



Julkinen hankinta; Tarjouspyynnön korjaaminen vai hankinnan keskeyttäminen avoimessa hankintamenettelyssä

Kimmo Kivinen

Opinnäytetyö, AMK

Huhtikuu 2023

Kauppa-, hallinto- ja oikeustieteet

Oikeustradenomi, AMK, liiketalouden tutkinto-ohjelma

Kivinen, Kimmo

Julkinen hankinta; Tarjouspyynnön korjaaminen vai hankinnan keskeyttäminen avoimessa hankintamenettelyssä

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. **Huhtikuu 2023**, 35 sivua

Kauppa-, hallinto- ja oikeustieteet. Liiketalouden tutkinto-ohjelma (AMK). Opinnäytetyö (AMK).

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Julista hankintaa säätelee Suomessa mm. hankintalaki. Hankintayksiköiden on hankintamenettelyissään otettava lain vaatimukset huomioon jokaisessa hankintaprosessin vaiheessa. Hankintalaissa ei ole tarkkaan määritelty millaisilla perusteilla hankintayksiköt voivat tarjousaikana korjata tarjouspyyntöjä, joten valinnan tekeminen jää hankintayksiköille. Mikäli tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaaminen ei ole mahdollista, niin silloin vaihtoehtona on koko hankintamenettelyn keskeyttäminen. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei poista hankintatarvetta, vaan keskeyttämisen seurauksena on aikaa vievä hankintaprosessi aloitettava alusta.

Opinnäytetyön tavoite oli selvittää löytyisikö tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteille selkeää raja-arvoa, jonka avulla valinnan tekeminen noiden kahden toimenpiteen välillä helpottuisi.

Opinnäytetyön toteutuksessa käytettiin laadullista tutkimusta. Aineisto kerättiin sähköisesti, WebRobolilla tehdyllä strukturoidulla kyselylomakkeella. Osa kysymyksistä oli avoimia, joihin hankintayksiköt pystyivät vastaamaan vapaasti. Tutkimuksen kohderyhmäksi valikoitui kymmenen suomalaisen yliopiston hankintayksikköä. Kohderyhmän valikoitui laaja-alaisen ja monipuolisten hankintojensa vuoksi. Työn tietoperustassa käsiteltiin tarjouspyynnön tarjousaikaista korjaamista ja hankintamenettelyn keskeyttämistä lainsäädännön, oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden näkökulmasta.

Tutkimuksen lopputuloksena ei saatu empiiristä tietoa, jonka perusteella olisi tarjouspyynnön tarjousaikaiselle korjaamiselle ja hankintamenettelyn keskeyttämiselle saatu selkeä raja-arvo. Osaltaan tämä johtuu myös tiukentuneesta oikeuskäytännöstä, joka suosii enemmän hankintamenettelyn keskeyttämistä.

Avainsanat (asiasanat)

Julkinen hankinta, tarjouspyynnön korjaaminen, hankintamenettelyn keskeyttäminen, avoin kilpailutus

Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)

-

Kivinen, Kimmo

Title and possible subtitle

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences, April 2023, 35 pages

Trade, Administration and Law. Degree Programme in Business Administration. Bachelor's thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

Abstract

Public procurement is regulated in Finland, for example, by the Procurement Act. Procuring entities shall, in their procurement procedures, take into account the requirements of the law at each stage of the procurement process. The Procurement Act does not precisely specify the criteria on which contracting entities can correct tenders during the bidding period, so the choice remains with the procuring entities. If it is not possible to correct the invitation to tender during the tendering period, the alternative is to suspend the entire procurement procedure. The suspension of the procurement procedure does not eliminate the need for procurement.

The aim of the thesis was to find out if there would be a clear limit value for the reasons for correcting the call for tenders and the suspension of the procurement procedure, which would facilitate the choice between those two measures.

Quality research was used in the implementation of the thesis. The data were collected electronically, using a structured questionnaire made with WebRobol. Some of the questions were open and the procuring entities were able to answer freely. The target group of the study was ten procurement units of the Finnish University. The target group was selected because of its wide-ranging and diverse procurement. The knowledge base of the work covered the correction of the call for tenders during the tendering period and the suspension of the procurement procedure from the point of view of legislation, case law and law literature.

As a result of the survey there was not empirical information which would have given a clear criterion for correcting the call for tenders and for the suspension of the procurement procedure. This is also partly due to stricter case law, which is more favorable to the suspension of the procurement procedure.

Keywords/tags (subjects)

Public procurement, repairing the call for tenders, suspension of the procurement procedure, open procurement

Miscellaneous (Confidential information)

-

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Julkinen hankinta.....	3
2.1	Julkisen hankinnan määrittely.....	4
2.2	Kynnysarvot.....	4
2.2.1	Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen	5
2.2.2	Julkisesta hankinnasta ilmoittaminen	5
2.3	Yleisesti käytetyt hankintamenettelyt	5
2.3.1	Avoin hankintamenettely	6
2.3.2	Rajoitettu menettely.....	8
2.3.3	Neuvottelumenettely	9
2.3.4	Suorahankinta.....	10
2.3.5	Puitejärjestely	11
2.3.6	Dynaaminen hankintajärjestelmä.....	12
2.3.7	Muita hankintamenettelyjä	12
2.4	Julkksten hankintojen valvonta.....	12
3	Tarjouspyynnön korjaaminen ja hankinnan keskeyttäminen avoimessa hankintamenettelyssä.....	13
3.1	Tarjouspyynnön korjaaminen	13
4	Hankintamenettelyn keskeyttäminen	14
4.1	Keskeyttämisen perusteet.....	14
4.1.1	Tarjouspyyntö on epäonnistunut, virheellinen tai tulkinnanvarainen.....	15
4.1.2	On saatu vain yksi hyväksyttävä tarjous.....	15
4.1.3	Hankintayksikön rahoitustilanne	15
4.1.4	Hankinnan kohteen tai tarpeen muuttuminen hankintamenettelyn aikana	16
4.1.5	Virhe hankintamenettelyssä	16
4.1.6	Esimerkkitapausten päätöksistä	16
4.2	Keskeyttämisen ajankohta	17
4.3	Keskeyttämispäätös	17
4.4	Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja asiakirjojen julkisuus	17
5	Opinnäytetyön toteutus.....	18
5.1	Opinnäytetyön aihe ja tavoite.....	18
5.2	Tutkimusongelma ja -kysymykset	18
5.3	Tutkimusmenetelmä	19
5.3.1	Laadullinen tutkimus	19

6	Tutkimuksen tulokset	21
6.1	Tarjouspyyntöjen korjaamisen tai hankintamenettelyn keskeyttämisen lukumäärät ...	21
6.2	Tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen perusteet.....	23
6.3	Hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteet	24
6.4	Valinta tarjouspyynnön korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välillä	25
6.5	Yhteenveto kyselystä	25
7	Pohdinta.....	26
7.1	Eettisyys ja luotettavuus	26
7.2	Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset	27
7.3	Tulosten hyödyntäminen ja jatkotutkimukset.....	29
	Lähteet	30
	Liitteet	34
	Liite 1. Tutkimuskysely	34
	Liite 2. Tutkimuskyselyn saatekirje	35

Kuviot

Kuvio 1. Avoin menettely.....	7
Kuvio 2. Rajoitettu menettely.....	8
Kuvio 3. Neuvottelumenettely.....	9
Kuvio 4. Suorahankinta	11
Kuvio 5. Lukumäärät	22

Taulukot

Taulukko 1. Yleisimpien hankintojen kynnysarvot	4
Taulukko 2. Tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen perusteet.	23
Taulukko 3. Hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteet.....	24

1 Johdanto

Julkista hankintaa tekeväille hankintayksiköille voi tarjouskilpailutuksen aikana tulla tarve tehdä muutoksia tarjouspyyntöön tai jopa keskeyttää hankinta. Hankintayksiköiden on tunnistettava perustelut, joilla tarjouspyynnön voi tarjousaikana korjata tai hankintamenettelyn keskeyttää. Hankintalaista ei löydy asiaan yksiselitteistä vastausta. Oikeuskäytännöstä löytyy kyllä esimerkkitaupauksia, mutta niiden etsiminen vie runsaasti aikaa ja annettujen päätösten perustelut eivät aina sovellu yleisesti käytettäväksi.

Tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perustelut voivat olla hyvinkin lähellä toisiaan ja hankintayksikön voi olla vaikeaa päättää oikeaa toimintatapaa. Hankintayksiköillä on tarve selkeyttää tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteita. Samalla myös noiden kahden toimenpiteen välinen ero selkenee.

Tutkimus toteutettiin pääosin kvalitatiivisena tutkimuksena. Asiaa lähestyttiin hankintayksiköille lähetetyn kyselyn avulla. Saatu aineisto analysoitiin ja verrattiin tietoperustaan. Tavoitteena oli löytää selkeämmät lain ja oikeuskäytännön sallimat perustelut tarjouspyynnön tarjousaikaiselle korjaamiselle ja hankintamenettelyn keskeyttämiselle.

Tietoperusta on jaettu lukuihin kaksi ja kolme. Luvussa kaksi käsitellään avointa julkista hankintamenettelyä yleisellä tasolla, jotta lukijalle tulee selkeä kuva kyseisestä hankintaprosessista. Kolmannessa luvussa perehdytään tietoperustaan lainsäädännön, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden kautta. Tärkeimpinä lähteinä ovat kansallinen hankintalaki sekä markkina- ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset sekä eri viranomaistahot.

2 Julkinen hankinta

Euroopan Unionin julkisia hankintoja koskevat direktiivit pannaan Suomessa täytäntöön kansallisella hankintalailla. Siinä säädetään, että kyseisessä laissa määriteltyjen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankinnat ja käyttöoikeussopimukset. (L 29.12.2016/1397, 1§.)

2.1 Julkisen hankinnan määrittely

Julkiset hankinnat ovat hankintalaissa määriteltujen hankintayksiköiden tekemiä palvelu-, tavara- ja rakennushankintoja, jotka hankitaan oman organisaation ulkopuolelta. Näissä hankinnoissa on noudatettava EU-hankintadirektiivejä ja kansallisia hankintalakeja. Julkisten hankintojen tarkoituksena on tehokas julkisten varojen käyttö ja yleensä hankinnat kilpailutetaan. (Hankintayksiköt 2021; Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä n.d.) Lisäksi mikä tahansa taho, joka saa hankintalaissa määritellyltä hankintayksiköltä tukea yli puolet hankinnan arvosta, katsotaan kyseisen hankinnan osalta julkiseksi hankkijaksi (Hankintayksiköt 2021).

2.2 Kynnysarvot

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista määrittelee hankinnoille euromääräiset kynnysarvot, jotka ylittävät hankinnat ovat lain soveltamisen piirissä. Kynnysarvon ylittävät hankinnat on siis kilpailutettava. Hankintalainsäädännön yhtenä tavoitteena on taata tarjoajille tasapuoliset ja syrjimättömät mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailutuksiin. (Mikä on julkinen hankinta 2020.) Myös Pekkala ja muut (2022) toteavat saman lisäten, että hankinnan on euromäärältään ylittettävä kansallinen kynnysarvo tai EU-kynnysarvo, joka riippuu hankinnan kohteesta. EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevat kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja yksityiskohdaisemmat menettelytavat. (Pekkala, Pohjonen, Huikko, & Ukkola 2022.)

