

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketoiminnan logistiikka

Hankintojen johtaminen

2012

Janne Rokka

MARKKINAOIKEUDEN SUDENKUOPAT JA HANKINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Janne Rokka

MARKKINAOIKEUDEN SUDENKUOPAT JA HANKINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN

Opinnäytetyön tarkoitus oli esitellä yleisellä tasolla tarjouskierroksista tehtyihin valituksiin johtaneita syitä. Tutkimusaineistona käytettiin markkinaoikeuteen tulleita valituksia. Tarjouskierroksia tutkitaan niin kansallisten kynnysarvojen alittavien kuin ylittävienkin hankintojen kohdalta unohtamatta EU-raja-arvoja ylittäviä hankintoja.

Teoriaosiossa käytiin läpi nykyistä hankintalainsäädäntöä kirjallisuuteen ja sähköisiin lähteisiin vedoten. Ensin esiteltiin julkisen sektorin hankintaprosessia ja hankintojen raja-arvoja. Teoriaosuuden loppupuolella perehdyttiin markkinaoikeuden toimintaan ja valitusprosessiin. Tutkimusosiossa käsiteltiin markkinaoikeuteen saapuneita valituksia eri vuosilta. Yksittäisiin valituksiin ei syvennytty kuin pintapuolisesti. Tutkimuksessa turvauduttiin pääosin ennalta kerättyyn aineistoon. Tutkimusaineisto sisältää jokaisesta oikeustapauksesta tärkeimpiä kohtia mm. valituksen aiheen, voittajan ja kustannukset. Aineistosta laadittiin havainnollisia kuvaajia, joita käsiteltiin kunkin aiheen yhteydessä ja pohdittiin valituksen syitä.

Tutkimusaineiston ja kirjallisuuden avulla luotiin informatiivinen ohje hankinnan kulkuun liittyen. Ohjeen avulla pyritään auttamaan hankinnasta vastaavia henkilöitä saamaan yleinen kokonaiskuva hankintaprosessista. Asiakirja on vain yhden A4-paperin kokoinen, mutta se sisältää oleelliset tiedot ja on helposti käsiteltävissä kokonsa vuoksi. Viimeisessä luvussa kerättiin tutkimuksen tulokset ja analyysit yhteen.

Tutkimuksen myötä voidaan todeta, että julkisista hankinnoista on vuosien varrella valitettu yhä useammin, mikä on aiheuttanut myös markkinaoikeuden käsittelyaikaisten pitenemisen. Valituksen aiheita on useita, mutta osa niistä esiintyy selvästi muita useammin.

ASIASANAT:

Julkiset hankinnat, markkinaoikeus, laki julkisista hankinnoista

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Business Logistics | Acquisitions Management

2012 | 39

Helena Rantanen

Janne Rokka

PITFALLS OF THE MARKET COURT AND THE DEVELOPMENT OF THE PROCUREMENT PROCESS

The purpose of this thesis was to introduce causes for why people have made complaints about the procurement process at a general level. Only complaints, which have been sent to the market court were used in this thesis. Procurement processes will be handled with procurements that are under and over the national limit and over the EU limit.

The procurement law was introduced based on literature and on the electronic sources in the theory part. First the procurement process of the public sector and the procurement limits were introduced. After that the operation of the market court and the complaint process were explained. Complaints from several years were dealt with in the research section. Complaints were introduced in a superficial manner and during the research pre-collected material was used. The material includes the most important sections of the court cases such as the topic of a complaint, winner and costs. Observational charts were made of the material and they were used with each topic and the reasons of complaints were also pondered.

A short informative guide of the procurement process was made with the help of the research material and literature. The guide gives an overall image of the procurement process to people who are in charge of procurements. The document is only one A4 long, but it contains essential information and it is easy to handle due to its size. The results and analyses of the research were presented in the last part.

According to the research people make more complains about the procurement than earlier, which has led to longer market court processing time. Topics of complaints are various, but some of them show up more often than others.

KEYWORDS:

Public procurements, market court, the law of the public procurements

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 JULKISET HANKINNAT	7
2.1 Raja-arvot	8
2.2 Hankintaprosessi	9
2.2.1 Menettelyn valinta	9
2.2.2 Tarjouspyyntö	11
2.2.3 Vertailuperusteet	11
2.2.4 Ilmoittaminen ja tarjousten vastaanottaminen	12
2.2.5 Tarjoajan kelpoisuus ja tarjousten vertailu	13
2.2.6 Hankintapäätös	14
2.3 Valitus markkinaoikeuteen	15
2.3.1 Seuraukset	16
2.3.2 Sitoumusmenettely ja täytäntöönpanokielto	17
2.3.3 Kulut	18
3 TUTKIMUSOSIO	19
3.1 Valituksen aiheet	20
3.1.1 Tiedotus, perusteleminen, vertailuperusteet ja myöhästyneisyys	20
3.1.2 Tarjousten vastaavuus, hyvitysmaksu ja kynnysarvon ylitys ja -alitus	22
3.1.3 Kohde, vertailu, neuvottelu ja arviointiperusteiden ilmoitus	23
3.1.4 Hankintailmoitus, tarjouspyyntö, tinkiminen ja tarjoajan kelpoisuus	25
3.1.5 Hinta, kilpailutus, eritelmä ja hankinnan keskeytys	27
3.2 Oikeudenkäynnin voittaja	29
3.3 Kustannukset	30
3.4 Valituksen aiheiden suhteellinen osuus ja virheiden välttäminen	32
4 HANKINTAKIERROKSEN KULKU	34
5 YHTEENVETO	35
LÄHTEET	37

LIITTEET

- Liite 1. Valitusten aiheiden suhteellinen osuus yhdeksän vuoden ajalta
Liite 2. Hankintaprosessin kulku

KUVAT

Kuva 1. Hankintailmoitukset	8
Kuva 2. Muutoksenhaku	16
Kuva 3. Markkinaoikeuden käsittelemät valitukset	19
Kuva 4. Valituksen aiheita, osa 1	22
Kuva 5. Valituksen aiheita, osa 2	23
Kuva 6. Valituksen aiheita, osa 3	25
Kuva 7. Valituksen aiheita, osa 4	26
Kuva 8. Valituksen aiheita, osa 5	28
Kuva 9. Valittaja voitti	29
Kuva 10. Valittaja voitti (2008–2011)	30
Kuva 11. Yhden oikeudenkäynnin kustannukset keskimäärin	31
Kuva 12. Oikeudenkäynnistä aiheutuneet kustannukset vuosittain	32

TAULUKOT

Taulukko 1. Kynnysarvot	9
Taulukko 2. Vertailupisteytys	14
Taulukko 3. Valitusten käsittelyaika	20

1 JOHDANTO

Työskentelin Maskun kunnalla ostoharjoittelijana kesän 2012. Tehtävänäni oli laatia kansallisten kynnysarvojen alittavia tarjouskierroksia ja alustavia tiedusteluja suurempiin hankintoihin.

Sain Maskun tekniseltä johtajalta Marika Nurmikolta tehtäväksi pohtia vertailuperusteita teiden talvikunnossapitoon liittyen. Etsittyäni tietoa aiheeseen liittyen löysin markkinaoikeuden tapauksia etenkin kyseisen aiheen tiimoilta. Tutkittuani eri valituksia päätin kerätä tärkeimpiä kohtia eri valituksista ja laatia niistä analyysin opinnäytetyöhön.

Perusajatuksena oli tehdä tilastotutkimus markkinaoikeuden valituksista itsenäisesti ja riippumattomasti, joten opinnäytetyö on suunnattu kaikille julkisissa hankinnoissa toimiville henkilöille.

Hankintalain mukaisesta julkisesta hankinnasta voidaan valittaa markkinaoikeuteen, jos valittaja katsoo että sitä on kohdeltu väärin tai hankintaprosessissa on tehty virhe.

Tulevaisuudessa kuntia liitetään enemmän toisiinsa, koska valtio pakottaa näin toimimaan. Vaikka kuntien määrä vähenisikin, niin tavarahankintojen kokonaisarvo ei tule laskemaan, mutta hankintailmoitusten määrä tosin voi laskea. Yksittäisen hankintailmoituksen arvo tulee olemaan tulevaisuudessa suurempi, jo pelkästään kuntien yhteishankintojen vuoksi.

Työn tavoitteena on tiedostaa hankinnoista vastaavia henkilöitä erilaisista virheistä, jotka voivat pahimmillaan kaataa tarjouskierroksen tai langettaa hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun tai vähintään maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut.

Tarkoitus on vähentää valitustapauksia tulevaisuudessa ja säästää oikeudenkäynteihin kuluvia julkisia varoja.

2 JULKISET HANKINNAT

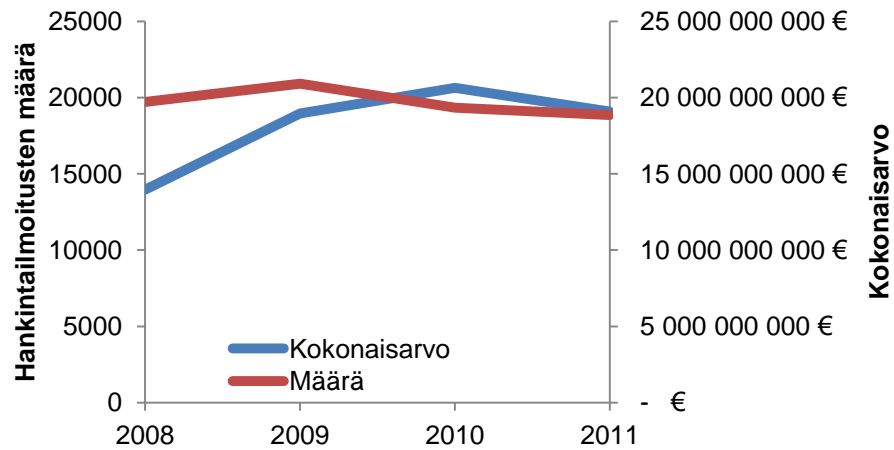
Kun julkisilla varoilla ostetaan tavaroita ja palveluita sekä rakennusurakoita, kutsutaan niitä julkisiksi hankinnoiksi. Julkinen hankinta on joko kansalliset kynnyksarvot ylittävä tai EU-kynnyksarvot ylittävä hankinta. (Pekkala ym. 2010, 21.)

