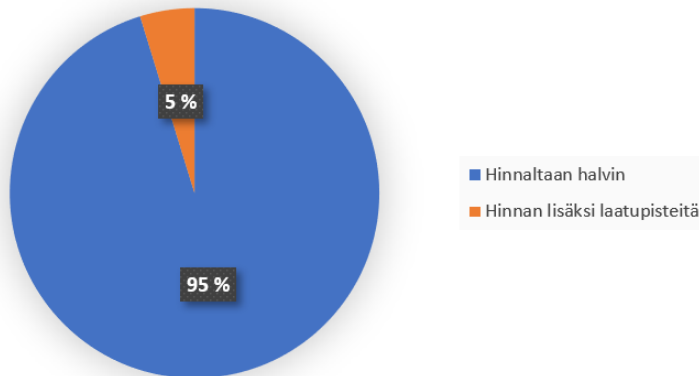
Koulutusvaatimuksena vaadittiin teknillisen koulun asianmukaisen oppisuunnan koulutuksen omaavaa teknikkoa, rakennusmestaria tai insinööriä (AMK).

Työkokemuksena vaadittiin joko kolmen tai viiden vuoden kokemusta vastaavalaisista tehtävistä, hyvää käytännön kokemusta urakkaa vastaavista töistä, tehtävään nähden riittävää kokemusta ja urakan johtokokemusta. Työkokemusvaatimus ilmoitettiin osassa urakoista RALAn toimialapätevyyksien mukaan. Osamista vaadittiin urakasta riippuen putkiliinjoista ja johtoverkoista (18.3a), tiestä ja kaduista (18.6a) sekä silloista (R3).

3.5 Hinta- ja laatupisteet

Tarjouspyyntöasiakirjoista ilmeni, että 95 %:ssa tarjouskilpailuista voittajaksi valittiin hinnaltaan halvin tarjous (Kuvio 5). Tällöin hinnan painoarvo oli 100 % ja asetetut vaatimukset olivat vähimmäisvaatimuksia, jotka jokaisen tarjoajan tuli

täyttää osallistuakseen tarjouskilpailuun. Siinä tapauksessa asetetuilla vaatimuksilla ei ollut painoarvoa eikä niistä jaettu erikseen pisteitä.

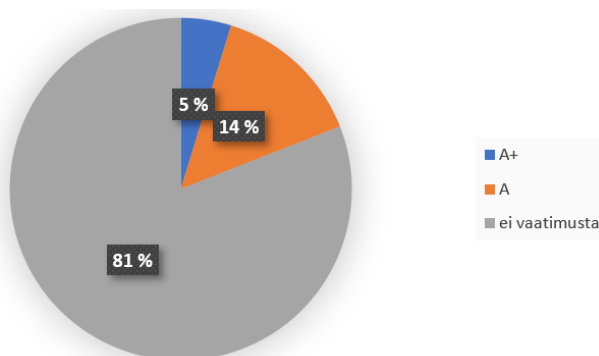


KUVIO 5. Hinnan merkitys.

Vain 5 %:ssa urakoista laatupeiteillä oli vaikutusta hinnan lisäksi urakoitsijan valinnassa (Kuvio 5). Kyseisessä urakassa hinnan vaikutus oli 70 % ja referenssien 30 %.

3.6 Muut vaatimukset

Urakoista 19 % oli sellaisia, joissa oli asetettu luottoluokitusvaatimus. 5 %:ssa vaadittiin vähintään Rating Alfa -luokituksen A+ tasoa. Urakoista 14 %:ssa vaatimuksena oli Rating Alfa -luokituksen A taso tai muun tahon antama vastaavan tason luokitus. (Kuvio 6.) Urakoista, joissa luottoluokitusvaatimus oli, kaksi sijoitui 0-0,5 miljoonan euron hintaluokkaan ja yksi 3-6 miljoonan euron hintaluokkaan. Yhdestä urakasta hintaa ei ollut saatavilla.

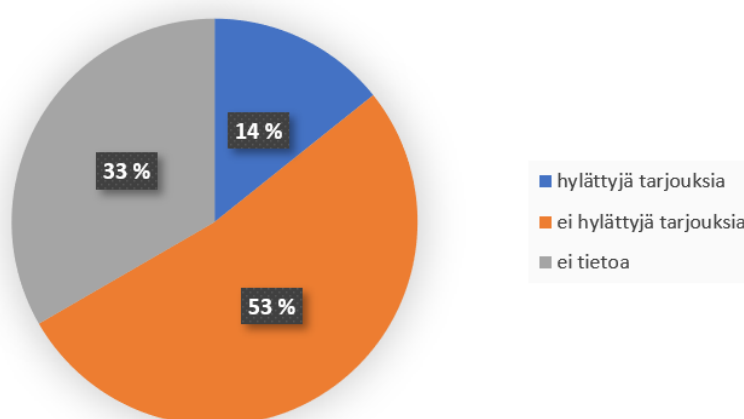


KUVIO 6. Luottoluokitusvaatimus.