Taulukko 1. Yleisimpien hankintojen kynnysarvot (Kynnysarvot 2021)

Hankintalaji	Kansallinen kynnysarvo € / alv 0%	EU-kynnysarvo € / alv 0%, valtion keskushallintoviranomaiset	EU-kynnysarvo € / alv 0%, muut hankintayksiköt (mm. kunnat)
Tavarat ja palvelut	60 000	140 000	215 000
Urakat	150 000	5 382 000	5 382 000

Sosiaali- ja terveydenhoitopalvelut	400 000		
Käyttöoikeusopimukset			

2.2.1 Hankinnan ennakkoidun arvon laskeminen

Hankintojen arvo määrittelee, kilpailutetaanko hankinta EU- vai kansallisen menettelyn perusteella. Hankintayksikön on määriteltävä hankinnalle ennakoitu arvo. Ennakoituna arvona käytetään hankinnan suurinta arvonlisäverotonta kokonaiskustannusta. Hinta-arvio perustuu yleensä hankinnan alkamisajankohdan arvioon. Hankinnan arvoon on otetta huomioon myös mahdolliset optiot, joita tarjouspyynnössä pyydetään. Esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen ennakoiduksi arvioksi lasketaan sopimuksen arvioitu 48 kuukauden arvo. Hankintalaissa määritellään tarkemmin ennakkoidun arvon laskeminen eri tapauksissa. On myös huomioitava, että kilpailutuksen välttämiseksi hankintaa ei saa keinotekoisesti pilkkoa pienempiin osiin. (L 29.12.2016/1397, 27–31§.)

2.2.2 Julkisesta hankinnasta ilmoittaminen

Julkisten hankintojen ilmoittamista varten on perustettu sähköinen ilmoituskanava, www.hankintailmoitukset.fi, joka tunnetaan myös nimellä Hilma. Myös tarjoajat voivat käyttää Hilmaa etsiessään sopivia tarjouspyyntöjä ja Hilma mahdollistaa myös ns. hakuvahtien tekemisen. Tarjoaja voi hakuvahtilla tilata ilmoituksia itselleen soveltuvista tarjouksista. Palvelusta on vetovastuu Hansel oy:llä ja siinä ovat mukana mm. työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö sekä julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (Hilma n.d.; Uusittu Hilma palvelee tarjoajia entistä paremmin 2020.)

2.3 Yleisesti käytetyt hankintamenettelyt

Seuraavaksi käsitellään eniten käytettyjä hankintamenettelyjä, jotka soveltuvat sekä kansallisen, että EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen toteuttamiseen. Tutkimus oli rajattu koskemaan

avointa hankintamenettelyä, joten sitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kuin muita hankintamenettelyjä.

2.3.1 Avoin hankintamenettely

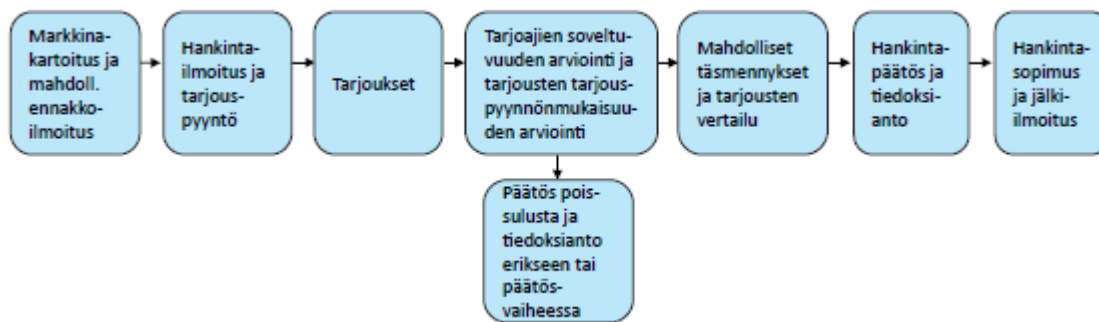
Hankintamenettelyistä parhaiten tunnettu kilpailutustapa on avoin hankintamenettely ja hankintayksiköt käyttävätkin sitä eniten. Tarjoajien osallistumista ei ole rajoitettu, vaan kaikki tarjouspyynnön ehdot täyttävät tarjoajat voivat osallistua avoimeen hankintamenettelyyn.

Hankinta saa alkunsa hankintayksikön tarpeesta hankkia esimerkiksi palveluja tai tavaroita. Tulevaa hankinnan valmistelua varten on hyvä tehdä ns. markkinakartoitus. Siinä hankintayksikkö selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja ja voi olla yhteydessä eri toimittajiin lisätietojen saamiseksi. Lisätiedoista on hankintayksiköille apua hankinnan kohteen määrittelyssä. Markkinakartoituksen yhteydessä myös kartoitukseen osallistuvat yritykset saavat jo etukäteen tietoa mahdollisesti avautuvasta kilpailutuksesta. Tässä vaiheessa on myös syytä huomioida toimittajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Markkinakartoituksen tekeminen on täysin hankintayksikön omassa hankintavallassa, lainsäädäntö ei siihen pakota. (Markkinakartoitus 2021.)

Hankintayksikkö avaa avoimen hankintamenettelyn julkaisemalla Hilmassa hankintailmoituksen ja laittamalla tarjouspyynnön sähköisesti saataville. (Eskola ym. 2017; Kontio ym. 2017.) Hankintailmoituksessa on julkaistava hankintalain mukaiset hankintaan liittyvät keskeiset tiedot (L 29.12.2016/1397, 68§, 69§). Itse tarjouspyynnössä kerrotaan tarkemmin hankinnan kohteesta ja ehdoista sekä valintaperusteet. Mikäli hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä on ristiriitaisia tietoja, niin hankintailmoituksen sisältö ratkaisee. (Eskola ym. 2017.) Mikäli hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon (Taulukko 1), lähetetään Hilmasta automaattisesti hankintailmoitukset myös Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosaan sekä sen verkkoversioon, TED-tietokantaan (Hankinnasta ilmoittaminen n.d.; TED – tenders electronic daily 2023).

Hankintailmoituksen julkaiseminen avaa samalla tarjousajan, joka päättyy tarjouspyynnössä määritettynä aikana. Tarjoajilla on usein mahdollisuus tarjousaikana esittää tarjouspyyntöä koskevia tarkentavia kysymyksiä, joihin hankintayksikkö antaa vastauksensa. Tarjousajan päättymisen jälkeen on vuorossa ensin tarjousten avaaminen. Seuraava vaihe on saatujen tarjoajien ja tarjousten

vertailu tarjouspyynnössä annettujen vertailuperusteiden mukaisesti sekä vertailun voittaneen tarjoajan todistusten yms.tarkastaminen. Tämän jälkeen tehdään hankintapäätös, jolla annetaan tiedoksi kilpailutuksen voittaja kaikille kilpailutukseen osallistuneille. Hankintapäätöksen seuraa yleensä hankintasopimus ja tarpeen vaatiessa vielä erillinen tilaus. (Valtion hankintakäsikirja 2017). Hankintamenettelyä on havainnollistettu alla, kuviossa 1.



Kuvio 1. Avoin menettely (valtion hankintakäsikirja 2017)

EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista lain vaatima 14 vuorokauden odotusaika. Sinä aikana voivat asianosaiset hakea muutosta tehtyyn hankintapäätökseen. Poikkeuksena ovat EU-kynnysarvon ylittävät puitesopimushankinnat sekä dynaamisen hankintajärjestelmän kautta tehdyissä hankinnoissa, joissa odotusajan pituus on 10 päivää. Kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa ei odotusaikaa ole laissa määritelty. Odotusajan laskeminen käynnistyy hankintapäätöksen tiedoksi saannista. Postitse lähetetty hankintapäätös katsotaan tiedoksi saaduksi seitsemän päivän päästä sen lähettämisestä ja sähköisesti lähetetty tiedoksianto taas tiedoksiantoa seuraavana päivänä. Mikäli hankintayksikkö ei noudata odotusaikaa ja tekee hankintasopimuksen 14 päivän odotusajan sisällä, on asianosaisten mahdollista hakea muutosta 30 päivän sisällä hankintapäätöksen julkaisemisesta. Odotusaikaa ei kuitenkaan tarvitse noudattaa, mikäli tarjouskilpailutuksessa on saatu vain yksi hyväksytty tarjous. (Odotusaika 2021.)

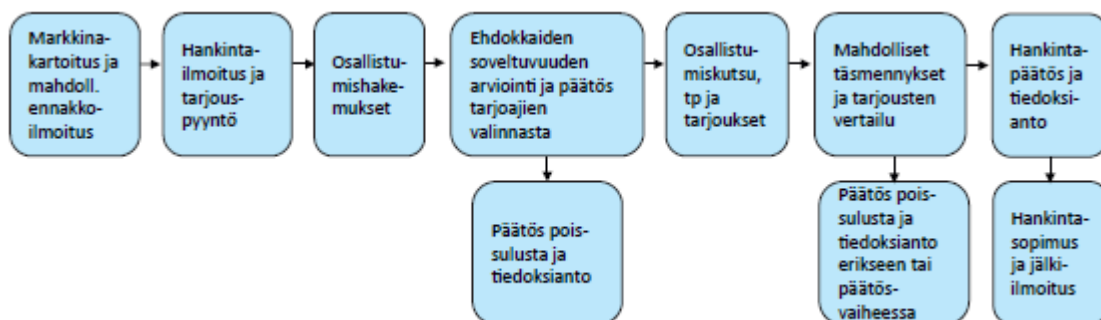
Tehtyihin hankintapäätöksiin on mahdollista hakea muutosta tekemällä hankintayksikölle hankintaoikaisupyyntö tai valitus markkinaoikeuteen. Muutosta voi hakea vain asianosainen ja tavallisesti hakijana onkin tarjouskilpailutuksessa mukana ollut tarjoaja. Perusteltu hankintaoikaisu toimitetaan hankintayksikköön tai markkinaoikeuteen säädetyn määräajan puitteissa. Muutosta voidaan hakea myös silloin, mikäli hankintayksikkö on jättänyt lakisääteisen kilpailutuksen tekemättä tai

hankintayksikkö on lainvastaisesti sulkenut tarjoajan pois tarjousmenettelystä. (Muutoksenhakuun oikeutetut 2018.)

Hankintaoikaisupyyntö tai valitus markkinaoikeuteen on tehtävä 14 päivän sisällä siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä. Valitusaika alkaa tiedoksiantoa seuraavasta päivästä. Osoitteet hankintaoikaisua ja markkinaoikeudelle valittamista varten löytyvät hankintapäätöksestä tai sen liitteistä. (Muutoksenhakuaika 2018.)