Kansalliset kynnyksarvot alittavia hankintoja ei ole pakko julkaista, eikä niihin sovelleta yhtä tarkasti hankintalainsäädäntöä. Vaikkei kansallisen kynnyksarvon alittaviin hankintoihin sovelleta hankintalakia, niin on perusteltua noudattaa vastaavanlaista menettelyä kuin suuremmassa hankinnassa (Oksanen 2010, 32).

Julkinen ostaja eli hankintayksikkö on usein valtion tai kunnan viranomainen, kuntayhtymä tai kunnan liikelaitos (Pekkala ym. 2010, 21). Vain harvoissa kunnissa tai kuntayhtymissä on hankintoihin erikoistunutta henkilökuntaa huolimatta hankintojen merkityksellisyydestä. Hankinnat suoritetaan yleensä muiden tehtävien rinnalla. (Oksanen 2010, 8.)

Vuosittain Suomessa ostetaan julkisilla varoilla tuotteita, palveluita ja urakoita yli 20 miljardilla eurolla. Julkisella kilpailuttamisella pyritään käyttämään julkisia varoja mahdollisimman tehokkaasti hankkimalla laatuun nähden edullisia tuotteita ja palveluita. (Pekkala ym. 2010, 22.)

Vaikka hankintojen kokonaisarvo onkin viime vuosien aikana pysynyt samalla tasolla, niin hankintailmoitusten määrä on vähentynyt, kuten kuvasta 1 voidaan todeta. Yksi syy tähän on hankintojen keskittäminen, jolloin kunnat pyrkivät toteuttamaan osan hankinnoistaan yhteisellä hankintailmoituksella.



Kuva 1. Hankintailmoitukset (HILMA 2012).

2.1 Raja-arvot

Komissio tarkistaa hankintojen raja-arvoja kahden vuoden välein. EU-hankinnoissa käytetään direktiivien mukaisia menettelyjä ja hankinnasta ilmoitetaan koko EU:n laajuisesti sekä niistä voidaan valittaa markkinaoikeuteen. Kansallisissa hankinnoissa hankinnat on ilmoitettava kansallisesti ja niistä voidaan valittaa markkinaoikeuteen sekä niistä voidaan tehdä hankintaoikaisu. (Eskola ym. 2011, 88–91.)

Vesi, energia, liikenne ja postipalvelujen alalla toimiville yksiköille sovelletaan erityisalojen hankintalainsäädäntöä (Oksanen 2010, 7). Taulukossa 1 on tuoreimmat hankintoja koskevat raja-arvot.

Taulukko 1. Kynnysarvot (Hankinnat 2012).

EU-kynnysarvot 1.1.2012 alkaen		EU-kynnysarvo - Erityisalat	
EU-kynnysarvo - Muut hankintaviranomaiset (mm. kunnat)		Hankintalaji	euroa
Hankintalaji	euroa	Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	400 000 €
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	200 000 €	Rakennusurakat	5 000 000 €
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	5 000 000 €	Kansalliset kynnysarvot 1.6.2010 alkaen	
EU-kynnysarvo - Valtion keskushallintoviranomainen		Hankintalaji	euroa
Hankintalaji	euroa	Tavara- ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut Käyttöoikeussopimukset	30 000 €
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	130 000 €	Terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut	100 000 €
Rakennusurakat	5 000 000 €	Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000 €

2.2 Hankintaprosessi

Oheinen luettelo kuvaa yksinkertaistetusti hankintaprosessin vaiheita avoimen ja rajoitetun menettelyn osalta.

Luettelo hankintaprosessin vaiheista (Pekkala ym. 2010, 24).

- | | |
|---|---|
| 1. Hankintaohjeet | 8. Kelpoisuuden tarkistaminen |
| 2. Tarve ja hankinnan suunnitteleminen | 9. Tarjousten vertailu |
| 3. Hankintamenettely | 10. Hankintapäätös |
| 4. Tarjouspyynnön laatiminen | 11. Päätöksestä tiedottaminen |
| 5. Hankintailmoituksen julkaiseminen | 12. Hankintasopimus |
| 6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen | 13. Jälki-ilmoitus (EU-arvot ylittävät hankinnat) |
| 7. Tarjousten vastaanotto ja avaaminen | |

2.2.1 Menettelyn valinta

Hankintayksikkö voi valita hankinnan arvoon sopivan menettelyn, kuten avoimen menettelyn, rajoitetun menettelyn, suoran hankinnan, neuvottelumenettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn tai puitejärjestelyn. Hankinta toteutetaan yleensä avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen (Oksanen 2010, 32).

Avoimessa menettelyssä hankinnasta ilmoitetaan julkisesti ja kaikilla tarjoajilla on oikeus pyytää tarjouspyyntöasiakirjoja ja tehdä tarjous. (Oksanen 2010, 33). Avointa menettelyä käytetään erityisesti helposti määriteltyihin tuotteisiin ja palveluihin, joiden vertailuperusteena voidaan käyttää pelkkää hintaa (Oksanen 2010, 41).

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon tarjoajat voivat sen nähdessään pyytää lupaa osallistua. Tarjoaja saa luvan, jos hankintayksikkö katsoo sen täyttävän edellytettävät ominaisuudet. Tarjoajia on kuitenkin oltava vähintään viisi kappaletta. (Oksanen 2010, 41–42.)

Suorassa hankinnassa ohitetaan kilpailuttaminen ja hankinta tehdään suoraan yritykseltä ilman tarjouspyyntöä. Menettely on oikeutettua vain hankintalainsäädännön erityisehtojen täytyessä ja niitä tulee tulkita suppeasti. (Oksanen 2010, 44.)

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankintalaista ilmenevin erityisperustein joko neuvotteluun siirtymisessä tai itsenäisenä menettelynä esimerkiksi jos kaikki tarjoukset poikkeavat tarjouspyynnöstä, eikä niitä voi hyväksyä. Mikäli ostettava palvelu on hankalasti rajattava, esim. osaamispalvelu, voidaan julkais-ta ilmoitus, jossa mainitaan neuvottelumenettely. Erityisalojen lainsäädännön mukaan neuvottelumenettely on vaihtoehtoinen menettely avoimen ja rajoitetun menettelyn rinnalla. (Oksanen 2010, 42–43.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely on astetta mutkikkaampi kuin normaali neuvottelumenetelmä. Siinä hankintayksikkö voi rajata, kenen kanssa neuvotteluja aletaan käydä. Neuvottelujen jälkeen hankintayksikkö laatii tarjouspyynnön neuvottelujen pohjalta. Tarjouksen vastaanottamisen jälkeen tarjoajan kanssa voidaan käydä vielä jatkoneuvotteluja. (Eskola ym. 2011, 184.)

Puitesopimus ei eroa kilpailuttamisen osalta normaalista hankintasopimuksesta. Hankintayksikkö ei sopimuskauteksi yleensä sitoudu ostamaan tiettyä määrää. (Pekkala ym. 2010, 229.) Puitejärjestely sopii etenkin tuotteille, joiden ominai-

suudet ja hinnat muuttuvat nopeasti, kuten esimerkiksi tietotekniikka- ja palveluhankinnat (Eskola ym. 2011, 201).

2.2.2 Tarjouspyyntö

Tarjouspyynnössä ilmoitetaan hankinnan kohde ja tarjoajalta vaaditut kriteerit. Oikeustapausten perusteella tarjouspyynnön laadinta on hankintaprosessin tärkein vaihe. Tarjouspyynnön puutteiden korjaaminen luo ylimääräisiä kuluja ja siitä saattaa seurata tarjoajien asettuminen eriarvoiseen asemaan. (Pekkala ym. 2010, 378.)

Tarjouspyynnössä tai osin hankintailmoituksessa on oltava

- 1) hankinnan kohde ja laatuvaatimukset;
- 2) viittaus aiemmin julkaistuun hankintailmoitukseen;
- 3) määräaika tarjousten laadintaan;
- 4) tarjousten lähetysosoite;
- 5) tarjousten laadintakieli;
- 6) ehdokkaiden kelpoisuutta koskevat vaatimukset;
- 7) valintaperuste;
- 8) määräaika tarjousten voimassaololle;
- 9) muut tiedot, joilla on merkitystä hankintamenettelyssä (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 41.§).

2.2.3 Vertailuperusteet

Hankinnoista suurin osa tehdään kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteella, kun taas halvin hinta on harvinainen valintaperuste. Halvin hinta sopii vertailuperusteena tuotteille, jotka ovat tavanomaisia ja helposti yksilöitäviä ja niiden vähimmäislaatuso riittää. (Pekkala ym. 2010, 395.)

Kun valintaperusteeksi on valittu kokonaistaloudellinen edullisuus, niin tulee ilmoittaa arviointiperusteet, kuten esimerkiksi hinta, käyttökustannukset ja ym-

päristöystävällisyys. Lisäksi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta on ilmoitettava vertailuperusteiden suhteellinen painotus. Valintaperusteita ei saa muuttaa tai lisätä hankintakierroksen aikana. (Oksanen 2010, 52.)

Jos valintaperustetta ei ole ilmoitettu, on tarjouksista valittava hinnaltaan halvin. Hankintayksikkö ei voi käyttää sekä halvinta hintaa että kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena. (Eskola ym. 2011, 285.)

Oikeuskäytännöissä ilmenneitä liian yksilöimättömiä ilmaisuja vertailuperusteena ovat mm. yleiset vaatimukset, yhteistyökyky, laadulliset asiat, kokonaislaatu ja koneen tekniset ominaisuudet. Ilmaisujen merkitys ja painotus tulisi ilmoittaa selkeästi tarjouspyynnössä, mutta ammattitermejä, kuten tehon määritelmää, ei kuitenkaan tarvitse selittää. (Pekkala ym. 2010, 410–411.)