Kahdessa urakassa oli erikseen vaatimuksena, että tarjoajalla ei saa olla aikaisemmissa hankintasopimuksien suorituksissa kyseisen kunnan kanssa edellisen kolmen vuoden aikana merkittäviä tai toistuvia puutteita jonkin keskeisen vaatimuksen toteuttamisessa. Tässä tapauksessa tarjouksessa tuli olla merkittynä kohta, onko yrityksellä ollut kyseisiä puutteita vai ei.

3.7 Hylätyt tarjoukset

Tarjouspyyntöasiakirjoista ilmeni, että 14 %:ssa tarjouskilpailuista oli hylätty kaikista tulleista tarjouksista yksi tarjous per tarjouskilpailu. Tarjouskilpailuista vastaavasti 53 % oli sellaisia, joissa kaikki tulleet tarjoukset oli hyväksytty. Hyväksytyjen ja hylättyjen tarjousten määrä ei ilmennyt asiakirjoista 33 %:ssa urakoista. (Kuvio 7.)



KUVIO 7. Hylätyt tarjoukset urakoittain.

Yhdessä hylkäyksen syynä oli se, että yrityksellä ei ollut RALA-toimintatapojen hyväksyntätodistusta tai muuta vastaavaa näyttöä laadunvarmistuksesta. Toisessa urakassa yksi tarjous oli hylätty kolmen puutteen vuoksi. Yrityksellä ei ollut RALA-toimintatapojen hyväksyntätodistusta tai muuta vastaavaa näyttöä laadunvarmistuksesta, yritys ei täyttänyt tarjouspyynnössä asetettua liikevaihtovaatimusta ja yritys ei ollut ilmoittanut, onko sillä mahdollisia puutteita aikaisemmissa hankintasopimuksissa kyseisen kunnan kanssa. Yhden hylätyn tarjouksen syy ei ilmennyt asiakirjoista.

4 URAKOITSIJOIDEN HAASTATTELUT

Tätä työtä varten haastateltiin 33:a eri kokoista yritystä eri puolilta Suomea. Haastatteluissa pyrittiin saamaan tietoa eri kokoluokkien yritysten mielipiteistä kuntien tarjouspyyntöjen vaatimuksista. Tuloksia tarkastellessa yritykset jaoteltiin neljään eri ryhmään liikevaihdon perusteella: alle miljoonan liikevaihto, 1-3 miljoonan liikevaihto, 3-5 miljoonan liikevaihto ja yli viiden miljoonan liikevaihto.

4.1 Vaatimukset ja niiden kohtuullisuus

Ensimmäinen asia, jota haastatteluissa kysyttiin, oli että onko yritysten mielestä kuntien tarjouspyynnöissä vaatimukset kohtuullisia urakoiden kokoon nähden. Tämä kysymys eriteltiin vielä liikevaihtovaatimukseen, referenssivaatimukseen ja henkilöstölle asetettuihin vaatimuksiin.

4.1.1 Liikevaihtovaatimus

Haastatteluissa tuli selville, että suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että liikevaihtovaatimukset olivat suurimmaksi osaksi linjassa urakoiden kokoon nähden. Pienempien firmojen kohdalla, eli alle miljoonan liikevaihdolla toimivat, oli kuitenkin poikkeavia vastauksia. Pienemmät firmat olivat usein sitä mieltä, että liikevaihtovaatimukset olivat turhan suuria.

TAULUKKO 2. Liikevaihtovaatimusten kohtuullisuus.

Liikevaihto (€)	Ovatko liikevaihtovaatimukset kohtuullisia urakan kokoon suhteutettuna?	
< 1 miljoona	Kohtuullinen	1
	Kohtuuton	4
1-3 miljoonaa	Kohtuullinen	7
	Kohtuuton	5
3-5 miljoonaa	Kohtuullinen	2
	Kohtuuton	1
> 5 miljoonaa	Kohtuullinen	6
	Kohtuuton	1

Useamman haastateltavan mielestä liikevaihtovaatimus on reilu, jos liikevaihtovaatimus on urakan hinnan suuruinen. Jos liikevaihtovaatimuksen täytyy olla esimerkiksi kolme kertaa urakan hinnan kokoinen, se ei vaikuta kovin reilulta ja tuntuu, että urakaan halutaan tarkoituksella tarjouksia vain suuremmilta yrityksiltä.

4.1.2 Referenssivaatimukset

Kun tarkastellaan kaikkia yrityksiä, noin 50 % pitää referenssivaatimuksia kohtuuttomana ja toiset 50 % pitää niitä kohtuullisina. Jos kuitenkin tarkastellaan vain yrityksiä, joiden liikevaihto on alle viisi miljoonaa noin 63 % pitää referenssivaatimuksia kohtuuttomina.