2.3.2 Rajoitettu menettely

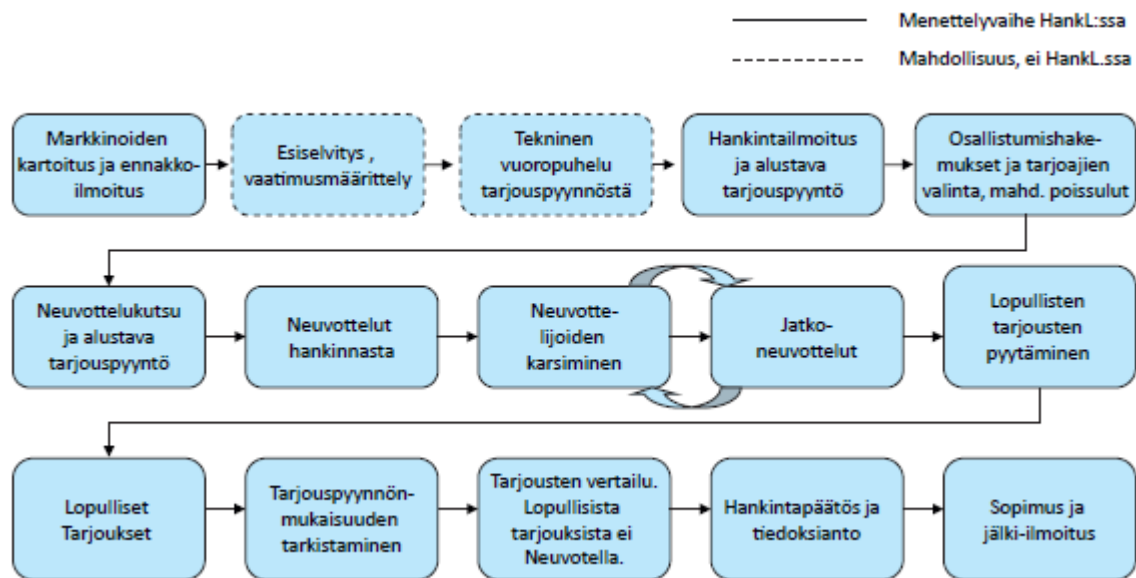
Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen. Halukkaat toimittajat lähettävät osallistumishakemuksen tarjouskilpailutukseen. Hankintayksikkö tekee tarjouspyynnössään mainituilla perusteilla päätöksen, miltä toimittajilta otetaan tarjoukset vastaan. Valituilta toimittajilta saadaan tarjoukset, jotka vertaillaan tarjouspyynnössä ja sen liitteissä mainittujen ehtojen mukaisesti. Tarvittaessa pyydetään tarjouksiin täsmennyksiä. Hankintapäätös tehdään ja annetaan kilpailutukseen osallistuneille toimittajille tiedoksi. Mahdollisen odotusajan jälkeen tehdään hankintasopimus. EU-kynnysarvon ylittäneistä hankinnoista tehdään myös jälkilmoitus 30 vuorokauden sisällä hankintasopimuksen allekirjoittamisesta. (Rajoitettu menettely 2021; Valtion hankintakäsikirja 2017.)



Kuvio 2. Rajoitettu menettely (valtion hankintakäsikirja 2017)

2.3.3 Neuvottelumenettely

Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen. Toimittajat, jotka haluavat osallistua ilmoittautuvat hankintailmoituksessa olevan ohjeen mukaisesti. Hankintayksikkö valitsee sitten ne toimittajat, joiden joilta saadaan myös alustavat tarjoukset. Tämän jälkeen käydään neuvottelukierros hankintasopimuksesta. Neuvottelujen jälkeen karsitaan vielä osa toimittajista pois. Loppujen toimittajien kanssa käydään vielä jatkoneuvottelut, joiden perusteella näiltä toimittajilta pyydetään lopulliset tarjoukset, jotka vertaillaan tarjouspyynnön ja sen liitteiden mukaisilla perusteilla. Tämän vertailun perusteella tehdään toimittajavalinta ja hankintapäätös annetaan toimittajille tiedoksi. Lopuksi tehdään hankintasopimus sekä EU-hankinnoissa jälki-ilmoitus viimeistään 30 päivää hankintasopimuksen tekemisen jälkeen. Neuvottelumenettelyn käytön perusteena on aina oltava hankintalaissa määritelty peruste, joka voi olla esim. ”hankinta, jossa hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta”. Käytännössä tämä tarkoittaa esim. sitä, että tiettyyn käyttötarkoitukseen ei ole valmista laitetta tarjolla, vaan sellainen on tehtävä erikseen kyseistä käyttötarkoitusta varten. Neuvottelumenettelyä ei siis voida käyttää sellaisten palvelujen tai tavaroiden hankkimiseksi, joita on yleisesti saatavilla.



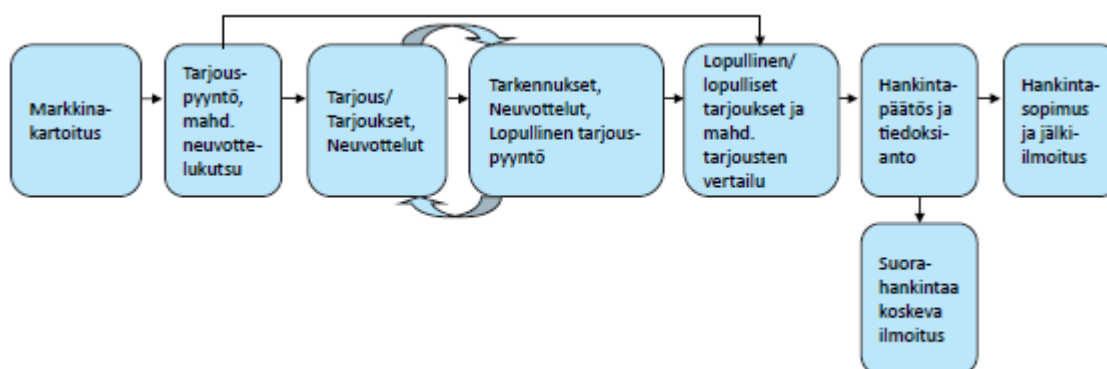
Kuvio 3. Neuvottelumenettely (valtion hankintakäsikirja 2017)

2.3.4 Suorahankinta

Suorahankinnassa ei hankintayksikkö julkaise etukäteen hankintailmoitusta vaan käy suoraan neuvottelemaan yhden tai useamman toimittajan kanssa hankintasopimuksen tekemisestä. Suorahankinnan perusteena voi olla mm. se, että hankintayksikkö ei ole saanut avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä yhtään hyväksyttyä tarjousta. Tällä perusteella tehdyssä suorahankinnassa ei avoimessa tai rajatussa menettelyssä mainittuja tarjouspyynnön ehtoja saa olennaisesti muuttaa. Mikäli tuotteella tai palvelulla on vain yksi toimittaja, niin sekin toimii suorahankinnan perusteena. Mikäli tuotteen tai palvelun hankkiminen on hankintayksiköstä johtumattomasta kiireestä välttämätöntä, niin silloinkin voidaan siirtyä suorahankintaan. (L 29.12.2016/1397; Suorahankinta 2021.)

Suorahankinnassa kartoitetaan ensin potentiaaliset toimittajat ja pyydetään yhdeltä tai useammalta toimittajalta tarjoukset. Tarjousten jälkeen voidaan vielä pitää tarkentavia neuvotteluja, jonka jälkeen pyydetään lopulliset tarjoukset. Saadut tarjoukset vertaillaan tarjouspyynnössä mainittujen kriteereiden perusteella ja valinnasta tehdään hankintapäätös, joka annetaan tiedoksi toimittajille. Tämä jälkeen tehdään hankintasopimus sekä EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta jälki-ilmoitus. (Suorahankinta 2021.)

Suorahankinnasta on hyvä tehdä Hilmaan suorahankintailmoitus ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Ilmoitus on vapaaehtoinen, mutta hankintasopimuksen sitovuuden kannalta tärkeä. Suorahankinnasta on mahdollista tehdä valitus 14 päivän sisällä siitä, kun suorahankintailmoitus on julkaistu. Mikäli valitusta ei annettuna aikana tehdä, ei sen jälkeen voida hankintasopimuksen sitovuuteen muutoksenhaulla puuttua. Mikäli suorahankintailmoitusta ei tehdä, niin silloin on asiasta mahdollista valittaa markkinaoikeuteen kuuden kuukauden ajan hankintasopimuksen tekemisestä tai 30 päivän kuluessa siitä, kun suorahankinnasta on tehty jälki-ilmoitus. (Suorahankinnasta ilmoittaminen 2021).



Kuvio 4. Suorahankinta (valtion hankintakäsikirja 2017)

2.3.5 Puitejärjestely

Puitejärjestelyssä voi olla mukana yksi tai useampi hankintayksikkö ja yksi tai useampi toimittaja. Valittavien toimittajien määrä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Puitesopimuksella määritellään tietyn ajan sisällä tehtävien hankintojen hinnat, suunnitellut määrä sekä muut ehdot ja puitejärjestely voi olla enintään neljän vuoden mittainen. Puitejärjestelyyn voidaan toimittajat kilpailuttaa usealla eri tavalla, esim. avoimella ja rajoitetulla menettelyllä. (Valtion hankintakäsikirja 2017.) Puitejärjestely on erittäin käyttökelpoinen silloin, kun hankinnan tarve on jatkuva, tuotteet ja niiden hinnat kehittyvät koko ajan. Hyvänä esimerkkinä voi mainita tietokoneiden ja niiden oheislaitteiden hankinnat. Varsinkin isoissa organisaatioissa ei ole tarkoituksenmukaista kilpailuttaa jokaista hankittavaa laitetta erikseen, vaan on kokonaisuudessaan edullisempaa sopia puitesopimuksella tietyn ajan sisällä tehtävien hankintojen ehdot.

Mikäli kyseessä on vain yhden toimittajan puitejärjestely, niin hankinnat tehdään valitulta toimittajalta. Jos puitejärjestelyyn on valittu useampi toimittaja, niin hankinnat suoritetaan puitejärjestelyn tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti. Tarjouspyynnössä on voitu tarkkaan määritellä ne ehdot, joilla toimittajat on saatu paremmuusjärjestykseen (ranking). Mikäli ehtoja ei ole määritelty tarkasti, niin silloin hankinnat tehdään kilpailuttamalla ne puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken. Tarjouspyynnössä on voitu määritellä vai osa ehdoista, jolloin hankinnat voidaan toteuttaa kahdelle viimeksi mainitulla tavalla. (L 29.12.2016/1397; Puitejärjestelyt 2021; Valtion hankintakäsikirja 2017.)

2.3.6 Dynaaminen hankintajärjestelmä

Dynaaminen hankintajärjestelmä (DPS) on täysin sähköisesti toimiva hankintajärjestelmä. Siinä hankintayksikkö määrittelee etukäteen ne soveltuvuusvaatimukset, joiden perusteella toimittajat tullaan valitsemaan. Toimittajilla on mahdollisuus lähettää osallistumishakemus koko dynaamisen hankintajärjestelmän voimassaolon ajan ja hankintayksikön on hyväksyttävä kaikki etukäteen määritellyt soveltuvuusvaatimukset täyttävät toimittajat. Hankinnat dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä suoritetaan kilpailuttamalla ja tarjouspyyntö lähetetään kaikille järjestelmään hyväksytyille toimittajilla samanaikaisesti. Tarjousaika on vähintään 10 päivää tarjouspyynnön julkaisemisesta. (L 29.12.2016/1397; Dynaaminen hankintajärjestelmä 2021.)

2.3.7 Muita hankintamenettelyjä

Muita hankintamenettelyjä ovat kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, sähköinen huutokauppa, sähköiset luettelot ja suunnittelukilpailu (L 29.12.2016/1397). Nämä ovat kuitenkin harvemmin käytettyjä hankintamenettelyjä.

2.4 Julkisten hankintojen valvonta

Hankintalain mukaan hankintalain noudattamista valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen lainvastaisesti voi tehdä sinne toimenpitepyynnön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi ottaa myös itsenäisesti toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavaksi. Mikäli hankintasopimus ei ole vielä tehty, niin Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi päätöksellään kieltää hankintayksikköä panemasta täytäntöön tekemäänsä suorahankintahankintapäätöstä. Mikäli hankinnan arvo on ylittänyt EU-kynnysarvon niin virasto voi esittää markkinaoikeudelle mm. hankintapäätöksen kumoamista. (L 29.12.2016/1397, 139 §; Määttä & Voutilainen 2017.) Kilpailu- ja kuluttajavirasto keskittyy tutkimaan pääosin suorahankintojen laillisuutta ja muiden hankintamenettelyiden valvonta toteutuu edelleenkin pääosin markkinaoikeudessa muutoksenhakuteitse (Määttä & Voutilainen 2017).