2.2.4 Ilmoittaminen ja tarjousten vastaanottaminen

Kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee julkaista julkisten hankintojen sähköisellä ilmoituspaikalla HILMA-sivustolla. Mikäli hankinta tehdään ilman kilpailutusta suoramarkintana, niin tulisi hankintayksikön ilmoittaa siitä HILMA-kanavalla hankintalain edellyttämällä tavalla. (Oksanen 2010, 46–47.)

Hankintayksikön on hyvä julkaista EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta ennakkoilmoitus, jotta se voi lyhentää tarjousaikaa. Lisäksi hankintapäätöksestä on julkaistava jälki-ilmoitus, jossa kerrotaan voittanut tarjoaja. (Pekkala ym. 2010, 264–265.) Vain EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vaaditaan jälki-ilmoitusta.

Tarjousten saapumisaika kirjataan ylös, ja ne avataan vasta erillisessä avaustilaisuudessa, jolloin tilaisuudesta laaditaan avauspöytäkirja (Oksanen 2010, 56).

2.2.5 Tarjoajan kelpoisuus ja tarjousten vertailu

Tarjoajan kelpoisuus

Toimittajan kelpoisuudella tarkoitetaan sen selvittämistä, onko toimittaja taloudellisesti, teknisesti tai muilta osin kykenevä suoriutumaan tilauksesta. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajalta referenssiluetteloita sen toimituskyvyn selvittämiseksi. Hankintayksikkö voi harkintansa mukaan hylätä toimittajan, jos se on konkurssissa, selvitystilassa, syyllistynyt vakavaan virheeseen, laiminlyönyt verojen maksun tai antanut väärää informaatiota. (Oksanen 2010, 53–54.)

Tarjoaja tulee sulkea pois automaattisesti, jos sillä on lainvoimainen tuomio

- 1) osallistumisesta järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan;
- 2) syyllistymisestä talousrikokseen;
- 3) syyllistymisestä lahjomiseen (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 53.§).

Euroopan oikeuslaitosten mukaan tarjoajan arviointi tulee erottaa hankinnan kohteen arvioinnista, eikä tarjoajan kelpoisuuteen liittyviä vaatimuksia saa käyttää tarjouksia vertailtaessa (Eskola ym. 2011, 313).

Tarjousten vertailu

Tarjous tulee hylätä, jos se on tarjouspyynnön vastainen, myöhästynyt, lähetetty ilman vaadittua hintaerittelyä, luotu hyvän kauppatavan vastaisesti tai tarjous-hinta on liian alhainen. Liian alhainen hinta on kuitenkin perusteltava hyvin, sillä lähtökohtaisesti se on positiivinen asia. (Oksanen 2010, 56–58.)

Tarjouksista on valittava se, joka on hankinnan vertailuperusteiden mukaan joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai millä on halvin hinta. Kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa tulee käyttää kaikkia hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita. Niistä voidaan tehdä vertailutaulukko, jonka avulla muistetaan pisteyttää jokainen arviointiperuste kunkin tarjoajan

kohdalta. (Oksanen 2010, 58.) Taulukossa 2 eniten kokonaispisteitä saanut tarjous voittaa hankintakierroksen.

Taulukko 2. Vertailupisteitys (Oksanen 2010, 58).

Tarjousten vertailu

Kokonaistaloudellisuuden vertailu

Esimerkki: Kuljetuspalvelujen toimittajan valinta

Vertailutekijät	Pisteet	Yritykset / kuljetuskalusto	
		A (halvin) 40 euroa/h	B 45 euroa/h *)
1) Tarjoushinta	max 70 p	70 p	62 p
2) Kaluston ikä ja kunto	max 15 p	6 p	15 p
1-5 v 15 p			
6-10 v 12 p			
11-15 v 9 p			
16-20 v 6 p			
3) Henkilökunnan ammattitaito, palvelun luotettavuus ja laatu**)	max 15 p	6 p	10 p
Vertailupisteet	100 p	82 p	87 p
Edullisuusjärjestys		2.	1.

*) Tarjoushintapisteet B-tarjous: $40 / 45 \times 70 = 62$

***) Kohta 3 pitäisi avata informatiivisuuden parantamiseksi.

Pisteytyksessä usein virheellisesti verrataan tarjouksia vain osittain ilmoitetuista perusteluista tai pisteytyksen perustelu ei ole ollut riittävän kattavaa. Monissa tapauksissa edullinen hinta johtaa hankintayksikön soveltamaan vertailuperusteita, vaikka todellisuudessa alhaisen hinnan tarjoaja ei täyttäisi ilmoitettuja vaatimuksia ja olisi täten hylättävä. (Pekkala ym. 2010, 465.)

Vertailussa piste-erot voivat olla hyvin pieniä, joten esimerkiksi viiden vuoden vaaditusta kokemuksesta ei tarjoajan neljän vuoden kokemuksesta saa antaa täysiä pisteitä. Jos pisteytys menee tasan, tulee valita valintaperusteista tärkeysjärjestyksessä paremmat pisteet saanut tarjous. (Pekkala ym. 2010, 467.)

2.2.6 Hankintapäätös

Hankinnasta on tehtävä hankintayksikön toimesta kirjallinen päätös ja se on perusteltava. Perusteluista tulee käydä ilmi ratkaisuun vaikuttaneet tekijät, joilla

vertailu on tehty. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 73.§.) Hankintapäätös perusteluineen, oikaisuohje ja valitusosoite tulee lähettää kirjallisesti kaikille tarjoajille, joita asia koskee (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 75.§).

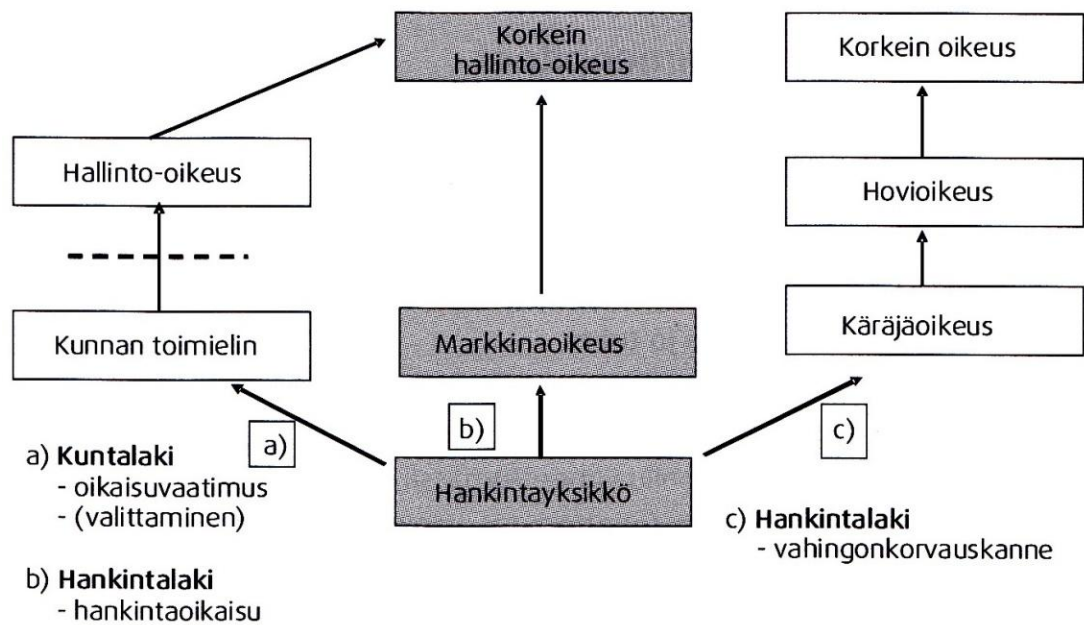
Perustelupöytäkirja tehdään noudattaen hyvän hallinnon periaatteita. Pöytäkirjasta tulee ilmetä hankinnan keskeiset vaiheet, koska siihen voidaan vedota mahdollisessa muutoksenhakutilanteessa. (Oksanen 2010, 59.) Oikeuskäytännöistä ilmenee ongelmia, kun hankintayksikkö ei ole selvittänyt riittävän yksityiskohtaisesti hankintapäätöksen perusteluissa kunkin tarjouksen sisältöä vertailuperusteiden osalta (Pekkala ym. 2010, 514).

2.3 Valitus markkinaoikeuteen

Asianosainen voi valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen, jos hankinnan arvo on kansallisen kynnyсарvon yläpuolella. Pienhankinnoissa voidaan hankintapäätöksestä tehdä hankintaoikaisu tai oikaisuvaatimus. (Oksanen 2010, 60.) Pienhankinnoilla tarkoitetaan kansallisten kynnyсарvojen alittavia hankintoja.

Oikaisuvaatimus lähetetään hankintayksikön tutkittavaksi hankintapäätöksessä ilmoitettujen ohjeiden mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeudelle kunnallisvalituksien avulla. Hankintalain mukaan valitus tai hankintaoikaisu tulee tehdä 14 päivän kuluessa hankintapäätöksen tiedoksisaannista. (Oksanen 2010, 60–61.)

Hankintapäätöksistä voi käräjäoikeuden kautta hakea vahingonkorvausta kuvan 2 mukaisesti. Kuva 2 havainnollistaa hankintaan liittyvää valituskäytäntöä.



Kuva 2. Muutoksenhaku (Oksanen 2010, 61).

Kun hankintalainsäädäntöä on rikottu, on markkinaoikeudelle lähetetty valitus ensisijainen oikeusturvakeino hankintalain mukaan. Valitus voidaan tehdä kaikkiin hankintalain tai erityisalojen hankintalain mukaisiin hankintoihin. (Eskola ym. 2011, 402.)

Vuodesta 2001 lähtien vuoteen 2005 markkinaoikeuden keskimääräinen oikeudenkäyntien käsittelyaika hankintoihin liittyvissä oikeustapauksissa oli 3–4 kuukautta. Sen jälkeen käsittelyajat ovat venyneet jopa 13 kuukauteen ruuhkaisuuden vuoksi. (Saarinen 2008, 28.) Markkinaoikeuden kautta tehty valitusprosessi katsotaan yleisesti riskittömäksi väyläksi hakea hyvityskorvausta tai päätöksen oikaisua (Saarinen 2008, 43).