TAULUKKO 3. Referenssivaatimusten kohtuullisuus.

Liikevaihto (€)	Ovatko referenssivaatimukset kohtuullisia urakan kokoon suhteutettuna?	
< 1 miljoona	Kohtuullinen	1
	Kohtuuton	3

1-3 miljoonaa	Kohtuullinen	4
	Kohtuuton	7
3-5 miljoonaa	Kohtuullinen	2
	Kohtuuton	2
> 5 miljoonaa	Kohtuullinen	6
	Kohtuuton	0

Monilta pienemmintä firmoilta tuli esille, että etenkin pienemmiltä paikkakunnilta voi olla vaikeaa saada kasaan tarvittavia referenssejä. Jos haluaa poiketa perus kadunrakennusurakoista, on vaikea saada kasaan tarvittavia referenssejä, koska alueelta ei löydy tarpeeksi vastaavia urakoita, joista referenssit olisi voinut saada.

Referenssit ei yleensä ollut ongelma, jos firma toimi kokokaan jollakin erikoistuvalla osa-alueella. Silloin on helppo saada referenssit niihin liittyviin urakoihin, mutta sitten voi olla vaikeaa päästä muunlaisiin urakoihin mukaan, jos sille olisi tarvetta.

Monella haastateltavalla tuli esiin, että siltaurakat tuottavat ongelmia, koska niihin tarvitaan usein hyvät referenssit. Tarvittavia referenssejä on hankala saada kasaan, jos ei erikoistu ainoastaan siltarakentamiseen. Tämä on usein ongelma, koska kadunrakennusurakoihin sisältyy joskus myös sillanrakennus- tai sillankorjauksia, jolloin täytyy jättää koko urakka tarjoamatta.

4.1.3 Henkilöstön vaatimukset

TAULUKKO 4. Henkilöstövaatimusten kohtuullisuus.

Liikevaihto (€)	Ovatko henkilöstövaatimukset kohtuullisia urakan kokoon suhteutettuna?	
< 1 miljoona	Kohtuullinen	4
	Kohtuuton	1

1-3 miljoonaa	Kohtuullinen	10
	Kohtuuton	3
3-5 miljoonaa	Kohtuullinen	2
	Kohtuuton	1
> 5 miljoonaa	Kohtuullinen	5
	Kohtuuton	2

Henkilöstövaatimukset olivat lähes kaikkien haastateltavien mielestä kohtuullisia. Monet olivat sitä mieltä, että henkilöstölle asetetut vaatimukset ovat useimmiten hyviä ja hyödyllisiä.

Joidenkin haastateltujen mielestä voi tulla vastaan epäreiluja vaatimuksia, joissa henkilöstölle vaaditaan koulutus, vaikka tekijällä olisi kokemusta ja ammattitaitoa suorittaa tehtävä.

Yhdessä haastattelussa tuli myös esiin tilanne, jossa tarjouksessa vaadittiin tietynlainen koulutus, joka yrityksen henkilöstöstä löytyi. Kyseinen henkilö ei ollut saanut vielä tarjousta jättäessä valmistumispapereita, mutta olisi saanut ne siihen mennessä, kun urakka alkaisi. Heidän tarjouksensa hylättiin tästä syystä.

4.1.4 Muut vaatimukset

Kolme urakoitsijaa nosti esille, että kalustolle asetetaan joskus kohtuuttomia vaatimuksia. Muita esille tulleita asioita oli esimerkiksi pienten urakoiden turvallisuus ja laatuvaatimukset, sekä työnjohdollisia ja suunnittelullisia vastuita/vaatimuksia, jotka eivät kuulu itse maanrakentamiseen, joista on tullut vastaan kohtuuttomia vaatimuksia.

4.2 RALA-pätevyys ja -sertifikaatti

69 %:lla haastatelluista RALA-pätevyys ei ollut ongelmana tarjouksia jättäessä. 31 %:lla urakoitsijoista RALA-pätevyyden tai sertifikaattien puute on joskus tuottanut ongelmia tarjousta jättäessä. Tämä ongelma on yleisempää yrityksillä, joiden liikevaihto on alle kolme miljoonaa. Sertifikaattien puuttuminen on yleisempi ongelma, mutta se on useammin esillä ELY-keskuksen urakoissa. Kuntien tarjouksissa ei usein ole sertifikaattivaatimuksia.

TAULUKKO 5. RALA-pätevyyden tai -sertifikaatin puuttuminen.