Eri julkisen hallinnon organisaatioilla on omia valvontaelimiä, joiden tehtävänä on valvoa hankintalain noudattamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo valtion taloudenhoidon laillisuutta, hankinta-asiat huomioiden. Eduskunnan tarkastusvaliokunta valvoo valtion taloudenhoitoa sekä talousarvion noudattamista. Kunnissa, yhdistyksissä, säätiöissä ja julkisoikeudellisissa yhteisöissä

on ulkoista valvontaa, esimerkiksi tilintarkastus. Lisäksi myös sisäinen valvonta on mahdollista. (Määttä & Voutilainen 2017.)

3 Tarjouspyynnön korjaaminen ja hankinnan keskeyttäminen avoimessa hankintamenettelyssä

3.1 Tarjouspyynnön korjaaminen

Hankintailmoituksessa mainittu tarjouspyyntö liitteineen muodostaa varsinaisen kilpailutusmateriaalin. Tarjouspyynnössä hankintayksikkö esittää sekä hankinnan kohteelle että tarjoajille vaatimuksia, jotka tarjoajan tulee ottaa huomioon tarjoustaan tehdessään. Mikäli annettu tarjous on tarjouspyynnön vastainen, niin hankintayksikön on suljettava kyseinen tarjous pois tarjouskilpailutuksesta. (L 29.12.2016/1397, 113 §.)

Tarjouspyynnön sisällön on oltava sellainen, että sen perusteella on hankintayksikön mahdollista saada keskenään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia (HE 108/2016). Myös hankintalaki määrää, että tarjouspyynnön perusteella on tarjoajien pystyttävä antamaan keskenään vertailukelpoisia tarjouksia (L 29.12.2016/1397, 67§). Pekkanen ja muiden (2022) tulkinta perustuu edellä mainittuihin hallituksen esitykseen sekä hankintalakiin. He kertovat, että ”tarjouspyyntö on syytä laatia hyvin huolellisesti, jotta siihen ei jäisi epäselvyyksiä tai tulkinnanvaraisuuksia. Tarjouspyynnön täydentäminen ja selventäminen tarjousaikana on vain rajatusti mahdollista”. (Pekkala ym. 2022.) Tarjouspyynnön tarjousaikainen täsmentäminen voi vaarantaa tarjoajien tasapuolisen kohtelun (HE 108/2016). Tarjouspyynnön tekemiseen on siis syytä käyttää aikaa, jotta mahdollisten korjaamisten tarve saadaan minimoiduksi.

Hankintayksikölle voi kuitenkin tulla tarve tehdä muutoksia jo julkaistuun tarjouspyyntöön. Muutostarve saatetaan havaita hankintayksikön omasta toimesta tai tarjouspyyntöön tutustunut potentiaalinen tarjoaja voi nostaa asian esille. Mikäli kyseessä on virhe, jolla ei ole olennaista vaikutusta tarjouskilpailutukseen, on hankintayksikön mahdollista tehdä korjaustoimenpiteitä. Tällainen virhe voi olla kirjoitusvirhe tilausmäärissä tai virhe teknisissä määritelmässä. Hankintayksikön on tehtävä korjausilmoitus, jossa ilmoitetaan miltä osin tarjouspyyntöä on korjattu. Tässä yhteydessä

on hankintayksikön myös mietittävä, olisiko tarjouspyynnön korjaamisen vuoksi jatkettava aiemmin ilmoitettua tarjousaikaa. Vähäisen muutoksen osalta tarjousajan jatkaminen ei ole välttämättöntä. (Korjausilmoitus 2016.)

Tarjouspyyntöön tehtävät olennaiset muutokset on ilmoitettava Hilmassa korjausilmoituksella (HE 108/2016, 68§). Korjausilmoitus soveltuu pienien virheiden, joilla ei ole oleellista merkitystä kilpailutukseen, korjaamiseen ohjeissa. Korjausilmoituksella hoidettavia virheitä olisivat esimerkiksi pienet kirjoitusvirheet. (Korjausilmoitus 2016.) Tämä onkin mielenkiintoinen ristiriita. Hallituksen esityksestä saa sen kuvan, että korjausilmoituksella tarjouspyyntöön on mahdollista tehdä isojaakin muutoksia, kun taas julkisten hankintojen neuvontayksikön mukaan vain pienten virheiden korjaaminen olisi mahdollista.

Myös Korkeimman Hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös ottaa kantaa tarjouspyynnön olennaisen muutoksen vaikutukseen tarjouspyynnön korjaamisessa. Vuosikirjapäätöksen mukaan olennaisesta muutoksesta tehty korjausilmoitus ei takaa tarjoajille yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua mikäli muutoksen jälkeen olisi sellaisen tarjoajan, joka ennen muutosta ei olisi voinut kilpailutukseen osallistua, mahdollista osallistua kilpailutukseen. Näin oikeuskäytäntö siis ei mahdollistanut lain esitöissä mainittua korjausilmoituksen käyttöä oleellisen muutoksen osalta. (KHO:2022:1.)

4 Hankintamenettelyn keskeyttäminen

4.1 Keskeyttämisen perusteet

Sekä hankintalaissa (L 29.12.2016/1397, 125§) että hallituksen esityksessä (HE 108/2016, 125§) mainitaan, että ” hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä”. Hankintalaki tai hallituksen esitys eivät kuitenkaan täsmennä mitkä ovat ne todelliset ja perustellut syyt, joiden mukaan hankintamenettely on mahdollista keskeyttää (L 29.12.2016/1397; HE 108/2016). Sen sijaan kansallisessa ja Euroopan Unionin oikeuskäytännössä on hyväksyttäviksi syiksi katsottu luvuissa 4.1.1–4.1.5 mainitut perusteet. On kuitenkin muistettava, että hankintamenettelyn edellytetään lähtökohtaisesti johtavan kilpailutuksen kohteen hankintaan, eikä sitä saada käyttää markkinoiden kartoittamiseen. (Hankinnan keskeyttäminen 2021.)

4.1.1 Tarjouspyyntö on epäonnistunut, virheellinen tai tulkinnanvarainen

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:71/21) tuodaan selkeästi esille se seikka, että tarjouspyyntö-asiakirjoihin tehdyillä usealla muutoksella on voinut olla vaikutusta sekä annettujen tarjousten lukumäärään että niiden sisältöihin. Tarjouspyyntö on katsottu epäonnistuneeksi ja sen vuoksi markkinaoikeus on katsonut, että hankintamenettelyn keskeyttäminen on ollut hankintalain mukainen. Hankintamenettely keskeyttämisen ei myöskään ole katsottu syrjivän tai olevan epätasapuolinen ketään tarjouskilpailuun osallistunutta kohtaan. (MAO:71/21.)

Toisessa ratkaisussaan (MAO:503/19) on markkinaoikeus tullut samaan johtopäätökseen. Hankintayksikkö olit tarjousten vertailuvaiheessa havainnut, että kahdessa kolmesta saadusta tarjouksessa oli tarjoajien hinnoittelussa ollut epäselvyyksiä sekä mahdollisia hintavaraumia. Hankintayksikkö oli hankintamenettelyn keskeytyksen hankintapäätöksessään maininnut, että tarjouspyynnön epätarkkuuden vuoksi eivät saadut tarjoukset olleet vertailukelpoisia. (MAO:503/19.)

4.1.2 On saatu vain yksi hyväksyttävä tarjous

Markkinaoikeus on päätöksessään (MAO:614/17) todennut, että hankintayksikkö on menetellyt hankintalain mukaisesti keskeyttämällä hankinnan, johon oli saatu vain yksi hyväksytty tarjous. Myös Euroopan unionin oikeuskäytännössä on todettu, että mikäli tarjouskilpailutuksessa saadaan vain yksi hyväksytty tarjous, niin silloin on hankintamenettelyn keskeytykselle olemassa laillinen peruste (C-27/98).

4.1.3 Hankintayksikön rahoitustilanne

Mikäli tarjouskilpailutuksessa saadut tarjoukset ylittävät hankintayksikön kyseiseen hankintaan varatun määrärahan, on hankintayksikön sillä perusteella mahdollista keskeyttää hankintamenettely (MAO:545/17). Myös päätöksessään (MAO:475/18) markkinaoikeus päätyi samaan lopputulokseen. Tässäkin tapauksessa kaikki annetut tarjoukset ylittivät hankintayksikön hankintaan varatut määrärahat.

4.1.4 Hankinnan kohteen tai tarpeen muuttuminen hankintamenettelyn aikana

Koulukuljetuksia koskevassa kilpailutuksessa on hankintayksikölle tullut tarjousaikana tietoon yhden reitin osalta kuljetustarpeen muutos toimipisteen lakkauttamisen vuoksi. Sen takia on koulukuljetus jouduttu reitittämään uudestaan, eikä alkuperäisen kilpailutuksen vaatimukset enää vastanneet muuttuneita olosuhteita. Tämä kuljetustarpeen muuttuminen oikeutti hankintayksikön keskeyttämään hankinnan. (MAO:325/17.)

4.1.5 Virhe hankintamenettelyssä

Kahdessa hankintayksikön saamassa tarjouksessa on molemmalla tarjoajalla ollut ristiriitaista tietoa saman vaatimuksen ja piirustusten osalta. Hankintayksikkö on pyytänyt vain toista tarjoajaa täsmentämään tarjoustaan ja täsmennetty tarjous on sittemmin voittanut kilpailutuksen. Toinen tarjoaja, jolta ei vastaavan tarjousdokumenttien ristiriidan osalta pyydetty täsmennystä oli suljettu pois tarjouskilpailutuksesta. Kilpailutuksesta pois suljettu tarjoaja oli valittanut asiasta markkinaoikeuteen, jonka jälkeen hankintayksikkö oli tunnistanut tehneensä virheen, kun valittaneelta tarjoajalta ei ollut kysytty täsmennystä. Hankintayksikkö oli toiminut syrjivästi ja epätasa-arvoisesti ja oli korjannut virheensä keskeyttämällä hankintamenettelyn. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö keskeytys oli hankintalain mukainen (MAO:491:20.)

Toisessa markkinaoikeuden päätöksessä (MAO:537/19) on mielenkiintoista se, että hankintayksikkö on kilpailuttanut hankinnan kansallisen kynnysarvon ylittävänä. Saaduista kolmesta tarjouksesta kaksi ovat kuitenkin olennaisesti ylittäneet EU-kynnysarvon. Hankintayksikkö on tämän jälkeen todennut, että heidän tekemänsä hankinnan arvon määrittely ei ole ollut tarpeeksi perusteellinen ja on tehnyt hankintamenettelyn keskeytyksen oman virheensä takia. Yksi tarjoajista oli tehnyt valituksen markkinaoikeuteen, sillä perusteella, että heidän tarjouksensa oli ollut alun perin vaaditun kansallisen kynnysarvon mukainen. Markkinaoikeuden totesi, että hankintayksikön tekemä hankintamenettelyn keskeytys oli ollut hankintalain mukainen eikä siinä syrjitty tai kohdeltu epätasa-arvoisesti ketään tarjoajaa. (MAO:537:19.)

4.1.6 Esimerkkitapausten päätöksistä

Luvuissa 4.1.1–4.1.5 mainittujen oikeustapausten päätöksissä on erityisesti huomioitavaa se, että kaikissa niissä on vaadittu hankintayksiköitä ottamaan huomioon tasapuolisuus ja syrjimättömyys

sekä avoin toimintatapa. Lisäksi mainitaan, että oikeuskäytäntö suhtautuu hankinnan keskeyttämiseen suhteellisen suopeasti eikä keskeyttäminen vaadi erityisen vakavien tai poikkeuksellisten seikkojen olemassaoloa.