2.3.1 Seuraukset

Mikäli hankinnassa on menetelty vastoin hankintalain, hankintasäännösten, Euroopan unionin lainsäädännön tai maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, voi markkinaoikeus

- 1) kumota hankintapäätöksen osittain tai kokonaan;

- 2) kieltää soveltamasta virheellistä menettelyä;
- 3) velvoittaa virheellisen menettelyn korjattavaksi;
- 4) velvoittaa hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua;
- 5) määrätä tehottomuusseurauksen;
- 6) määrätä seuraamusmaksun;
- 7) lyhentää hankintasopimusta (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 94.§).

Mikäli hankintasopimus on jo tehty, markkinaoikeus käyttää ns. toissijaisia keinoja. Tällöin asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, voi markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön maksamaan tälle hyvitysmaksun. (Oksanen 2010, 62–63.)

Hankintalain uudistuksessa vuonna 2010 otettiin käyttöön 10 %:n sääntö hyvitysmaksulle (Pekkala ym. 2010, 566). ”Hyvitysmaksun määrä ei saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta” (Laki julkisista hankinnoista 30.4.2010/321, 95.§).

2.3.2 Sitoumusmenettely ja täytäntöönpanokielto

Sitoumusmenettelyllä tarkoitetaan markkinaoikeuden käytäntöä, jossa hankintayksiköltä tiedustellaan, haluaako se vakuuttaa, ettei se pane hankintaa käytäntöön sen ollessa markkinaoikeuden käsiteltävänä. Sitoumusmenettely vähentää oikeudenkäyntikustannuksia, sillä tuolloin ei tarvitse määrätä väliaikaista täytäntöönpanokieltoa. Sitoumusmenettelyn ollessa vapaaehtoinen hankintayksikkö voi halutessaan purkaa sen. Näin ovat useat hankintayksiköt myös tehneet, koska markkinaoikeuden käsittelyajat ovat venyneet. (Saarinen 2008, 27–28.)

Sitoumusta hankinnan keskeyttämisestä ei voi tehdä, jos hankintasopimus on jo tehty (Saarinen 2008, 30). Ennen täytäntöönpanokiellon määräämistä markkinaoikeus kuulee hankintayksikköä ja voittanutta tarjoajaa. Hankintayksikköä pyydetään ilmoittamaan, miksi täytäntöönpanokiellon seuraamisesta aiheutuu enemmän haittaa kuin toimenpiteen edut olisivat. (Saarinen 2008, 31.)

Täytäntöönpanokiellon tehostamiseksi markkinaoikeus määrää yleensä uhkasakon. Markkinaoikeuden määräämästä väliaikaisesta täytäntöönpanokiellosta voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Saarinen 2008, 32.)

2.3.3 Kulut

Sen lisäksi, että hankintayksikkö voi joutua maksamaan hyvitysmaksua tai uhkasakkoa, se voi myös joutua maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut.

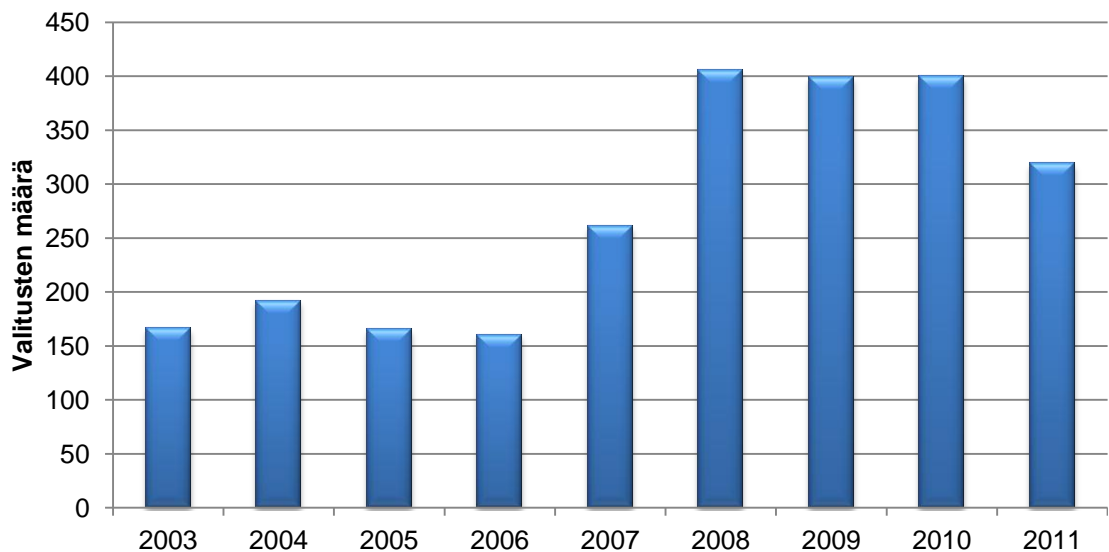
Hallintokäyttölain mukaan asianosainen joutuu maksamaan toisen oikeudenkäyntikulut, jos katsotaan, että on kohtuutonta, että hän joutuisi maksamaan itse oikeudenkäyntikulunsa (Saarinen 2008, 39). Useat hankintayksiköt eivät käytä markkinaoikeudessa ulkopuolista avustajaa, jos heillä on käytettävissään organisaation oma lakimies (Saarinen 2008, 44).

3 TUTKIMUSOSIO

Tutkimusosiossa käsitellään markkinaoikeuteen tehtyjä valituksia numeroiden valossa ja valitusten syitä pyritään selvittämään. Tutkimusaineisto ylittää vuodesta 2003 aina vuoteen 2011 asti.

Markkinaoikeus on perustettu 1.3.2002 silloisen markkinaoikeuslain nojalla (Markkinaoikeus 2012). Tämän vuoksi tutkimusmateriaali on näinkin laaja. Koska vuoden 2002 aineisto kattaa vain yhdeksän kuukauden oikeudenkäyntitapaukset, ei sen vuoden aineistoa käytetä tutkimuksessa.

Kuvasta 3 havaitaan, miten vuonna 2007 julkaistu hankintalain uudistus on osaltaan vaikuttanut valitusten määrään. Uudistus mm. velvoitti kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen ilmoittamista julkisesti, kun ennen vain EU-raja-arvot ylittävät hankinnat tuli julkaista tällä tavoin.



Kuva 3. Markkinaoikeuden käsittelemät valitukset.

Valitusten määrään vaikuttaa myös kansantaloudellinen tilanne, sillä kun yrityksillä menee huonosti, ne myös entistä enemmän kiinnittävät huomiota tilauksiinsa. Valituksin ne voivat saada hyvitysmaksua tai ne voivat osallistua tarjouskierrokseen uudestaan hankintapäätöksen kumoutuessa.

Valittajan tulee aina osoittaa perustellusti hankintayksikön tehneen virheen tarjouskierroksen aikana, muuten valittaja todennäköisesti häviää oikeudenkäynnin.

Kuten aiemmin mainittiin, markkinaoikeuden käsittelyajat ovat olleet vuoteen 2005 asti 3–4 kuukautta. Hankintalain uudistuksen jälkeen käsittelyaika on pidentynyt huomattavasti, kuten taulukosta 3 havaitaan.

Jossain hankinnoissa voi olla hyvin hankalaa odottaa yli vuoden ajan asian ollessa käsiteltävänä markkinaoikeudessa. Vuodesta 2009 markkinaoikeudessa käsiteltyjen valitusten määrä on alkanut merkittävästi laskea.

Taulukko 3. Valitusten käsittelyaika (Markkinaoikeus 2012).

	2007	2008	2009	2010	2011
Käsittelyaika (kk)	14,1	14,1	10	8,7	8,3

Vuoden 2012 päätökset eivät tule tätä kirjoittaessa käsittämään koko vuoden aineistoa, joten kyseisen vuoden aineistoa ei käytetä tutkimuksessa. Edellisiin vuosiin nähden tämän vuoden aineistosta on havaittu, että valitusten määrä on pienempi kuin edellisenä vuotena samaa päivämäärää verratessa.

3.1 Valituksen aiheet

Seuraavaksi on kuvattu 20 erilaista valituksen aihetta hankintakierroksilta, joita on käsitelty markkinaoikeudessa. Aiheita on todellisuudessa enemmän, mutta niiden esiintyminen jää vain muutamiin kertoihin koko aikajakson aikana. Valituksen aiheet on kerätty markkinaoikeuden sivuilta yhteensä 9 vuoden ajalta.

3.1.1 Tiedotus, perusteleminen, vertailuperusteet ja myöhästyneisyys

Kuvasta 4 havaitaan, miten eri aiheista on valitettu markkinaoikeuteen vuosien varrella. Hankintapäätökseen liittyviin tiedonantoihin on tullut valituksia verrat-

tain vähän, osasyys on varmasti se, että hankintayksiköt omaavat hyvät ohjeet ja osaavat noudattaa niitä ainakin tiedoksiannon osalta.