Liikevaihto (€)	Onko RALA-pätevyyden tai -sertifikaatin puuttuminen estänyt tarjouksen jättämisen?	
< 1 miljoona	Ei ole estänyt	4
	On estänyt	2
1-3 miljoonaa	Ei ole estänyt	8
	On estänyt	6
3-5 miljoonaa	Ei ole estänyt	5
	On estänyt	1
> 5 miljoonaa	Ei ole estänyt	5
	On estänyt	1

Pienemmät yritykset, joilla ei ole RALA-pätevyyksiä, ovat tietoisia siitä, mitä urakoita voivat tarjota ilman sitä. Usein tämä ajaa pienempiä urakoitsijoita tekemään aliurakointia ja saattaa estää heitä tarjoamasta kokonaisia urakoita.

4.3 Vaatimusten muutos

Lähestulkoon yksimielisesti kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että tarjouspyyntöjen vaatimukset ovat kiristyneet viime vuosina.

TAULUKKO 6. Vaatimusten muuttuminen.

Liikevaihto (€)	Ovatko vaatimukset kiristyneet vai löystyneet aiempiin vuosiin verrattuna?	
< 1 miljoona	Kiristyneet	5
	Löystyneet	0
	Pysyneet samanlaisina	1
1-3 miljoonaa	Kiristyneet	12
	Löystyneet	1
	Pysyneet samanlaisina	1
3-5 miljoonaa	Kiristyneet	4
	Löystyneet	0
	Pysyneet samanlaisina	0
> 5 miljoonaa	Kiristyneet	5
	Löystyneet	0
	Pysyneet samanlaisina	2

Yksi urakoitsija, joka urakoi Jämsän seudulla, totesi, että vaatimukset olivat löystyneet.

4.4 Kohtuuttomat vaatimukset

Monet pienemmistä firmoista, joita haastateltiin, olivat sitä mieltä, että referenssivaatimukset ovat kohtuuttomia. Varsinkin jos työskentelee pienemmässä kunnassa, on vaikea saada vaadittavia referenssejä. Referenssien vanhentuminen viidessä vuodessa tuottaa ongelmia. Pienissä kunnissa on vaikea saada tarvittavia referenssejä viiden vuoden ajalta, varsinkin jos kyseessä on vähänkin normaalista poikkeavaa urakkaa. Pienissä kunnissa ei teetetä tarpeeksi normaalista poikkeavia urakoita, että voisi saada tarvittavia referenssejä.

Toinen iso ongelma, jota monet pitävät kohtuuttomana, on liian suuret liikevaihtovaatimukset. Liikevaihtovaatimus ei tunnu olevan ongelma, jos liikevaihtovaatimus on urakan hinnan suuruinen. Kun liikevaihtovaatimus on kolme kertaa urakan hinnan suuruinen, se on monen mielestä kohtuutonta.

Jotkut olivat sitä mieltä, että usein vaaditaan pienissä urakoissa turhan yksityiskohtaisia turvallisuussuunnitelmia. Muutenkin useat olivat sitä mieltä, että tarjouksia jättäessä vaaditaan joskus turhan paljon erilaisia asiakirjoja. Myös pienissä urakoissa on joskus vaadittu turhan pitkää ja kattavaa jälkiseurantaa.

Muita esille tulleita kohtuuttomia vaatimuksia on esimerkiksi liian tiukat laatuvaatimukset ja tiukat vaatimukset kaluston suhteen. Jotkut pitivät myös ongelmallisena sitä, että uusilla yrityksillä ei ole juurikaan mahdollisuuksia tarjouspyyntökilpailuissa, ja että paikalliset yritykset eivät saa mitään etua tarjouspyyntökilpailuissa.

4.5 Tarjoamatta jättäminen

Noin 60 % kaikista haastatelluista vastasi, että he jättivät tarjoamatta urakoita kohtuuttomien vaatimusten vuoksi harvoin, eli noin kerran vuodessa tai yhden urakan noin kahden vuoden välin. Varsinkin pienemmät urakoitsijat tietävät hyvin omat rajoituksensa. He tietävät hyvin, mitä urakoita he pystyvät tarjoamaan, ja mitä urakoita ei kannata edes yrittää.

TAULUKKO 7. Tarjoamatta jättämisen yleisyys.

Liikevaihto (€)	Kuinka usein on jätetty tarjoamatta asetettujen kohtuuttomien vaatimusten vuoksi?	
< 1 miljoona	Ei koskaan	2
	Harvoin	4
	Muutamia vuodessa	0
1-3 miljoonaa	Ei koskaan	2

	Harvoin	7
	Muutamia vuodessa	4
3-5 miljoonaa	Ei koskaan	1
	Harvoin	4
	Muutamia vuodessa	1
> 5 miljoonaa	Ei koskaan	2
	Harvoin	4
	Muutamia vuodessa	1

4.6 Tarjousten hylkääminen

Kaikista 32:ta haastatellusta urakoitsijasta 34 %:lla oli tarjouksia joskus hylätty, mutta alle viiden miljoonan liikevaihdon yrityksistä vain 12 %:lla oli tarjouksia hylätty.

TAULUKKO 8. Hylätyt tarjoukset.