4.2 Keskeyttämisen ajankohta

Hankintalaissa (L 29.12.2016/1397) tai hallituksen esityksessä (HE 108/2016) ei ole myöskään otettu kantaa siihen, missä hankintaprosessin vaiheessa on mahdollista tehdä hankintamenettelyn keskeyttäminen. Sen sijaan markkinaoikeuden päätöksestä (MAO:250/16) selviää, että hankintamenettely on mahdollista keskeyttää jopa kaksi vuotta tehdyn hankintapäätöksen jälkeen. Kyseisessä hankintamenettelyssä itse virhe oli tapahtunut jo hankintaprosessin alkuvaiheessa, kun hankintailmoitus oli julkaistu kansallista ilmoitus pohjaa käyttäen, vaikka hankinnan arvo oli ylittänyt EU-kynnysarvon. Markkinaoikeuden päätöksessä todettiin, että hankintamenettelyn keskeyttäminen on ollut hankintalain 12§:n mukaisesti perusteltua ja että jo tehtyä hankintapäätöstäkin on mahdollista muuttaa. (MAO:250/16.)

4.3 Keskeyttämis päätös

Hankintamenettelyn keskeyttämisestä on tehtävä perusteltu päätös kirjallisesti, noudattaen samaa määrämuotoisuutta kuin hankintaan johtaneen hankintamenettelyn hankintapäätöstä tehdessä on noudatettava. Myös hankintamenettelyn keskeyttämisestä tehty hankintapäätös muutoksenhakuohjeineen on annettava tiedoksi. (Hankinnan keskeyttäminen 2021; Valtion hankintakäsikirja 2017, 183–184.)

4.4 Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja asiakirjojen julkisuus

Hankintamenettely keskeyttämisen jälkeen on hankintayksikön mietittävä asiakirjojen julkisuutta, varsinkin jos hankintamenettely on keskeytetty sen jälkeen, kun tarjouksia on jo saapunut. Julkista hankintaa koskevat asiakirjat tulevat salassa pidettävää tietoa lukuun ottamatta julkisiksi vasta kun hankintasopimus on allekirjoitettu paitsi tarjoukset, jotka asianosaisten on mahdollista saada heti hankintapäätöksen julkaisemisen jälkeen. Jälkimmäisessäkin tapauksessa ei ole mahdollista saada tietoja, jotka koskevat toisen tarjoajan liike- tai ammattisalaisuuksia. (Hankinta-asiakirjojen julkisuus 2016.)

Julkisten hankintojen neuvontayksikön hankinnan keskeyttäminen (2021) -sivusto sekä valtion hankintakäsikirja 2017 (2017) tulkitsevat hankintamenettelyn keskeytyspäätöksen jälkeistä asiakirjajulkisuutta siten, että asiakirjat salattaisiin julkisuuslain 24§:n 1 momentin 17 perusteella, kunnes hankintayksikkö on kilpailuttanut keskeytetyn hankinnan uudestaan tai luopunut siitä. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ei useinkaan poista hankintayksikön hankintatarvetta vaan, seurauksena on uusi hankintamenettely. Näin ollen, esimerkiksi saatujen tarjousten salassa pitäminen varmistaa sen, että tarjoajat eivät saa kilpailullista etua uusittavassa tarjouskilpailutuksessa .
(Hankinnan keskeyttäminen 2021: Valtion hankintakäsikirja 2017.)

5 Opinnäytetyön toteutus

Tässä luvussa kerron, kuinka opinnäytetyön aihe valikoitui, mitä tutkimusmenetelmiä käytetään, kuinka aineistoa kerättiin ja analysoitiin.

5.1 Opinnäytetyön aihe ja tavoite

Opinnäytetyön aihe valikoitui tutkijan oman työn kautta. On havaittu, että tarjouspyynnön korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteiden välinen raja voi olla hyvinkin epätarkka eikä hankintalaki anna siihen aivan yksiselitteistä vastausta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää hankintayksiköiden kokemuksia näistä toimenpiteistä ja tutkia löytyisikö tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeytyksen perusteiden välille selvää raja-arvoa, joka helpottaisi valintaa näiden kahden toimenpiteen välillä.

5.2 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimusongelman asettamisella rajataan tutkimuksen aihetta ja se on yksiselitteinen ja selkeä. Laadullisessa tutkimuksessa ei ongelmanasettelun ole tarve olla liian yksityiskohtainen vaan tutkimus voi olla yleisluontoisempikin. Ongelma on kuitenkin pyrittävä rajaamaan niin, että siihen löytyy ratkaisu tutkimuksen avulla. Tätä helpottaa kapeamman osa-alueen tarkempi tutkiminen. Hyvin määritelty tutkimusongelma pitää tutkimuksen kasassa sekä auttaa tutkijaa keskittymään olennaisten seikkojen tutkimiseen. (Kallinen & Kinnunen 2121b).

Tutkimuksen tutkimusongelmana oli selvittää, onko tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteilla selkeää ja yksiselitteistä kriteeriä, joilla valinta niiden kahden asian välillä voitaisiin tehdä? Aihetta tarkasteltiin hankintayksikön ja lainsäädännön sekä oikeuskäytännön näkökulmasta.

Tutkimuskysymyksinä olivat:

1. Mitkä ovat hankintayksiköiden käyttämät perustelut tarjouspyynnön tarjousaikaiselle korjaamiselle ja hankintamenettelyn keskeyttämiselle?
2. Ovatko saadut perustelut lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaisia?
3. Voidaanko saaduista perusteluista analysoida yksiselitteistä raja-arvoa tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välille?

5.3 Tutkimusmenetelmä

5.3.1 Laadullinen tutkimus

Tutkimuksen toteuttamiseen käytettiin laadullisen, eli kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmää. Laadullinen tutkimus on kokemusperäistä, empiiristä ja se perustuu eri aineistoihin sekä niiden analysointiin. Laadullinen tutkimus ei sulje pois teoreettisiakaan lähestymiskulmia. (Kallinen & Kinnunen 2021c) Laadullisessa tutkimuksessa tutkitaan prosesseja ja yksittäisiä tapauksia. Laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneista, kuinka vastaajat kokevat tutkimuskysymyksen perusteella reaalimaailman. Tavoitteena on kuvata tutkimuksen kohteena olevan ilmiön kuvaaminen, ymmärtäminen ja tulkitseminen. Huomio kiinnitetään tutkittavien näkökulmiin, merkityksissä ja näkemyksissä. Laadullinen tutkimus soveltuu tutkimusmenetelmäksi mm. silloin, aiheesta ei ole aiempaa tutkittua tietoa ja on tarve tuottaa uutta tietoa. (Kananen 2014, 17–20.)

Valittu tutkimusmenetelmä soveltui hyvin käytettäväksi tässä tutkimuksessa, koska tutkimusaiheesta ei ole aikaisemmin tehty tutkimuksia. Tutkimusaineisto on tutkittavien omiin kokemuksiin perustuvaa aineistoa ja siten osin subjektiivista. Tutkija ei ole vaikuttanut tutkimusaineiston syntyyn. Tutkimusaineiston tarkastelussa kiinnitetään huomiota pieniinkin lopputuloksiin vaikuttaviin yksityiskohtiin ja tutkimusaineistossa näkyvät tutkittavien tulkinnat. Tutkija ei välttämättä ole vain

tarkkailija tai analysoija vaan voi tehdä myös omia tulkintoja ja tuoda myös omat käsityksensä esille. Tutkimuksen tulokset saadaan esille tutkimusaineistosta, jonka jälkeen suoritetaan vertailu. Tässä tapauksessa vertailukohteina ovat lait, oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuus. Laadullista tutkimusta ei näin ollen voine sanoa pelkästään aineistopohjaiseksi tutkimukseksi, koska viimeistään analyysivaiheessa nousee myös teoria esille. (Kallinen & Kinnunen 2021d.)

Tutkimuksen kohteena oli kahden prosessin, tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen sekä hankintamenettelyn keskeyttämisen tutkiminen. Tutkintaa tehtiin yksittäisten tapausten perusteella. Tutkimuksessa analysoitiin, kuinka vastaajat perustelivat näiden prosessien käytön. Tutkimuksen lopputuloksena oli tuottaa uutta tietoa näiden kahden prosessin eroista ja etsiä selkeää kriteeriä niiden välille. Aineiston kerääminen ja käsittely

Aineistonkeruumenetelmänä oli Webropolin avulla suoritettu kyselytutkimus. Kysely kohdistettiin kymmenen suomalaisen yliopiston hankintayksikköön. Ne valikoituivat kohteiksi monipuolisten ja laaja-alaisen julkisten hankintojensa vuoksi. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että aineistoa kerätään asiantuntevalta taholta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 63). Tutkimuskyselyyn vastaajat olivat henkilöitä, jotka tekevät julkista hankintaa pääasiallisena ansiotyönään. Kyselyyn vastaaminen edellytti hankintayksiköltä tilastotietoja, joten vastausaikaa oli kolme viikkoa. Kyselylomake oli strukturoitu (Liite 1), joten kaikille esitettiin samat kysymykset samassa järjestyksessä. Kyselylomake sisälsi sekä avoimia, että suljettuja osioita. Suljetuissa osioissa kysyttiin hankintojen, tarjouspyyntöjen korjaamisen sekä hankintamenettelyn keskeyttämisten lukumääriä. Avoimissa osioissa vastaajat kirjoittivat mielipiteensä kysyttyihin asioihin. Avoimiin kysymyksiin saadut vastukset muodostivat tutkimusaineiston empiirisen rungon.

Tutkimusaineisto tallentui Webropol-palveluun, josta se kyselyn jälkeen tallennettiin tutkijan käytössä olevaan Jyväskylän ammattikorkeakoulu oy:n onedrive-palveluun. Toimenpiteen jälkeen varmistuttiin tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta, jonka jälkeen Webropol-palvelussa olleet vastaukset poistettiin. Onedrive-palvelussa olleet tiedot teemoitettiin ja analysointiin Excel-ohjelmaa hyväksi käyttäen. Analysoinnin jälkeen Onedrive-palvelussa olleet tiedot poistettiin. Jokaisessa tietojen käsittelyvaiheessa tarkastettiin manuaalisesti, että siirretyt tiedot ovat säilyneet muuttumattomina.

Kerätyn aineiston analysointimenetelmänä oli sisällönanalysointi, koska näin saatiin hyvin tietoa siitä, ovatko käytännössä tehdyt ratkaisut lain ja oikeuskäytännön mukaisia. Sisällönanalyysissä on pääpaino siinä, mistä asioista ja aiheista aineisto kertoo. Analyysissä ei huomioida tutkittavan kielellistä tai muuta ilmaisullista muotoa. Sisällönanalysointia voidaan käyttää mm. haastattelujen ja tekstien analysointiin. (Kallinen ja Kinnunen 2021a.)

Saadut vastaukset teemoitettiin. Teemoittelussa tulee selkeästi esille mitä kustakin teemasta on sanottu (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79). Teemoittaminen oli huomioitu jo kyselylomakkeessa. Kysymykset 4,5,6 ja 8 muodostivat jokainen oman teemansa, jonka alle eri hankintayksiköiltä saadut vastaukset teemoitettiin. Kustakin teemasta pyrittiin etsimään yhteistä nimittäjää, jonka avulla tarjouspyynnön tarjousaikaista korjaamista tai hankintamenettelyn keskeyttämistä voisi perustalla. Aineisto tiivistettiin ja koottiin selkeään muotoon ja lopuksi pyrittiin saamaan yksi yhteinen käsite (Vuori n.d.).