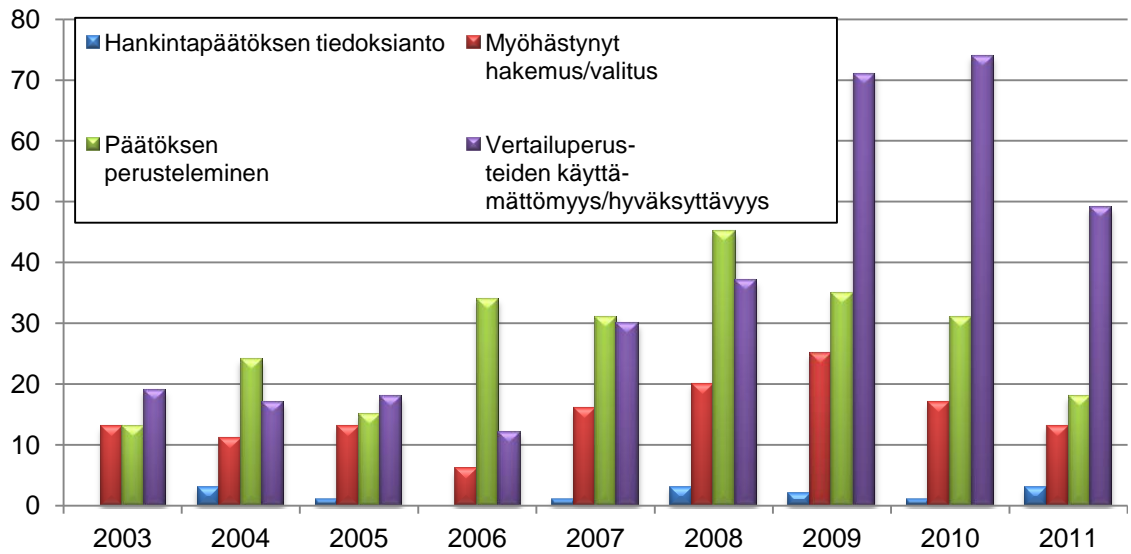
Myöhästyneellä hakemuksella tarkoitetaan sekä markkinaoikeuteen myöhästyneenä lähetettyä hakemusta sekä hankintayksikölle lähetettyä myöhästynyttä tarjousta. Usein valittaja häviää oikeudenkäynnin, koska myöhästyneet hakemukset tai tarjoukset tulee hylätä.

Jos hankintayksikkö on tehnyt vakavan virheen tarjouskierroksella, sen hankintapäätös voidaan kumota, vaikka hakemus onkin tullut myöhässä (Markkinaoikeus 349/11).

Päätöksen perusteleminen on noussut vuosien varrella tärkeäksi valituksen aiheeksi, vaikkakin viime vuosina asiaa koskevat valitukset ovat vähentyneet kuvan 4 mukaisesti. Perusteluissa tulee osoittaa mahdollisimman tarkasti, miksi tarjouskierroksen voitti valittu tarjoaja.

Tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ilmoitettuja arviointiperusteita tulee käyttää täysimääräisesti tarjouksia vertaillessa. Eräskin hankintayksikkö otti mukaan uusia vertailuperusteita kesken tarjosten vertailun (Markkinaoikeus 513/11).

Vertailuperusteet on voitu joissain tilanteissa asettaa tarjoajaa syrjiviksi esimerkiksi aluetuntemuksen osalta, kun ulkopaikkakuntalaiset tai kokemuksensa muualta keränneet yritykset saavat huonommin pisteitä (Markkinaoikeus 587/11).



Kuva 4. Valituksen aiheita, osa 1.

Edellä mainittujen valitusten osuus kaikista aiheista on 19,6 % ja pelkästään vertailuperusteiden käyttämättömyyden osalta noin 9 %.

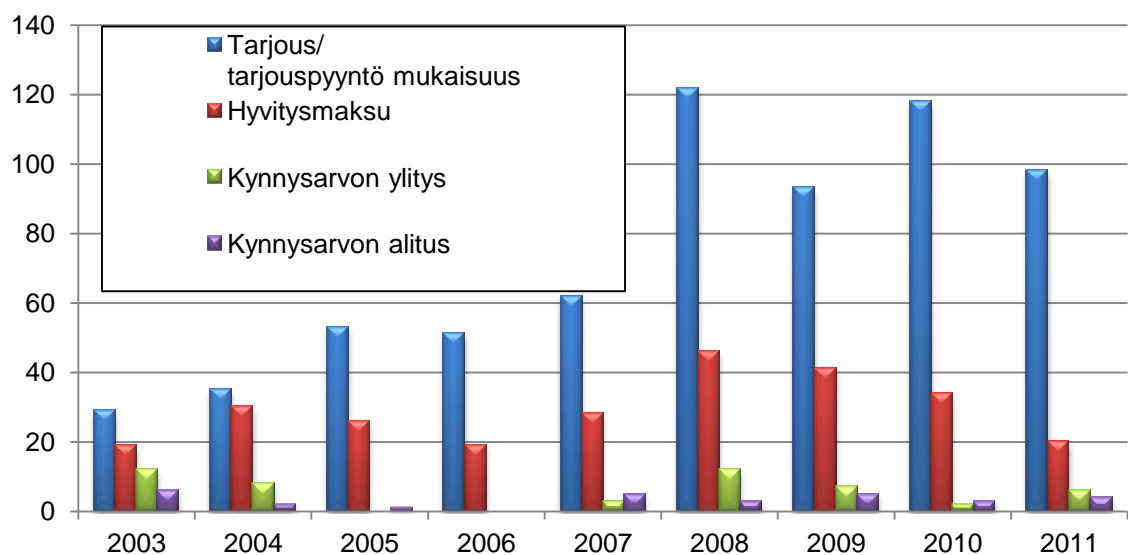
3.1.2 Tarjousten vastaavuus, hyvitysmaksu ja kynnyksarvon ylitys ja -alitus

Lähtökohtaisesti tarjouksen tulee olla tarjouspyynnön mukainen ja jos se ei sitä ole tulee se hylätä. Kuvasta 5 havaitaan, että vuosien varrella ja etenkin viime vuosien aikana tarjousten ja tarjouspyyntöjen välillä on ollut eroja.

Eräässä markkinaoikeuden tapauksessa kilpailun hävinnyt tarjoaja oli valittanut markkinaoikeuteen siitä, että hankintayksikkö on hyväksynyt voittajan tarjouksen vaikka se olisi pitänyt hylätä (Markkinaoikeus 551/11). Valitus on voitu tehdä markkinaoikeuteen myös sillä perusteella, että valittajan tarjous olisi pitänyt hyväksyä hylkäämisen sijaan (Markkinaoikeus 556/11).

Mikäli hankintayksikkö on jo laatinut hankintasopimuksen ja pannut sen täytäntöön, voi valittaja saada hyvitysmaksun. Hyvitysmaksun edellytyksenä on, että hakijalla olisi ollut todelliset mahdollisuudet voittaa tarjouskilpailu ja hankintayksikkö on toiminut virheellisesti valitessaan voittaneen tarjoajan. (Eskola ym. 2011, 421.) Hankintalain uudistus ja yleinen kansantaloudellinen tilanne ovat

osaltaan vaikuttaneet hyvitysmaksujen suurempaan esiintymiseen vuoden 2007 jälkeen, kuten kuva 5 osoittaa. Kynnysarvon ylitystä tai alitusta koskevia valituksia ei ole ollut viime vuosina paljonkaan, kuten kuva 5 osoittaa. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksiköt ovat omaksuneet kynnysarvot hyvin ja hankintojen kokonaisarvo on laskettu oikein. Tilanteet, joissa on valitettu kynnysarvon ylityksestä, on hankinnan kokonaisarvo yllättänyt hankintayksikön korkealla hinnallaan, kun taas kynnysarvon alituksessa tarjottu tuote on ollut paljon odotettua halvempi.



Kuva 5. Valituksen aiheita, osa 2.

Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden osuus muista valituksista on ollut 17,9 %.

3.1.3 Kohde, vertailu, neuvottelu ja arviointiperusteiden ilmoitus

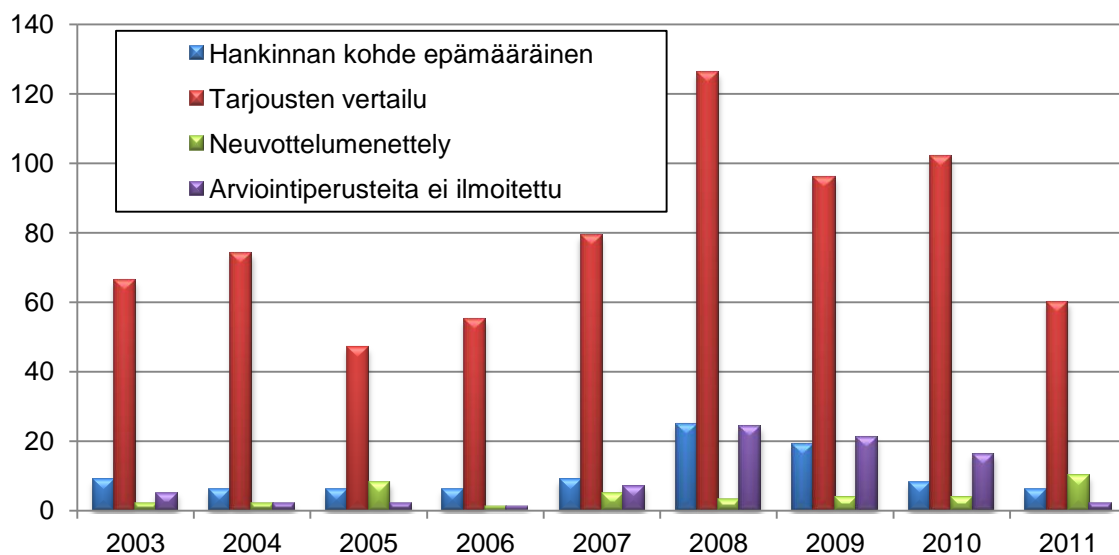
Hankintayksikkö on voinut määritellä hankinnan kohteen liian yleisluontoisesti, jolloin se on saanut toisistaan poikkeavia tarjouksia (Markkinaoikeus 490/10). Hankinnan kohteen määrittämisessä ei viime vuosina ole juurikaan ollut valittamisen aiheita, kuten kuva 6 osoittaa.

Tarjousten vertailu on hyvin kriittinen aihe ja siitä valitetaan usein kuvan 6 mukaan. Markkinaoikeuden tapaukset ovat osoittaneet, että usein valituksissa on samaan aikaan ilmoitettu joko virheellisestä vertailuperusteiden käytöstä tai tarjouksen tarjouspyynnön poikkeavuudesta.