Liikevaihto (€)	Onko tarjouksia hylätty?	
< 1 miljoona	On hylätty	0
	Ei ole hylätty	5
1-3 miljoonaa	On hylätty	3
	Ei ole hylätty	11
3-5 miljoonaa	On hylätty	1
	Ei ole hylätty	5
> 5 miljoonaa	On hylätty	7
	Ei ole hylätty	0

Pienemmistä urakoitsijoista harvoilla oli ikinä hylätty tarjouksia. Jos pienemmillä urakoitsijoilla oli joskus tarjouksia hylätty, se oli aina johtunut jostain heidän itse tekemästään virheestä tarjouspyyntöä jättäessä.

Suurimmilla firmoilla oli huomattavasti useammin hylätty tarjouksia. Isommilla yrityksillä on enemmän resursseja, joten he voivat käydä jättämässä tarjouksia urakoihin, vaikka on oletettavissa, että tarjous on tuskin menossa läpi.

4.7 Hinnan ja laatupisteiden merkitys

Noin 66 % kaikista, joita haastateltiin, olivat sitä mieltä, että hinta on ainoa vaikuttava tekijä tarjouspyynnöissä. Kaikista 33:sta haastatellusta vain kolme oli sitä mieltä, että pisteillä on usein suurta merkitystä kuntien tarjouspyynnöissä. Kuitenkin 25 % oli sitä mieltä, että vaikka hinta onkin yleensä suurin vaikuttava tekijä, pisteillä on myös joskus merkitystä.

TAULUKKO 9. Hinnan ja laatupisteiden vaikutus urakoitsijan valinnassa.

Liikevaihto (€)	Onko hinta useimmiten ainoa urakoitsijan valintaan vaikuttava tekijä, vai onko laatupisteillä merkitystä?	
< 1 miljoona	Ainoastaan hinta	4
	Pisteillä merkitystä	1
	Yleensä hinta, joskus pisteillä	1
1-3 miljoonaa	Ainoastaan hinta	7
	Pisteillä merkitystä	2
	Yleensä hinta, joskus pisteillä	5
3-5 miljoonaa	Ainoastaan hinta	5
	Pisteillä merkitystä	0
	Yleensä hinta, joskus pisteillä	1
> 5 miljoonaa	Ainoastaan hinta	6
	Pisteillä merkitystä	0
	Yleensä hinta, joskus pisteillä	1

Haastattelujen perusteella syntyi kuva, että monet urakoitsijat uskovat, että kuntien tarjouspyyntövaiheissa laatupisteillä ei usein ole merkitystä, koska kunnat pelkäävät valituksia. Useassa haastattelussa tuli esille, että kunnat luultavasti pelkäävät, että jos he antavat painoarvoa urakan valinnassa laatupisteille, niin monet tarjoajat voivat jättää valituksia. Tämä johtuu siitä, että aina ei ole täysin selvää se, mistä kaikista asioista voi saada pisteitä ja kuinka paljon. Tämä jättää paljon arvailun varaan, josta syntyy paljon valituksia. Kunnat pääsevät helpomalla, jos urakoitsijat valitaan vain pelkästään hinnan mukaan, koska se ei jätä ollenkaan varaa valituksille.

5 TULOKSET

5.1 Yhteenveto ja johtopäätökset

RALA-pätevyyden osalta tarjouspyyntöasiakirjoista ilmeni, että pätevyyden puuttuminen on korvattavissa muilla selvityksillä, jotka osoittavat yhteiskunnallisten ja tilaajavastuulain edellyttämien velvoitteiden täyttymisen. RALA-pätevyys ei siis ollut pakollinen vaan vaihtoehtoinen keino osoittaa soveltuvuus. Haastatteluissaan RALA-pätevyyden puuttumista ei koettu useimmiten esteenä. Toisinaan muun selvityksen lisäksi tarvitaan kuitenkin referenssikohteita pätevyyden osoittamiseksi. Se saattaa osoittautua esteeksi tarjouksen jättämiselle, jos referenssikohteita on vaikea saada tarvittavaa määrää.

Kun tarjouspyynnöissä vaadittiin referenssikohteita, niitä täytyi olla useimmiten kolme edeltävältä viideltä vuodelta. Referenssejä voi kuitenkin olla haastavaa saada kasaan varsinkin pienemmillä paikkakunnilla tai harvinaista erikoisosamista vaativissa töissä. Rajoitus siitä, että urakat eivät saisi olla viisi vuotta vanhempia koettiin kohtuuttomaksi. Haastatteluissa mainittiin useaan otteeseen, että ammattitaito ei ehdi hävitä, vaikka referensseihin hyväksyttäisi viisi vuotta vanhempia urakoita.