6 Tutkimuksen tulokset

Tutkimus suoritettiin lähettämällä sähköinen Webropol-kysely kymmenen suomalaisen korkeakoulun hankintayksikköön. Kaksi hankintayksikköä vastasi kyselyyn vastausprosentin ollessa 20 %. Kysely kohdistui hankintayksiköiden 1.1.2022 -31.12.2022 tekemiin yli 60 000 euron (alv 0 %) avoimiin hankintamenettelyihin. Aineiston koko jäi niukaksi, mutta Kallisen ja Kinnusen (n.d.) mukaan opinnäytetyön päätarkoitus on osoittaa tutkijan oman alan oppineisuutta ja siinä mielessä ei aineiston määrä ole niin ratkaiseva ja merkittävä kriteeri.

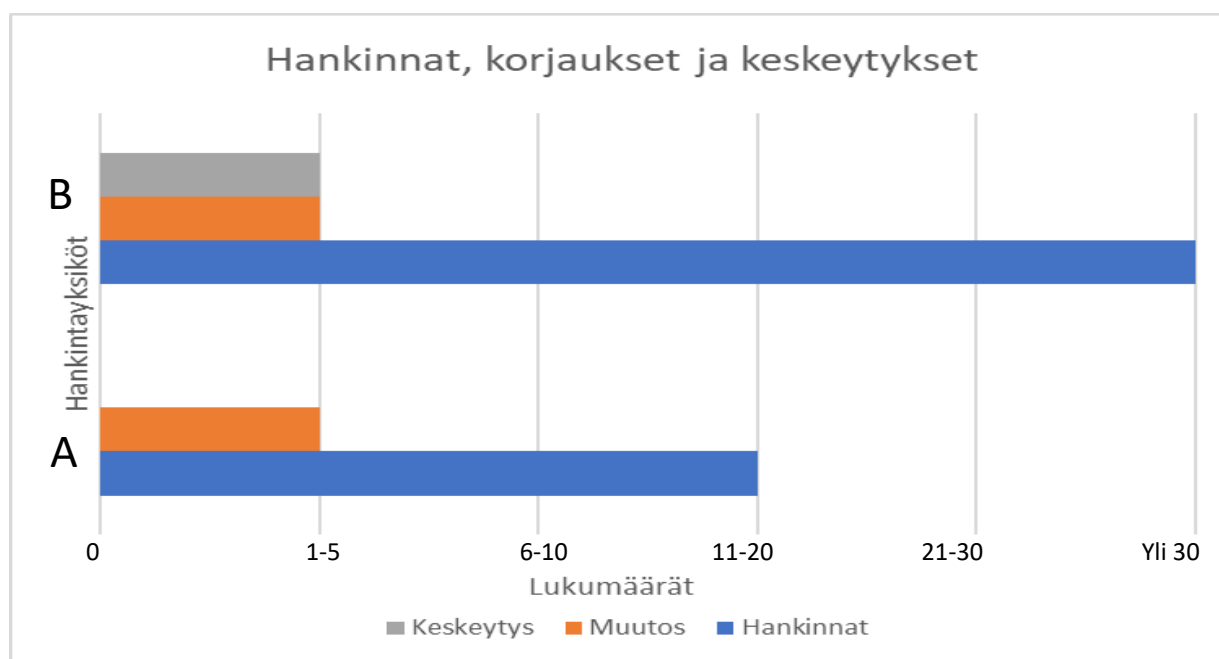
6.1 Tarjouspyyntöjen korjaamisen tai hankintamenettelyn keskeyttämisen lukumäärät

Tutkimuskyselyn (Liite 1) kysymyksissä 1–3 hankintayksiköiltä kysyttiin niiden vuoden 2022 tekemien kansallisen kynnyksarvon ylittävien avointen hankintamenettelyjen lukumääräarviot sekä niihin tehtyjen tarjouspyyntöjen korjausten ja hankintamenettelyiden keskeyttämisten lukumäärien arviot tietyillä vaihteluväleillä. Tulokset on havainnollistettu alla olevassa kuviossa 2.

Hankintayksikkö A:lla oli avoimia tarjouskilpailutuksia 11–20 kpl ja hankintayksikkö B:llä yli 30 kpl. Lukumääriin vaikuttavia asioita ovat mm. käytetty hankintamenettely, hankintayksikön koko, hankintayksikön rahoitustilanne sekä tarve uusille tavaroille ja palveluille. Isoilla organisaatioilla voi hankintoja tehdä muutkin sisäiset yksiköt kuin varsinainen hankintayksikkö.

Molemmat hankintayksiköt olivat tarjousaikana korjanneet tarjouspyyntöjä 1–5 kertaa. Korjaamisen perusteina on ollut tarjouspyynnössä tai sen liitteissä olleiden tekstivirheiden korjaaminen, virheellisen liitteen (hintaliite) vaihtaminen sekä epäselvästi muotoillun palvelukuvauksen muokkaaminen selymmäksi.

Hankintayksikkö A ei ollut keskeyttänyt yhtään hankintamenettelyä, kun taas hankintayksikkö B oli keskeyttänyt 1–5 hankintamenettelyä. Hankintamenettelyn keskeytyksen perusteluina on ollut hankinnan kohteen kriteereiden muuttuminen, hankintatarpeen muuttuminen tarjouskilpailutuksen aikana sekä valmistajan tekemä tuotemuutos kilpailutuksen aikana. Viimeisin perustelu koskee tuoteperhettä, jolla on vain yksi valmistaja.



Kuvio 5. Lukumäärät

Valitettavasti tarjouspyyntöjen korjaamisten tai hankintamenettelyjen keskeyttämisestä ei ole saatavilla kaikenkattavaa valtakunnallista tilastoa. Tietoarkiston AILA-palvelusta on saatavilla tieto, että Suomessa on vuonna 2022 tehty avoimesta hankintamenettelystä 14 341 hankintailmoitusta.

Joten voi arvioida, että valtakunnallisesti tarjouspyyntöjen korjaamiset ja hankintamenettelyjen keskeyttämiset lasketaan vuositason sadoissa, ellei yli tuhannessakin kappaleessa. (Julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2022.)

6.2 Tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen perusteet

Kyselylomakkeen (Liite 1) kysymyksessä numero neljä tiedusteltiin hankintayksiköiltä kolme eniten tarjouspyynnön tarjousaikaiseen korjaamiseen käytettyä perustelua. Eniten käytetty perustelu pyydettiin ilmoittamaan ensimmäisenä. Hankintayksikkö A ilmoitti perusteiksi tarjouspyynnön virheellisen liitteen vaihtamisen sekä epäselvästi muotoillun palvelukuvauksen muokkaamisen. Hankintayksikkö B ilmoitti korjanneensa vain tekstivirheitä (Taulukko 2).

Kaikki tutkimuksessa tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisesta saadut perustelut täyttävät hallituksen esityksessä (HE 108/2016) korjausilmoituksella tehtävien toimenpiteiden vaatimukset. Julkisten hankintojen neuvontayksikön ohjeistus ottaa tiukemman kannan asiaan. Sen mukaan korjaaminen on mahdollista, mikäli sillä ei tehdä oleellista muutosta tarjouspyyntöön. Pienten tekstivirheiden korjaaminen on kuitenkin sallittu. (Korjausilmoitus 2016.) Kyselyssä saaduissa perusteluissa tekstivirheiden korjaaminen täyttää selkeästi tarjouspyynnön korjaamiselle asetetut vaatimukset. Sen sijaan virheellisen liitteen vaihtaminen ja epäselvästi muotoillun palvelukuvauksen muokkaamisen osalta olisi tutkittava tarkemmin mitä virheitä korjatussa liitteessä oli ja millä tavalla palvelukuvaus oli epäselvä. Valitettavasti vastauksista ei asia tarkemmin selvinnyt, joten saatujen tietojen perusteella ei voida ottaa kantaa ovatko perustelut asetettujen vaatimusten mukaisia. Mikäli tiedot olisivat olleet tarkempia, niin tarkasteltavaksi olisi noussut KHO:n vuosikirjapäätöksessä (KHO:2022:1) mainitut asiat. Olisivatko muutokset olleet oleellisia? Olisiko tehtyjen muutosten jälkeen useampi tarjoaja voinut osallistua tarjouskilpailutukseen tai olisiko muutos estänyt sellaisen tarjoajan osallistumisen, joka ennen muutosta olisi voinut tarjouskilpailutukseen osallistua.

Taulukko 2. Tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen perusteet.

Hankintayksikkö A	Hankintayksikkö B

Virheellisen liitteen vaihtaminen	Tekstivirheiden korjaaminen
Epäselvästi muotoillun palvelukuvauksen muokkaaminen	

Kun tutkimustuloksia analysoi tutkimusongelman kannalta, niin tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaaminen on selkeästi mahdollista vain pienten kirjoitusvirheiden osalta. Muuten on tutkittava, onko kyse sellaisesta oleellista muutoksesta, jolla voi olla vaikutusta tarjoajan mahdollisuuteen osallistua tarjouskilpailutukseen sekä ennen tehtävää muutosta, että sen jälkeen.

6.3 Hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteet

Kyselomakkeen (Liite 1) kysymyksessä viisi tiedusteltiin hankintayksiköiltä kolme eniten hankintamenettelyn keskeyttämisessä käytettyä perustelua. Eniten käytetty perustelu pyydettiin ilmoittamaan ensimmäisenä. Hankintayksikkö A ei ollut vuoden 2022 aikana tehnyt yhtään hankintamenettelyn keskeyttämistä ja hankintayksikkö B ilmoitti keskeyttäneensä 1–5 hankintamenettelyä.

Taulukko 3. Hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteet.

Hankintayksikkö A	Hankintayksikkö B
	Hankinnan kohteen kriteereiden muutokset
	Hankintayksikön muuttunut hankintatarve
	Valmistajan tuotemuutos kilpailutuksen aikana (kilpailutettava tuote vedetty pois tarjouskilpailutuksen aikana)

Hankintayksikkö B ilmoitti käyttäneensä eniten hankinnan kohteen kriteereiden muuttumista hankintamenettelyn keskeytyksen perusteena. Kyseessä voi silloin olla esim. huonosti laadittu tarjouspyyntö, joka voi johtaa siihen, että ei saada keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Toiseksi eniten käytetty peruste on ollut hankintayksikön muuttunut hankintatarve, joka sekin on oikeuskäytännössä hyväksytty peruste hankintamenettelyn keskeyttämiseksi. Kolmantena käytettyä perusteena on ollut valmistajan tuotemuutos kilpailutuksen aikana, mikä sinällään on mielenkiintoinen perustelu. Sanamuodosta voisi päätellä, että kyseisessä tuotekategoriassa on vain yksi valmistaja, joka on vetänyt kilpailutettavan tuotteen yllättäen pois markkinoilta kilpailutuksen aikana. Hankintayksiköltä on siten poistunut kilpailutettava tuote. Tämä on sitten aiheuttanut hankintayksikölle muuttuneen hankintatarpeen, joka on oikeuskäytännössä hyväksytty peruste hankintamenettelyn keskeyttämiseksi.

6.4 Valinta tarjouspyynnön korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välillä

Kyselylomakkeen (Liite 1) kysymyksissä 6 ja 7 tiedusteltiin, onko hankintayksiköiden mielestä valinta tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välillä helppoa. Mikäli se ei hankintayksikön mielestä ole helppoa, niin pyydettiin ehdotuksia asian selkeyttämiseksi.

Kyselyyn vastanneet hankintayksiköt ovat kokeneet valinnan tarjouspyynnön korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välillä vaikeaksi. Vaikeutta lisää se, että hankintalaissa ei asiaa kovin tarkasti määritellä. Lisäksi oikeuskäytäntö ei suosi oleellisten muutosten tekemistä kesken tarjouskilpailutuksen. Hankintayksiköt pyrkivät kuitenkin mm. aikataulusyistä välttämään hankintamenettelyn keskeyttämistä. Vaikka tilanne koetaan hankalaksi, niin ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi ei kyselyssä tullut ilmi.