Tarjousten vertailuun liittyy olennaisesti vertailuperusteet, ja perusteet tulee olla tarjouspyynnön ja hankintailmoituksessa ilmoitettujen mukaisia ellei arviointiperusteeksi ole ilmoitettu pelkästään halvinta hintaa. Vertailuperusteita tulee siis käyttää täysimääräisesti, eikä niitä saa soveltaa kesken vertailun.

Jos tarjouksista mikään ei vastaa tarjouspyyntöä tai niitä ei voi hyväksyä sellaisenaan, voi hankintayksikkö siirtyä neuvottelumenettelyyn. Kaikille tarjouksen lähettäneille tarjoajille on lähetettävä kutsu neuvotteluihin. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 25.§.) Eräessä tapauksessa hankintayksikkö ei lähettänyt neuvottelukutsua, minkä vuoksi tarjoaja valitti asiasta markkinaoikeuteen (Markkinaoikeus 585/11).

Kuten edellä mainittiin, jos arviointiperusteita ei ole ilmoitettu tarjouspyynnön yhteydessä tai hankintailmoituksessa, on hankintayksikön valittava tarjouksista hinnaltaan halvin. Muita valintaperusteita ei saa olla, jos niitä ei ole ilmoitettu. Markkinaoikeudessa on tapauksia, joissa esim. hintaa ei esitetty vertailuperusteena tarjouspyynnössä, mutta sitä on käytetty itse vertailussa (Markkinaoikeus 410/11). Viime vuonna arviointiperusteiden ilmoittamiseen liittyviä valituksia oli esimerkillisen vähän muihin vuosiin nähden, kuten kuvasta 6 havaitaan.



Kuva 6. Valituksen aiheita, osa 3.

Tarjousten vertailun merkitys on siis tärkeä, koska kokonaisuudessaan sen osuus kaikista valituksista on 19,1 % eli se on suosituin valituksen aihe. Täten siihen tulee kiinnittää eniten huomiota.

3.1.4 Hankintailmoitus, tarjouspyyntö, tinkiminen ja tarjoajan kelpoisuus

Markkinaoikeudessa on käsitelty tapauksia, joissa esim. hankintayksikkö on keskeyttänyt aiemman hankinnan ja järjestänyt uuden kilpailutuksen tietäen edellisen hankintakierroksen perusteella tuotteiden hinnat ja on sen myötä syyllistynyt tinkimiseen (Markkinaoikeus 61/11).

Hankintailmoituksen laiminlyöntiin liittyvien valitusten määrä on kahden viime vuoden ajan laskenut, kuten kuva 7 osoittaa. Hankintalain uudistuksen myötä ilmoituksen laiminlyöntiin liittyvät valitukset ovat kasvaneet kuitenkin huomattavasti. Osasyyn tähän on varmasti kansallisten kynnsarvojen ylittävien hankintojen ilmoitusvelvollisuus.

Epäselvä tarjouspyyntö on tullut vuosien varrella yleiseksi valituksen aiheeksi, kuten kuva 7 osoittaa. Hankintalaissa on määritelty mitä tarjouspyynnön tulee sisältää. (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 69.§).

Epäselvä tarjouspyyntö

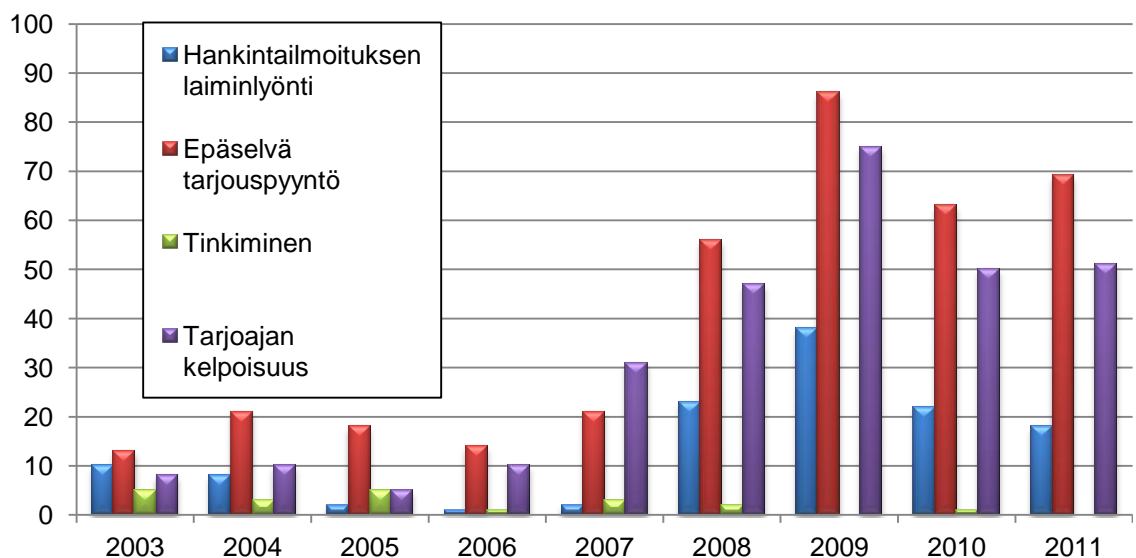
- 1) syrjii tarjoajaa (Markkinaoikeus 66/11)
- 2) ei sisällä hintaperusteita (Markkinaoikeus 163/11)
- 3) ei sisällä tarjoajan kelpoisuusehtoja (Markkinaoikeus 247/11)
- 4) sisältää jonkin muun tuotteeseen tai vertailuperusteisiin liittyvän tulkin-
nanvaraisuuden.

Julkisissa hankinnoissa tinkiminen on aina kiellettyä (Pekkala ym. 2010, 425). Tinkimisestä on valitettu viimeisen kolmen vuoden aikana ainoastaan yhden kerran. Silloinkaan valittaja ei voittanut oikeudenkäyntiä, mutta hankintayksikkö joutui maksamaan 3 050 euron oikeudenkäyntikulut (Markkinaoikeus 379/10).

Kuva 7 osoittaa, että tarjoajan kelpoisuus valituksen aiheena on noussut viime vuosina suosituksi aiheeksi. Toisaalta suosioon on aina syy, kun hankintayksikkö on tehnyt virheen tai se ei ole perustellut tekemäänsä valintaa riittävästi.

Tarjoajan kelpoisuuteen liittyviä valituksia ovat mm.

- 1) eläkevakuutuksen puuttuminen (Markkinaoikeus 529/11)
- 2) rikostuomio (Markkinaoikeus 612/11)
- 3) tarjousten vertailussa tehty virheitä (Markkinaoikeus 603/11).



Kuva 7. Valituksen aiheita, osa 4.

Epäselvän tarjouspyynnön osuus kaikista valituksista on 9,8 % ja tarjoajan kel-
poisuuden osuus on 7,8 %.

3.1.5 Hinta, kilpailutus, eritelmä ja hankinnan keskeytys

Alhaisella hinnalla tarkoitetaan sitä, että voittaneen tarjouksen kokonaishinta on ollut huomattavasti muita tarjoajia pienempi. Tarjoaja voi pyrkiä julkisiin hankin-
toihin alhaisella hinnalla siinä toivossa, että se saa hyvän maineen. Näissä tilan-
teissa hankintayksikön tulee arvioida tarjoajan toimituskyky ja sen taloudellinen
tilanne. Suurilla Suomeen tulevilla yrityksillä voi olla mahdollisuudet tarjota al-
haisella hinnalla ja hyvällä toimituskyvyllä tuotteita selvästi alle markkinahinnan.

Hankintayksiköllä on oikeus hylätä tarjous, jos se on hinnaltaan poikkeukselli-
sen alhainen. Työnlaatu voi huonontua ja tarjoaja ei välttämättä hoida työnanta-
javelvoitteitaan ja siitä voi aiheutua hankintayksikölle lisäkustannuksia. Tarjouk-
sen poikkeuksellisen hinnan syy on kuitenkin selvitettävä ennen sen hylkäämis-
tä. (Pekkala ym. 2010, 470.)

Alhaisen hinnan osuus muista valituksista ei kuitenkaan ole kuin 0,7 %:n luok-
kaa, ja viime vuonna yksi kuudesta aiheeseen liittyvistä oikeustapauksista valit-
taja voitti. Tästä huolimatta hankintayksikön tulee kiinnittää erityistä huomiota
hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisiin tarjouksiin.

Kilpailuttamisvelvollisuudesta valitetaan yleensä, kun hankintayksikkö on toteut-
tanut suorahankinnan. Suorahankinnalle tulee kuitenkin löytyä riittävän hyvät
perusteet. Useissa markkinaoikeuden tapauksissa hankinnan kokonaisarvo on
ylittänyt raja-arvot, joten hankinnasta olisi pitänyt ilmoittaa kansallisesti tai EU:n
laajuisesti. Kilpailuttamisvelvollisuudesta on valitettu tasaisesti vuosien varrella,
kuten kuvasta 9 havaitaan.