Liikevaihtovaatimusta pidettiin kohtuullisena, jos se on urakkahinnan suuruinen. Kolminkertaiset vaatimukset nähtiin kuitenkin kohtuuttomina. Tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan 24 %:ssa urakoista vaatimus oli korkeintaan urakkahinnan suuruinen ja 23 %:ssa yli urakkahinnan, mutta kuitenkin korkeintaan kaksinkertainen. Yli kaksinkertaiset vaatimukset olivat harvinaisia.

Henkilöstölle asetetut vaatimukset koettiin pääosin tarpeellisiksi ja hyväiksi. Tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan suurimmassa osassa urakoita henkilöstölle asetettiin koulutus- ja kokemusvaatimuksia. Koulutusvaatimusta pidetään toisinaan kohtuuttomana, mikäli henkilöllä olisi kokemusta ja ammattitaitoa ilman vaadittavaa koulutusta.

Haastatteluissa sekä tarjouspyyntöasiakirjoissa nousi selkeästi esille se, että inf-rahankkeiden tarjouskilpailuissa valitaan lähes aina hinnaltaan halvin tarjous. Laatupisteillä on toisinaan, mutta kuitenkin harvoin, merkitystä.

Tarjouksia hylätään suhteellisen harvoin. Hylkäysprosentti on suuremmilla yrityksillä hieman korkeampi pienempiin verrattuna. Syyksi ilmeni se, että pienet yritykset tietävät tarkoin resurssien rajallisuuden ja tarjoavat vain, kun vaatimukset täyttyvät. Isoimmilla yrityksillä on resurssien suhteen enemmän mahdollisuuksia tarjota ja kokeilla, millainen kilpailu markkinoilla on.

Suurin osa asetetuista vaatimuksista näyttää olevan vähimmäisvaatimuksia, jotka tarjoajan tulee täyttää osallistuakseen tarjouskilpailuun. Vähimmäisvaatimuksia ei pisteytetä, joten vaatimus on täytettävä kokonaisuudessaan. Urakoitsijat olivatkin lähes poikkeuksetta sitä mieltä, että vaatimukset ovat kiristyneet vuosien mittaan ja niitä tulee jatkuvasti lisää.

Haastattelujen perusteella on helppo tehdä johtopäätös, että lähestulkoon kaikki pienemmät urakoitsijat ovat tyytymättömiä ainakin johonkin tarjouspyyntöjen vaatimuksista. Pienemmillä urakoitsijoilla korostunee isompia toimijoita enemmän se, että heillä ei ole välttämättä tarvittavia resursseja tarjouspyynnössä vaadittavien asiakirjojen laadintaan.

Kun verrataan kunnilta saatuja tarjouspyyntöasiakirjoja ja haastatteluista saatuja vastauksia, voidaan huomata, että monissa tarjouspyynnöissä oli asetettu juuri semmoisia vaatimuksia, joita urakoitsijat nostivat esille haastatteluissa. Suurimassa osassa tarjouspyynnöistä oli asetettu vaatimuksia henkilöstölle ja liikevaihtovaatimukselle. Urakoitsijat olivat suurimmalta osalta sitä mieltä, että henkilöstölle asetetut vaatimukset ovat reiluja ja hyödyllisiä. Liikevaihtovaatimuksista urakoitsijoilla oli eriäviä mielipiteitä, mutta olivat silti suurin osa sitä mieltä, että jos liikevaihtovaatimukset ovat urakoiden hinnan suuruisia ne ovat reiluja.

Tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella 95 %:ssa urakoista tarjouskilpailun voittaa halvin tarjottu hinta. Tämä on hyvin linjassa haastattelujen perusteella urakoitsijoilta saatuihin vastauksiin, urakoitsijoista noin 9 % vastasi, että laatupisteillä on

vaikutusta tarjouspyynnöissä. Tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella 14 % urakoista oli hylättyjä tarjouksia ja 33 % tarjouksista ei ollut tietoa hylätyistä tarjouksista. Haastatelluista urakoitsijoista noin 34 %:lla oli joskus tarjouksia hylätty, mutta alle viiden miljoonan liikevaihdon yrityksistä tarjouksia oli hylätty vain 12 %:lla.

5.2 Suositukset ja jatkotoimenpiteet

Tuloksista ilmeni, että kuntapuolella RALA-pätevyyttä ei vaadita. Tilaajavastuulain ja yhteiskunnallisten velvoitteiden sekä vaadittavien referenssikohteiden täyttyminen voidaan osoittaa ilman, että edellytetään tiettyä pätevyyttä. Tämä linjaus tulee säilyttää tulevaisuudessakin. RALA-pätevyyden tulee olla vaihtoehtoinen keino osoittaa soveltuvuutta muiden selvitysten rinnalla.