6.5 Yhteenveto kyselystä

Tutkimuksen tarkoituksena oli etsiä raja-arvoa tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välille. Kyselyssä saatujen tietojen perusteella ei yksittäistä ja selkeää raja-arvoa löytynyt. Tämä voi osaltaan johtua saatujen perusteluiden tulkinnanvaraisuudesta

sekä hankintayksiköiden käytäntöjen eroista. Pyritään välttämään hankintamenettelyn keskeyttämistä, mikäli hankinnan tarve ei ole poistunut. Uusi kilpailutus on taas uusi aikaa vievä projektinsa.

Oikeuskäytännön kautta (KHO:2022:1) nousee esille tutkiskelu siitä, onko tarjouspyyntöön tehtävällä muutoksella vaikutusta mahdollisen tarjoajan asemaan ennen muutosta tai muutoksen jälkeen. Mikäli tarjoajan asema ei muutu, olisi tarjouspyynnön korjaaminen mahdollista. Jos taas tarjoajan asema muuttuu, niin silloin hankintamenettely olisi keskeytettävä. Tämä tarkoittaa tarjouspyynnön muutoksen tarkkaa analysointia ja toimenpide on aikaa vievä sekä mahdollistaa tulkinvaraisuuden.

Hankintayksiköt ovat todenneet valinnan tekemisen näiden kahden toimenpiteen välillä toisinaan haastavaksi, mikä näkyy tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja tarjousmenettelyn keskeyttämisen perusteluissa sekä hankintayksiköiden tekemien tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen lukumääräisissä suhteissa. Haasteellisuuden perusteluina mainittiin hankintalain epätarkkuus sekä vallitseva oikeuskäytäntö, joka suosii hankintamenettelyn keskeyttämistä. Hankintayksiköt toivovatkin hankintalakiin ja oikeuskäyttöön tarkemmin erittelemättömiä muutoksia, jotka helpottaisivat tarjouspyynnön tarjousaikaista muuttamista.

7 Pohdinta

Tutkimuksen tavoitteena oli etsiä hankintayksikön tarjouspyyntöjen tarjousaikaisten korjausten ja hankintamenettelyjen keskeyttämisen perusteiden välille selkeää raja-arvoa, jonka avulla valinta noiden kahden toiminnon välille olisi helpompaa. Tutkimuskysely lähetettiin 10 suomalaisen yliopiston hankintayksikköön vastausprosentin ollessa 20.

7.1 Eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuksessa ei ollut sellaisia tutkimusasetelmia, jotka olisivat Jyväskylän ammattikorkeakoulu oy:n eettisen toimikunnan ohjeiden mukaan edellyttäneet eettisen ennakkoarvioinnin tekemistä (Eettinen toimikunta... n.d.). Tutkimuksen teossa noudatettiin Tutkimuseettisen neuvottelukunnan

ohjeen mukaista hyvää tieteellistä käytäntöä (Hyvä tieteellinen käytäntö 2023). Vastaajien henkilöllisyyttä ei kysytty ja hankintayksiköiden nimet anonymisoitiin analysoinnin yhteydessä ja nämä seikat tuotiin esille tutkimuskyselyn saatekirjeessä (liite 2).

Tutkimuksen tarkoituksena oli saada selville hankintayksiköiden tarjouspyyntöjen korjaamisessa ja hankintamenettelyjen keskeyttämisessä käyttämiä perusteita. Niitä analysoimalla oli tarkoitus etsiä noiden kahden prosessin perusteluiden välisiä eroja ja etsiä niille selkeää raja-arvoa. Pieni vastausprosentti ja epätarkat vastaukset johtivat osaltaan siihen, että mitään yksittäistä kriteeriä ei voitu raja-arvoksi määritellä. Annetut perustelut kuitenkin perustuivat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, joten siltä osin vastauksia on pidettävä luotettavina. Tutkimuksessa kerätty tieto on pääosin julkista tietoa (Hankinta-asiakirjojen julkisuus 2016).

Tutkimuksen tietoperusta hankittiin lainsäädännöstä, viranomaislähteistä, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta. Lainsäädäntöön pohjautuva tietoperusta on luotettavaa sekä puolueetonta. Tiedot hankittiin hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen. Oikeuskäytännön osalta pyrittiin etsimään mahdollisimman uusia tapauksia. Lähteiden ja lähdeviittausten merkinnöissä noudatettiin oppilaitoksen raportointiohjeen mukaista ohjeistusta.

Tutkijalla on työskennellyt kuuden vuoden ajan julkista hankintaa tekevän hankintayksikön palveluksessa hankintasuunnittelijana. Tutkijan työtehtäviin kuuluvat mm. hankintojen neuvonta, kilpailutusten tekeminen sekä hankintasopimukseen liittyvät asiat. Kiinnostus tämän tutkimuksen aiheeseen on tullut tutkijan työhistorian kautta. Tutkija on joutunut pohtimaan tarjouspyyntöjen tarjousaikaisten korjaamisten ja hankintamenettelyjen keskeyttämisten lain mukaisia perusteita. Tutkimus on tehty puolueettomasti eikä tutkijan työhistoria ole vaikuttanut tutkimuksen tuloksiin.

7.2 Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, löytyykö avoimessa hankintamenettelyssä tehdyissä tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen perusteille yksittäistä, selkeää raja-arvoa. Vastausta pyrittiin etsimään vertaamalla eri hankintayksiköstä saatuja vastauksia keskenään ja vertaamalla niitä tietoperustaan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuskysymysten perusteella saaduista analysoiduista vastauksista ei ollut löydettävissä selkeää yksittäistä kriteeriä, joka voisi olla raja-arvona tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen välillä. Osaltaan lopputulokseen vaikutti saatujen vastausten epätarkkuus. Kaikista vastauksista ei ollut yksiselitteisesti tulkittavissa, onko tarjouspyynnön tarjousaikaisen korjaamisen peruste ollut selkeästi lain ja oikeuskäytännön mukainen vai olisiko hankintamenettely pitänyt keskeyttää? Osaltaan asian selvittämistä vaikeuttaa lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Hankintalain esitöissä todetaan, että tarjouspyyntöön tehtävät oleelliset muutokset on ilmoitettava Hilmassa korjausilmoituksella, kun taas viranomaisten ohjeissa korostetaan sitä, että vain pienten kirjoitusvirheiden korjaaminen olisi mahdollista (HE 108/2016; Korjausilmoitus 2016). Hankintamenettely keskeyttämisestä todetaan sekä hankintalaissa (L 29.12.2016/1397, 125§) että hallituksen esityksessä (HE 108/2016, 125§) että, ”hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä”. Tarkempia määrittelyjä on saatu vasta oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännön myötä on myös tullut ilmi, että oikeus suhtautuu varsin suopeasti hankintamenettelyn keskeyttämiseen. Päätöksistä on tulkittavissa myös se, että keskeyttämällä hankintamenettely tulee tuomioistuimen mielestä tarjoajien tasapuolisuus ja syrjimättömyys hyvin huomioiduksi. Voi sanoa, että myös lainsäädännön epätarkkuus vaikutti omalta osaltaan sekä tutkimuskyselyssä saatuihin vastauksiin, että niiden analysointiin. Myös julkisten hankintojen valvontamekanismeilla on vaikutuksensa hankintayksiköiden tutkimuskyselyyn annetuissa vastauksissa. Vain markkinaoikeudella ja kilpailu- ja kuluttajavirastolla on mahdollisuus valvoa hankintoja niin, että virheellisestä hankintamenettelystä tulisi oikeudellisia seuraamuksia. Tämä edellyttää, tapauksesta riippuen, ilmoituksen tekemistä kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai valitusta markkinaoikeudelle.

Koska tutkimus ei tutkimuskyselyn perusteella antanut vastausta tutkimuskyselyyn, niin asiaa voisi lähestyä tutkimalla Korkeimman Hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöstä KHO:2022:1. Siinä on tarjouspyynnön tarjousaikaista korjausta käsitelty oleellisen muutoksen kannalta. Joka on siis hallituksen esityksessä ehdotettu sallituksi toimenpiteeksi, kunhan siitä vain julkaistaan korjausilmoitus (HE108/2016). Kyseisessä vuosikirjapäätöksessä määritellään oleelliseksi muutokseksi tarjouspyynnön tarjousaikainen korjaaminen, mikäli tehty toimenpide vaikuttaa mahdollisen tarjoajan asemaan joko ennen korjaamista tai korjaamisen jälkeen. Olisi siis pohdittava onko sellaisen tarjoajan, joka ennen tehtyä muutosta pystyi osallistumaan tarjouskilpailutukseen, mahdollista osallistua tarjouskilpailutukseen muutoksen jälkeen. Mikäli vastaus on ei, niin silloin olisi kyseessä oleellinen muutos. Vastaavasti on pohdittava, onko sellaisen tarjoajan, joka ennen muutosta ei

voinut osallistua tarjouskilpailutukseen, mahdollista osallistua tarjouskilpailutukseen muutoksen jälkeen. Mikäli vastaus on kyllä, niin kyseessä on oleellinen muutos. (KHO:2022:1) Tämä oleellisen muutoksen määrittelyn tutkintakaan ei tuo selkeää vastausta tutkimuskysymykseen, koska asia on aina tutkittava tapauskohtaisesti. Korkeimman Hallinto-oikeuden päätös (KHO:2022:1) käytännössä vain supistaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia tehdä tarjouspyyntöjen tarjousaikaisia korjauksia ja ohjaa valintaa enemmänkin hankintamenettelyn keskeyttämiseen. Oikeuskäytäntö heijastui myös hankintayksiköiden vastauksiin. Lain määrittelyjä pidettiin epämääräisinä ja oikeuskäytäntöä liian tiukkana. Asiaa voisi helpottaa antamalla hankintayksiköille enemmän toimivaltaa, kuten hallituksen esityksessä mainittu korjausilmoituksen käyttäminen oleellisten muutosten ilmoittamiseksi esittikin (HE 108/2016, 68§).

Tutkimuksen alhainen vastausprosentti laittoi miettimään, olisiko tutkimusaineisto pitänyt kerätä toisin. Kenties tutkimalla manuaalisesti Hilmasta vuoden 2022 hankintoja ja lähettämällä hankintayksiköille tietopyyntöjä hankinnoista, joiden tarjouspyyntöjä oli korjattu tai hankintamenettely keskeytetty, olisi aineisto ollut tarkempaa. Toisaalta alhaiseen vastausprosenttiin on ehkä vaikuttanut myös kyselyn ajankohta. Vuoden ensimmäiset kuukaudet ovat usein kiireisiä, kun vuosibudjetilla toimivilla hankintayksiköillä on uudet hankintamäärärahat käytössä ja kyselyyn vastaaminen vaati kuitenkin viime vuoden hankintojen tilastotietoja.

7.3 Tulosten hyödyntäminen ja jatkotutkimukset

Aiempaa tutkimusta ei tästä aiheesta ole aiemmin tehty vaan ongelmaa on jokainen hankintayksikkö pohtinut omalla tahollaan ja luonut asiasta omat käytäntönsä. Tutkimuksen tuloksia voisi tulevaisuudessa hieman hyödyntää laajemmassa hankintayksikköjä koskevassa tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa tuli kuitenkin selkeästi esille hankintayksiköiden rajattu päätäntävalta tutkittavan asian osalta. Mielenkiintoista olisikin ottaa tutkimuksen kohteeksi hankintalain muutostarpeet sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkökulmasta, koska hankintalaki luo molemmille osapuolille puitteet tasapuolisiin ja syrjimättömiin kilpailutuksiin.