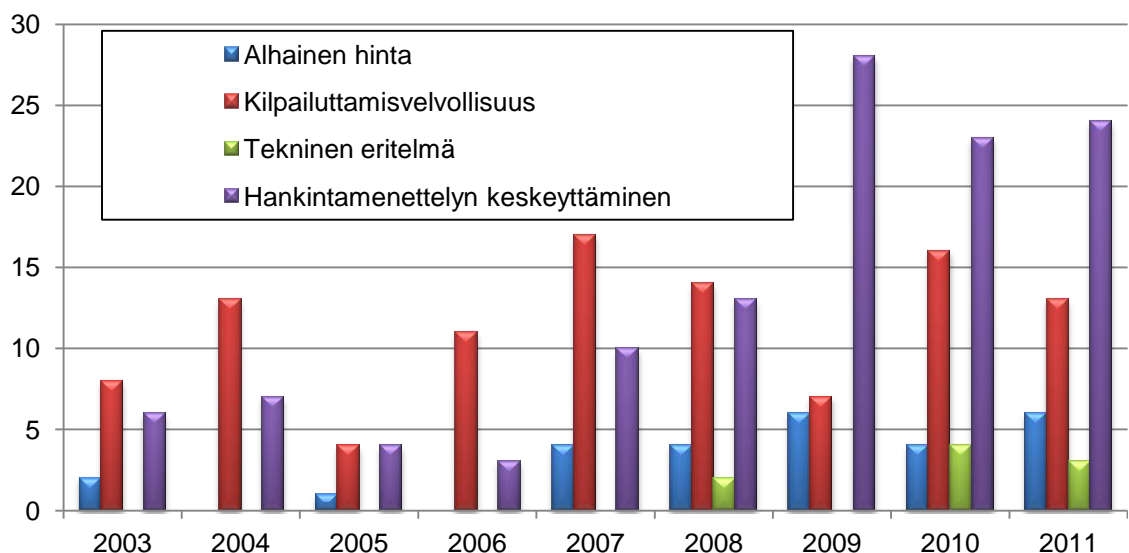
Teknisellä eritelmällä pyritään kuvaamaan tuote tai palvelu niin yksityiskohtai-
sesti, että tarjoajat osaavat tulkita ostettavan tuotteen oikein ja näin ollen tar-
jouksetkin ovat keskenään vertailukelpoisia. Tekninen eritelmä voi muodostua
tarjoajaa syrjiväksi, jos se sisältää vaatimukset

- alkuperästä
- valmistusmaasta
- tuotteen valmistukseen käytetyistä tietyistä tuotemerkeistä (Pekkala ym. 2010, 283).

Teknisestä eritelmästä on valitettu vuositasolla vähäisesti kuvan 8 mukaan. Sen osuus kaikista valituksista on vain 0,2 %.

Jos hankintayksikkö huomaa, että sen tarjouspyynnössä asettamat vaatimukset on asetettu liian korkeiksi ja jos muutoksen seurauksena hankinnan kohde muuttuu olennaisesti, on hankintaprosessi käynnistettävä alusta. Määrärahojen niukkuus ja hankinnan toteuttaminen pienempänä ovat usein esiintyviä syitä tarjouspyynnön muuttamiseen. (Pekkala ym. 2010, 423.) Nämä syyt voivat siis johtaa myös hankinnan keskeyttämiseen.

”Hankinta voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä” (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 73a.§). Hankintamenettelyn keskeyttäminen on ollut viime vuosina suosittu valituksen aihe etenkin vuoden 2009 jälkeen, kuten kuva 8 osoittaa.



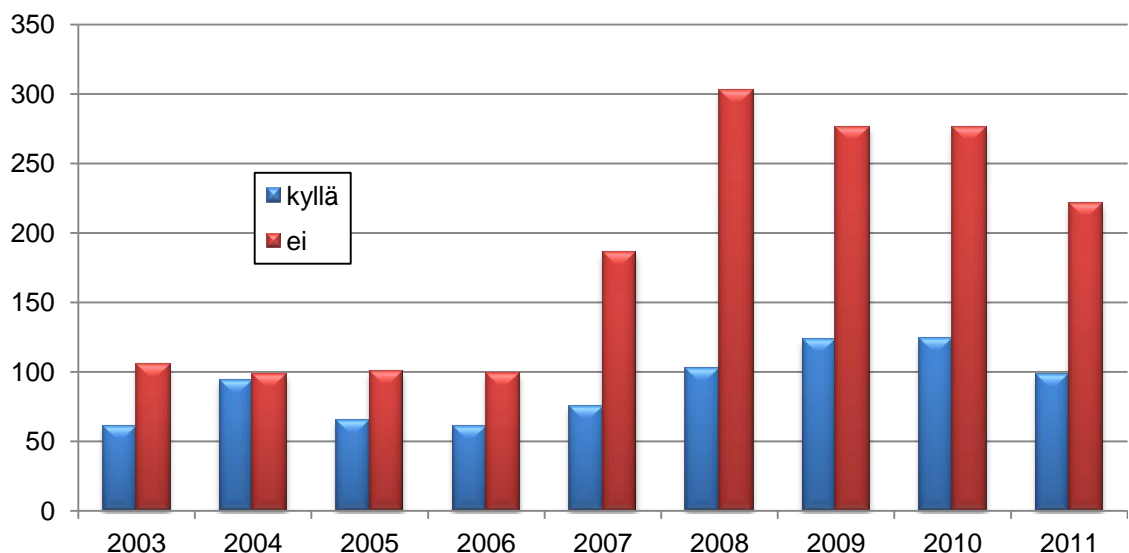
Kuva 8. Valituksen aiheita, osa 5.

3.2 Oikeudenkäynnin voittaja

Tarkoituksena ei ole vertailla, kumpi valittaja vai hankintayksikkö voittaa oikeudenkäynnin, vaan osoittaa, mitä valitusprosessista tilastollisesti seuraa. Kuten kuvasta 9 havaitaan, vuoteen 2007 asti voittajien ja hävinneiden määrän ero ei ole ollut kovin suuri. Se taas tarkoittaa sitä, että ns. asiattomia tai riittämättömin perustein tehtyjä valituksia on lähetetty vähissä määrin.

Hankintalain uudistuksen myötä kuvasta 9 nähdään selvästi, miten kansallisten kynnysarvojen ylittämien hankintojen julkaiseminen on vaikuttanut valitusten määrään. Markkinaoikeus on vuoden 2007 jälkeen hylännyt valituksia huomattavasti enemmän kuin aikaisempina vuosina.

Luonnollisesti, kun valituksia saapui markkinaoikeuteen enemmän kuin aikaisempina vuosina, myös käsittelyaika piteni, kuten aiemmin taulukon 3 yhteydessä sivulla 20 todettiin.

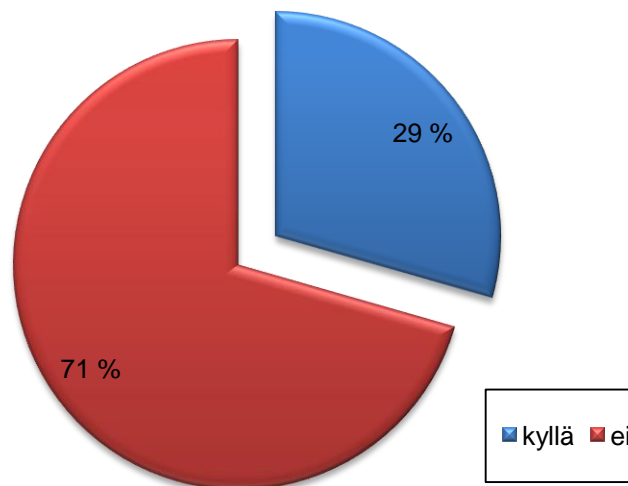


Kuva 9. Valittaja voitti.

Vuoden 2007 jälkeen valitusten voittoprosentti muuttui oleellisesti, joten on tarkoituksenmukaista tarkastella aikaväliä 2008–2011. Kuva 10 osoittaa, että suurin osa markkinaoikeuden valituksista hylättiin tuona ajankohtana. Siitä huoli-

matta, että valittaja hävisi, joissain tapauksissa hankintayksikölle koitui kustannuksia myös valittajan oikeudenkäyntikustannuksien vuoksi, mutta itse hankintaa ei yleensä tarvinnut kumota.

Selvää on kuitenkin, että jos hankintaprosessista valitetaan markkinaoikeuteen, seuraa siitä aina negatiivista julkisuutta hankintayksikölle. Suurimmissa hankinnoissa negatiivinen julkisuus leviää väistämättä massamediaan, koska markkinaoikeuden oikeustapaukset ovat kaikille avoimesti saatavilla.



Kuva 10. Valittaja voitti (2008–2011).

3.3 Kustannukset

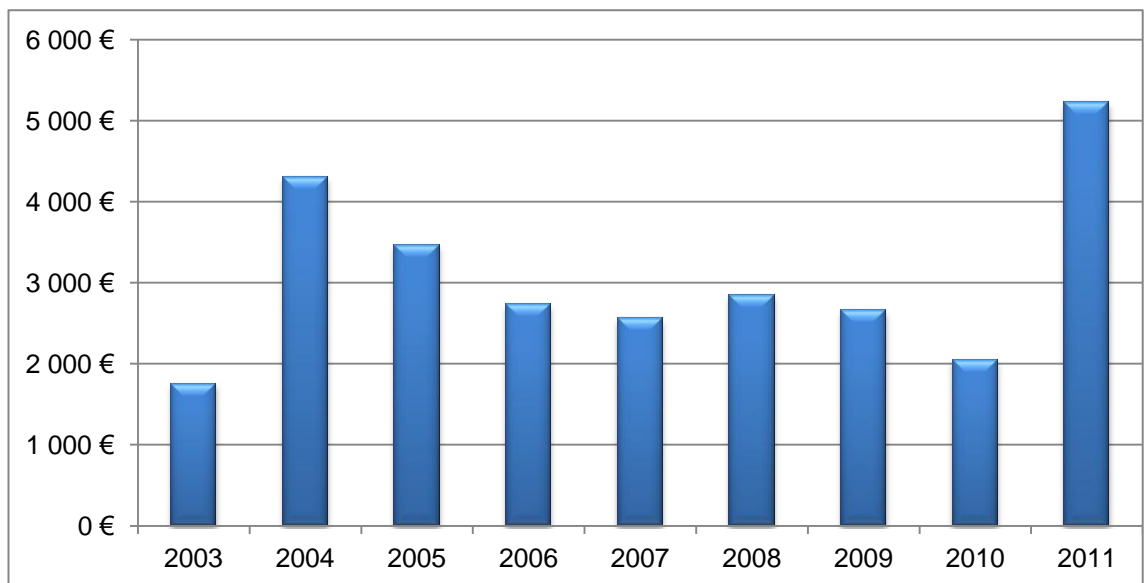
Oikeustapauksista on kerätty oikeudenkäyntikustannukset ja hyvitysmaksun määrä. Kaikissa oikeustapauksissa ei ole kuitenkaan ilmoitettu hankintayksikön oikeudenkäyntikulujen suuruutta, joten kokonaisuudessaan kustannukset ovat suuremmat kuin tutkimus osoittaa. Kerätty aineisto antaa kuitenkin suuntaa, kuinka suurista summista on kysymys.