Julkinen hankintalaki ei estä referenssien pidempää voimassaoloa. Normaalisti kadunrakennusurakasta poikkeavat referenssit voisivat olla voimassa pidempään kuin viisi vuotta, koska erikoisemmista urakoista on vaikeaa pienillä paikkakunnilla saada vaadittavaa määriä referenssejä vain viiden vuoden ajalta. Julkinen hankintalaki ei myöskään edellytä, että urakoiden liikevaihtovaatimukset olisivat kaksinkertaisia urakan hintaan verrattuna, joten kunnat voisivat useammin asettaa vain urakan hinnan mukaisia liikevaihtovaatimuksia.

Vaikka hankintoihin tulee soveltaa julkista hankintalakia, se antaa kuitenkin mahdollisuuden määrittää vaatimukset sen mukaiseksi, mikä urakassa on tarkoituksenmukaista. Monesti vaatimuksia ei kuitenkaan suhteuteta urakan vaativuuteen nähden. Tavallista kadunrakentamista sisältävissä urakoissa vaatimukset voisi olla kevyemmät kuin isoissa ja erikoisosaamista vaativissa urakoissa. Jotta eri kokoisilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua urakkakilpailuihin ja uusilla toimijoilla mahdollisuus päästä markkinoille, vaatimusten tulisi vastata yhä paremmin hankkeen kokoa ja vaativuutta.

Kunnat voisivat hyödyntää laatupisteytystä tarjouspyynnöissä enemmän, jos kaikilla kunnilla olisi jokin yhtenäinen ja selkeä järjestelmä laatupisteytykselle. Tämä

ei jättäisi urakoitsijoille mitään arvailun varaan, jos he tietäisivät jo tarjousta jättäessä, mistä he saavat laatu pisteitä ja kuinka paljon. Jos kaikki tarjoajat tietävät, miten pisteet on jaettu, kenellekään ei jää tarvetta valittaa, joten kunnat uskaltavat enemmän antaa painoarvoa laatu pisteitykselle.

6 POHDINTA

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, millaisia vaatimuksia tarjouspyyntövaiheessa on infraurakoissa ja mitä urakoitsijat ajattelevat vaatimusten kohtuullisuudesta. Menetelminä kirjallisuusselvitys ja haastattelututkimus soveltuivat tähän tarkoitukseen hyvin. Saimme kirjallisuusselvityksen avulla selville olennaisimman tiedon siitä, mitä vaatimuksia kuntapuolella tällä hetkellä vaaditaan. Haastattelututkimuksella saimme lisäksi tiedon siitä, mitä mieltä urakoitsijat ovat näistä vaatimuksista.

Urakoitsijoiden haastattelut onnistuivat hyvin. Lähestulkoon kaikki yritykset listalla vastasivat ja olivat kiinnostuneita auttamaan työssämme vastaamalla kysymyksiimme. Haastatteluista huomasin, että monilla urakoitsijoilla oli selvästi paljon mielipiteitä asioista, joita tutkimme työssämme, ja he selvästi kaipasivat muutosta joihinkin asioihin, joista kyselimme heiltä.

Saimme tarjouspyyntöasiakirjoja noin kolmasosasta kunnista, joihin pyyntöjä lähetettiin. Asiakirjojen saaminen sujui huomattavasti oletettua hitaammin ja lopullinen määrä alitti tavoitellun määrän. Kaikilla kunnilla, joilta tietoja pyysimme, ei kuitenkaan ollut työhömmme soveltuvia urakoita tai he urakoivat infrahankkeet itse.

Kokonaisuudessaan teoriatieto, tarjouspyyntöasiakirjat ja urakoitsijoiden haastattelut käsittelivät samoja vaatimuksia. Teoriassa ilmenneet asiat nousivat esille tarjouspyyntöjen vaatimuksissa ja vastaavasti urakoitsijoille muodostetut kysymykset käsittelivät teoriassa ja asiakirjoissa ilmenneitä asioita. Tämän pohjalta oli luontevaa muodostaa saaduista tuloksista ja tehdyistä havainnoista yhteenvedo, johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet, jotka olivat myös perusteltuja teorian ja tulosten kautta.

LÄHTEET

A-Maanrakennus Oy. 2021. Haastattelu 8.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Anttila, J., Kokkonen, H., Varsala, T. & Virta, A. 2020. Esiselvitys soveltuvuusvaatimuksista ja vertailuperusteista. Raportti. Tampere: Proviko Oy.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Cederbergin aukion ja Penttilänraitti III:n esirakentaminen. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Kauppatori ja keskustan liikennejärjestelyt v. 2017-2018. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Peltolankadun kiertoliittymä ja pp-tie välillä Honkapolku-Pellervonkatu. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Siltakatu-Koulukatu kiertoliittymä. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Suvantosillan peruskorjaus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hakkarainen, L. hankinta-asiantuntija. 2021. Joensuun kaupunki: Ylisoutajaukion rakentaminen. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 22.1.2021.

Hankintalaki: Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Hyötylä, T. insinööri. 2021. Kempeleen kunta: Honkasen alueen katujen perusparannus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 5.2.2021.