Lähteet

C-27/98. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 16 päivänä syyskuuta 1999. - Metalmeccanica Fracasso SpA ja Leitschutz Handels- und Montage GmbH vastaan Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten. Ennakkoratkaisupyyntö: Bundesvergabebamt - Itävalta. - Julkiset rakennusurakat - Sopimuksen tekeminen ainoan tarjouskilpailuun soveltuvaksi osallistujaksi katsotun urakoitsijan kanssa. Annettu 16.9.2019. Viitattu 5.2.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0027&from=EN>.

Eettinen toimikunta ja eettinen ennakoarviointi. N.d. Elmo intra. Viitattu 13.3.2023. <https://jamkstudent.sharepoint.com/sites/Organisaatio-ja-johtaminen-Elmo/SitePages/Eettinen-toimikunta.aspx#ihmistieteellisen-tutkimuksen-eettinen-ennakoarviointi-jamkissa>.

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. E-kirja. Alma talent. Viitattu 6.2.2023. <https://Primo.uef.fi>, verkkokirjahylly.

Hankinnan keskeyttäminen. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 28.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankinnan-keskeyttäminen>.

Hankinnasta ilmoittaminen. N.d. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 6.2.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen>.

Hankinta-asiakirjojen julkisuus. 2016. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 29.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankinta-asiakirjojen-julkisuus>.

Hankintapäätös. 2022. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 3.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankintapaatos/odotusaika>.

Hankintayksiköt. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 13.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintayksikot>.

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 10.1.2023. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_108+2016.aspx.

Hilma. N.d. Valtionvarainministeriö. Viitattu 21.1.2023. <https://www.hankintailmoitukset.fi>

HILMAN vuoden 2021 hankintatilastot julkaistu. 2022. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Julkaistu 12.4.2022. Viitattu 3.11.2022. <https://www.hankinnat.fi/ajankohtaista/2022/hilman-vuoden-2021-hankintatilastot-julkaistu>.

Hyvä tieteellinen käytäntö. 2023. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Viitattu 13.3.2023. <https://tenk.fi/fi/tiedevilppi/hyva-tieteellinen-kaytanto-htk>.

Julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto. 2022. Valtionvarainministeriö. Julkaistu 10.2.2023. Viitattu 12.3.2023. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3754>.

Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä. N.d. Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 3.11.2022.
<https://tem.fi/julkiset-hankinnat>.

Kallinen, T. & Kinnunen, T. 2021a. Laadullinen tutkimus ja teoria. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 9.3.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonalalyysi/>.

Kallinen, T. & Kinnunen, T. 2021b. Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 21.3.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-prosessi/tutkimuksen-suunnittelu/>.

Kallinen, T. & Kinnunen, T. 2021c. Tutkimuksen suunnittelu. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 21.3.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-prosessi/tutkimuksen-suunnittelu/>.

Kallinen, T. & Kinnunen, T. 2021d. Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 23.4.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullisen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet/>.

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Viitattu 25.3.2023. <https://janet.finna.fi/Booky>.

Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A., & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat : käsikirja. E-kirja. Edita. Viitattu 6.3.2023. <https://primo.uef.fi>, Edita lakitiedon digikirjasto.

Korjausilmoitus. 2016. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 10.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/korjausilmoitus>.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. KHO:2022:1. julkinen hankinta – Tarjouspyynnön muuttaminen kesken hankintamenettelyn – Yhdenvertaisen kohtelun periaate – Avoimuusperiaate – Hankinnan kohdetta koskeva vähimmäisvaatimus – Olennainen muutos – Korjausilmoitus – Uusi tarjouskilpailu. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös. Antopäivä 5.1.2022. Viitattu 23.1.2023. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1641296923581.html>.

Kynnysarvot. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 25.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/kynnysarvot>.

L 29.12.2016/1397. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Viitattu 10.1.2023. <https://www.finlex.fi/fi, ajantasainen lainsäädäntö>.

MAO:250/16. Nurmijärven kunta - paalulaattaurakka - julkinen hankinta - hankinnan keskeyttäminen. Antopäivä 6.5.2016. Viitattu 28.1.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1463390229727.html>.

MAO:325/17. Hartolan kunta - koulukuljetukset - julkinen hankinta - valituksen tutkiminen - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 8.6.2017. Viitattu 4.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1499758759978.html>.

MAO:475/18. Seinäjoen kaupunki - leirintäalueen hirsimökit-julkinen hankinta - markkinaoikeuden toimivalta - hankintalaji - kynnysarvon ylittyminen - hankintailmoituksen virheellisyys - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 28.9.2018. Viitattu 8.3.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1539075945733.html>.

MAO:491/20. Puolustusvoimat - polttoaineiden IBC-pakkaukset - julkinen hankinta - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 9.11.2020. Viitattu 4.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1605617474641.html>.

MAO:503/19. Fimlab Laboratoriot Oy - immunofluoresenssin kokonaisautomaatio, niiden tuki- ja huoltopalvelut ja antigeenilasit - julkinen hankinta - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 25.11.2019. Viitattu 4.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1575377359538.html>.

MAO:537/19. Kotkan kaupunki - pelastuslaitoksen henkilöstöhallintotietojärjestelmä - julkinen hankinta - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 13.12.2019. Viitattu 5.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1576572244235.html>

MAO:545/17. Rauman kaupunki - uimahallin kahvilatoiminta - julkinen hankinta - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 7.9.2107. Viitattu 5.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1505721870286.html>.

MAO:614/17. Puolustushallinnon Rakennuslaitos – maanrakennustyöt - julkinen hankinta - hankintalaki 2017 - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 12.10.2017. Viitattu 4.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1509002094495.html>.

MAO:71/21. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - Harjunpäänjoen kalateiden ja kalataloudellisten kunnostusten rakennusurakka-Julkinen hankinta - hankintamenettelyn keskeyttäminen. Antopäivä 3.3.2021. Viitattu 4.2.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/of6jwv2do.html>.

MAO:250/16. Nurmijärven kunta - paalulaattaurakka - julkinen hankinta - hankinnan keskeyttäminen. Antopäivä 6.5.2016. Viitattu 28.1.2023. <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1463390229727.html>.

Markkinakartoitus. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 9.2.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/suunnittelu-ja-valmistelu/markkinakartoitus>.

Mikä on julkinen hankinta. 2020. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 3.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/mika-julkinen-hankinta>.

Muutoksenhakuaika. 2018. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 3.1.2023. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/muutoksenhaku/muutoksenhakuaika>.

Määttä, K., Voutilainen, T. 2017. Julkisten hankintojen sääntely. E-kirja. Ammattikirjasto. Viitattu 14.3.2023. <https://primo.uef.fi>, Ammattikirjasto.

Odotusaika. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 21.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/yhteiset-saannokset/hankintapaatos/odotusaika>.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2022. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. E-kirja. Tietosanoma. Viitattu 21.1.2023. <https://primo.uef.fi>, Ellibs.

Puitejärjestelyt. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 23.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt>.

Rajoitettu menettely. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 21.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt/rajoitettu-menettely>.

Suorahankinnasta ilmoittaminen. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 21.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/ilmoittaminen/suorahankinnasta-ilmoittaminen>.

Suorahankinta. 2021. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Viitattu 21.3.2023. <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt/suorahankinta>.

TED-tenders electronic daily. 2023. Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosa. Viitattu 6.2.2023. <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do?action=cl&lgId=fi>.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. E-kirja. Tammi. Viitattu 8.3.2023. <https://primo.uef.fi>, Ellibs.

Uusittu Hilma palvelee tarjoajia entistä paremmin. 2020. Uutinen Hansel oy:n www-sivuilla 2.1.2020. Viitattu 17.4.2023. <https://www.hansel.fi/uutiset/uusittu-hilma-palvelee-tarjoajia-entista-paremmiin>.

Valtion hankintakäsikirja 2017. 2017. Valtionvarainministeriö. Valtionvarainministeriö.

Vuori, J. N.d. Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 25.3.2023.

Liitteet

Liite 1. Tutkimuskysely

Kyselyn tarkoituksena on selvittää, kuinka paljon ja millä perusteilla hankintayksiköt tekevät hankintamenettelyjen keskeytyksiä tai tarjouspyyntöjen korjauksia tarjousaikana. Kysely koskee avoimen hankintamenettelyn kauttatehtyjä kilpailutuksia. Vastausten analysointivaiheessa tiedot tullaan anonymisoimaan, joten hankintayksiköitä tai vastaajia ei pystytä yksilöimään. Kysely on avoinna 10.02.2023 asti.

1. Edustamasi hankintayksikkö:

2. Kuinka monta (arvio) vähintään 60 000 euron (alv 0%) julkista kilpailutusta olet tehnyt aikavälillä 01.01.2022 – 31.12.2022. Vastausvaihtoehdot: 0, 1-10, 11-20, 21-30, yli 30.

3. Kuinka monta kohdassa 2 kysyttyä (arvio) tarjouspyyntöä olet joutunut korjaamaan tarjousaikana aikavälillä 01.01.2022 – 31.12.2022? Vastausvaihtoehdot: 0, 1-5, 6-10, yli 10.

4. Mainitse enintään kolme eniten käytettyä syytä, jotka ovat johtaneet tarjouspyynnön korjaamiseen (eniten käytetty ensiksi) ?

5. Kuinka monta kohdassa 2 kysyttyä (arvio) hankintamenettelyä olet joutunut keskeyttämään aikana aikavälillä 01.01.2022 – 31.12.2022? Vastausvaihtoehdot: 0, 1-5, 6-10, yli 10.

6. Mainitse enintään kolme eniten käytettyä syytä, jotka ovat johtaneet hankintamenettelyn keskeyttämiseen(eniten käytetty ensiksi).

7. Onko mielestäsi tarjouspyynnön korjaamisen ja hankintamenettelynkeskeyttämisen välinen valinta helppoa? Kyllä/Ei

8. Mikäli valitsit kysymyksessä 7 "Ei"-vaihtoehdon, niin miten mielestäsi asiaa pitäisi selkeyttää?

Liite 2. Tutkimuskyselyn saatekirje

Hyvä korkeakoulun hankinta-ammattilainen.

Teen tarjouspyynnön korjaamiseen ja hankintamenettelyn keskeyttämiseen liittyvää tutkimusta. Tarkoituksena on tutkia, löytyykö noiden kahden toiminnan välille selkeää raja-arvoa. Opiskelen Jyväskylän ammattikorkeakoulussa liiketaloutta ja tämä tutkimus on osa opinnäytetyötäni.

Tutkimusaineisto kerätään Webropol-kyselyllä. Kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista ja tapahtuu anonymisti eikä yksittäisiä vastauksia pystytä tunnistamaan. Tutkimusaineisto kerätään vain tätä tutkimusta varten ja aineisto hävitetään, kun tutkimusanalyysi on valmistunut. Tutkimuksen vastaaminen vie noin 15–20 minuuttia ja pyydän vastaamaan 4.2.2023 mennessä. Osa kysymyksistä on monivalintakysymyksiä, joihin voi valita yhden vastauksen valmiista vastausvaihtoehdoista. Osaan kysymyksistä on mahdollista lisätä omia kysymysaiheeseen liittyviä näkemyksiä.

Tutkimus valmistuu keväällä 2023, jonka jälkeen opinnäytetyö on vapaasti luettavissa Theseus-palvelussa (<https://www.theseus.fi/>).

Opinnäytetyötäni ohjaa Jyväskylän ammattikorkeakoulussa Lehtori Hannu Juntunen.

Kiitos osallistumisesta!

Vastaan mielelläni tutkimusta koskeviin kysymyksiinne.

Terveisin

Kimmo Kivinen, n3431@student.jamk.fi