Hyötylä, T. insinööri. 2021. Kempeleen kunta: Santamäen alueen katujen perusparannus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 5.2.2021.

Jari T. Liukkonen Oy. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Joensuun Ympäristötuotanto Oy. 2021. Haastattelu 16.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

JPH-Maanrakennus Oy. 2021. Haastattelu 17.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Koivisto, T. suunnitteluinsinööri. 2021. Porin kaupunki: Huvilajuovan yläosan kunnossapitoruoppaus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 4.2.2021.

Kone Raivio Oy. 2021. Haastattelu 9.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Koneurakointi M. Niiranen Oy. 2021. Haastattelu 11.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Koneurakointi Niittylä Oy. 2021. Haastattelu 9.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Kuljetus Saarikoski Ky. 2021. Haastattelu 9.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Laukkanen, K. rakennuttaja. 2021. Kuopion kaupunki: Kuopion matkustajasataman laajennus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 28.1.2021.

Laukkanen, K. rakennuttaja. 2021. Kuopion kaupunki: Neulamäen urheilukentän kunnostus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 28.1.2021.

Laukkanen, K. rakennuttaja. 2021. Kuopion kaupunki: Sammonkadun ja Hyrräkadun saneeraus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 28.1.2021.

Laukkanen, K. rakennuttaja. 2021. Kuopion kaupunki: Savilahden alueen infran rakentaminen, vaihe 2. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 28.1.2021.

Lindroosin Sora Oy. 2021. Haastattelu 9.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

LM-Suomiset Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Luoma, J. liiketoimintapäällikkö. 2021. Keiteleen kunta: Lepolantien urakka. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 29.1.2021.

Luoma, P. rakennuttajainsinööri. 2021. Nurmijärven kunta: Hirvitien kadun parantaminen ja vesihuollon rakentaminen. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 8.2.2021.

Luoma, P. rakennuttajainsinööri. 2021. Nurmijärven kunta: Lepsämänjoentien parantaminen. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 8.2.2021.

Maanrakennus Kai Anttila Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Maanrakennus Mikko Tiensuu Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Maanrakennus Tynjälä Ky. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Maansiirto Eero Huttunen Oy. 2021. Haastattelu 16.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Maansiirto Luostarinen Ky. 2021. Haastattelu 10.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Maanrakennus Niemeläinen Oy. 2021. Haastattelu 16.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Maansiirto Soukkala Oy. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Maarakennus Hautala Oy. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Maanrakennus Veli Kinnunen Ky. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Nivalan Maansiirto Oy. 2021. Haastattelu 10.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Peltoniemen Kone Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Pielisen Maanrakennus Oy. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Raita, M. projektisihteeri. 2021. Lahden kaupunki: Hennalan kasarmialueen rakentaminen. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 29.1.2021.

Raita, M. projektisihteeri. 2021. Lahden kaupunki: Mutka- ja Okapolun saneeraus. Sähköpostiviestin liitetiedosto. Luettu 29.1.2021.

Ralf Ajalin Oy. 2021. Haastattelu 11.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Recset Oy. 2021. Haastattelu 17.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Savon Kuljetus Oy. 2021. Haastattelu 16.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

SKS Infra Oy. 2021. Haastattelu 4.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Tehorakentajat Törmälehto Oy. 2021. Haastattelu 8.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Työkone Koivisto Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Veljekset Saarinen Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Vesihaka Oy. 2021. Haastattelu 11.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Viherrakenne J. Turunen Oy. 2021. Haastattelu 16.3.2021. Haastattelija Hovilainen, M. Tampere.

Virtain Kiinteistöpalvelu Oy. 2021. Haastattelu 5.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

VM Suomalainen Oy. 2021. Haastattelu 11.3.2021. Haastattelija Tähkänen, S. Tampere.

Väylävirasto. 2020. Hankinnan toimintalinjat 2020. Väyläviraston julkaisu 7/2020. Helsinki: Väylävirasto.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset urakoitsijoille

1. Ovatko vaatimukset kohtuullisia urakan kokoon suhteutettuna?
 - Liikevaihtovaatimus
 - Referenssivaatimukset
 - Henkilöstölle asetetut vaatimukset
 - Muut vaatimukset

2. Ovatko vaatimukset kiristyneet vai löystyneet aiempiin vuosiin verrattuna?

3. Onko RALA-pätevyyden tai -sertifikaatin puuttuminen estänyt tarjouksen jättämisen?

4. Mitkä vaatimukset ovat mielestänne kohtuuttomia?

5. Kuinka usein on jätetty tarjoamatta asetettujen kohtuuttomien vaatimusten vuoksi?

6. Millä perusteilla tarjouksia on hylätty?

7. Onko hinta useimmiten ainoa urakoitsijan valintaan vaikuttava tekijä, vai onko laatupisteillä merkitystä?