Kustannuksia syntyy myös muun muassa ylimääräisistä matkoista ja asian valmistelusta nykyisen työn kustannuksella, mutta kyseisiä kustannuksia ei ole huomioitu itse tutkimuksessa.

Oikeudenkäyntikustannukset ja hyvitysmaksu

Kuvaan 11 on kerätty sekä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut että oikeudenkäynneistä seuranneet hyvitysmaksut keskiarvona. Viime vuoden suuriin kustannuksiin vaikuttaa erityisesti eräs oikeudenkäynti, josta seurasi mittavat oikeudenkäyntikustannukset.

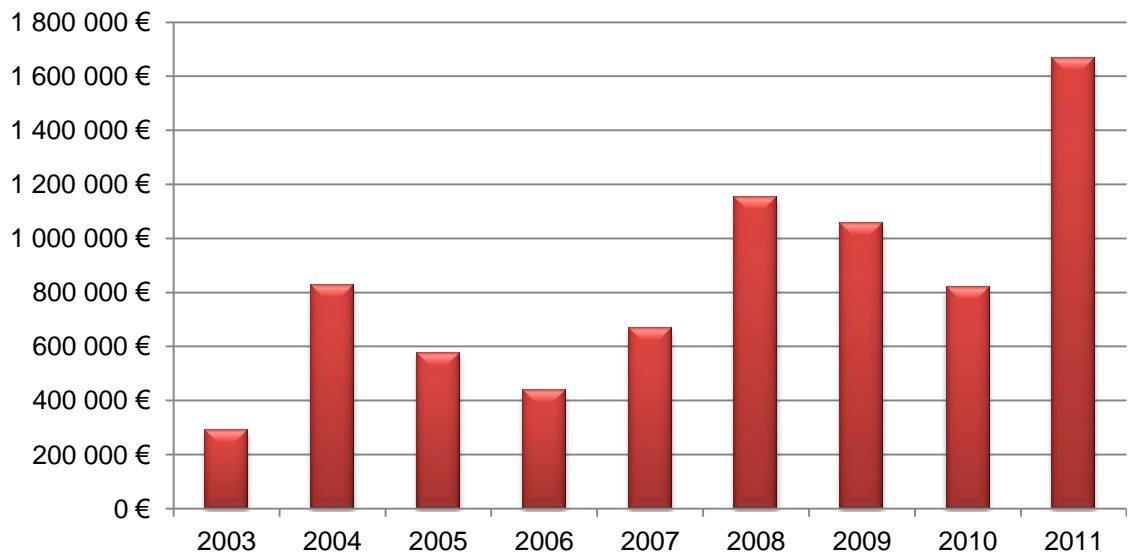
Kyseisessä oikeudenkäynnissä valittaja voitti, ja yhteiskustannukset hankintayksikölle olivat yhteensä 245 853 €, josta pelkästään hankintayksikön oikeudenkäyntikulut olivat 183 684 €. Hankintayksikkö kuvitteli pystyvänsä hoitamaan hankinnan kilpailuttamatta ns. suorahankintana. Sen liikelaitos oli perustanut tätä tarkoitusta varten yrityksen yhdessä yksityisen tahon kanssa. (Markkinaoikeus 195/11.) Kyseisen tyyppinen oikeustapaus voi helposti vuotaa päivälehtiin, jolloin negatiivinen julkisuus on taattu.



Kuva 11. Yhden oikeudenkäynnin kustannukset keskimäärin.

Viimeisen yhdeksän vuoden aikana markkinaoikeuden oikeudenkäynteihin ja hyvitysmaksuihin on kustannuksia kertynyt julkiselle sektorille yhteensä 7 879 925 €. Periaatteessa suora syy kustannuksiin on hankintayksikön tekemä virhe tai muu tulkinnanvarainen epäkohta hankintakierroksella.

Hankintalaissa sanotaan, että lain tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö, edistää laadukkaiden hankintojen laatimista ja turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuolinen tavaroiden, palveluiden ja urakoiden tarjonta (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 1.§). Viime vuonna kului yli 1,6 miljoonaa euroa valituksista aiheutuneisiin kuluihin oikeudenkäynneissä kuvan 12 mukaisesti.



Kuva 12. Oikeudenkäynnistä aiheutuneet kustannukset vuosittain.

3.4 Valituksen aiheiden suhteellinen osuus ja virheiden välttäminen

Kaikki markkinaoikeuteen tulleet valituksen aiheet ovat tärkeitä, mutta tässä luvussa käsitellään vain usein esiintyneet. Liitteessä 1 on koottu kaikki kerätyt valituksen aiheet ja laskettu niille esiintymisprosentti koko yhdeksän vuoden ajalta. Liitteen 1 mukaan hankintakierroksella tulisi olla äärimmäisen tarkkana tarjousten esivalinnassa, kun tarjouspyyntöä ja tarjouksia verrataan keskenään.

Hankintayksikön tulee hyvin tarkasti verrata tarjouksia tarjouspyyntöön, sillä pienikin myönnytys voi johtaa valitusprosessiin. Eräessä valituksessa hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouta aurauksesta, jossa auran leveys tuli olla 1,8–4 metriä. Tarjouskierroksen voitti kuitenkin tarjoaja jolla oli 2–4-metrinen aura. Hankintayksikkö joutui sakon uhalla perumaan hankintapäätöksensä ja sen tuli

maksaa kaikki oikeudenkäyntikulut. (Markkinaoikeus 174/12.) Vaikka kyseinen tapaus onkin vuoden 2012 puolelta, ei se esiinny itse tutkimusmateriaalissa, vaan on tässä tilanteessa pelkkä tapausesimerkki.

Tarjousten vertailu yhdessä vertailuperusteiden kanssa ovat suosituimmat valituksen aiheet 28 %:n osuudella, kuten liite 1 osoittaa. Vertailuun olisi hyvä käyttää reilusti aikaa ja tarkastaa mahdolliset pisteytykset useampaan kertaan.

Vertailuperusteiden osalta tulee kiinnittää huomiota syrjimättömyyteen, sillä tarjoajalle ei saa antaa huonompia pisteitä, jos tähän liittyvät huonot kokemukset perustuvat yksinomaan kuulopuheisiin.

Tärkeä osa hankintakierrosta on myös tarjouspyynnön laadinta, tarjoajan kelpoisuuden tarkastaminen ja hankintapäätöksen perusteleva.

Markkinaoikeuden tapaukset ovat osoittaneet, että tarjouspyynnön laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota ostettavan kohteen riittävään kuvailuun syrjimättä yhtäkään tarjoajaa. Jos tarjouspyyntö on hyvin tulkittavissa, on hankintakierroksen läpivieminen helpompaa, kun tarjoukset vastaavat tarjouspyyntöä.

Tarjoajan kelpoisuuden varmistaminen on aina haastavaa, sillä vaikka tarjoajalla olisikin historiassaan voimassaoleva tuomio tai vakava virhe toiminnastaan, hän voi silti valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen.

Valitusten määrä ei tule koskaan olemaan nolla, koska hankintakierroksen voittaa aina vain yksi tai useampi tarjoaja ja näin ollen hävinneet tarjoajat voivat valittaa päätöksestä markkinaoikeuteen. Useimmiten valituksen syy on enemmänkin tarjoajan henkilökohtainen kuin varsinainen hankintayksikön tekemä virhe.

4 HANKINTAKIERROKSEN KULKU

Liitteessä kaksi on ohjeellinen hankintakierroksen kulkua kuvaava asiakirja. Sen tarkoitus on antaa lukijalle kuva hankinnan kulusta ja saada lukija ymmärtämään kunkin osuuden merkityksellisyyden. Asiakirja on vain yhden sivun mittainen, koska sen on tarkoitus olla vastapainona usein jopa pitkästyttävään hankintalakiin ja hankintoihin liittyviin ohjeisiin nähden.

Laadittua ohjetta ei kuitenkaan tule käyttää yksinään, vaan kunkin hankintayksikön tulee soveltaa ns. ”talonsisäistä” hankintaohjetta. Asiakirjan tietoja ei voi soveltaa kaikkiin hankintoihin, mutta yleisellä tasolla se antaa lukijalle kokonaiskuvan.

Lisäksi joihinkin kohtiin on lisätty tutkimusosiosta kerättyä aineistoa siitä, kuinka usein kunkin tyyppisestä asiasta valitetaan, ja siinä on lisäinformaatiota markkinaoikeudesta.

5 YHTEENVETO

Kirjallisuusosiossa esiteltiin perin pohjin julkisen hankinnan termistöä sekä siihen liittyvää lainsäädäntöä. Hankintailmoitusten määrää ja hankintoihin vuosittain kuluvia julkisia varoja kuvattiin kaavion avulla. Viimeisimmät raja-arvot esitettiin havainnollisessa taulukossa.

Hankintaprosessi kuvattiin kokonaispiirteissään alusta aina loppuun asti. Asiayhteydessä esiteltiin erilaisia hankintamenettelyjä, tarjouspyynnön sisältövaatimuksia, vertailuperusteita, hankintojen ilmoittamista ja tarjousten vastaanottamista.

Tarjoajan kelpoisuudesta ilmoitettiin mm. hylkäysperusteet. Tarjousten vertailussa esitettiin taulukon avulla pisteytysmallia. Hankintapäätöstä selitettiin erilaisiin kirjallisuuslähteisiin vedoten.

Julkisten hankintojen valituskäytäntö esiteltiin kirjallisuusosion loppupuolella. Markkinaoikeuden toimintaa, sen päätöksentekoa ja valituksesta aiheutuvia kuluja havainnollistettiin teoriaosuuden viimeisissä luvuissa.

Tutkimusosiossa esiteltiin tutkinnan kohde ja lähdemateriaali. Valitusten määrä ja niiden käsittelyaika kuvattiin myös asiayhteydessä. Valituksen aiheita esitettiin erilaisten kuvaajien avulla ja niiden yhteydessä kunkin valituksen syytä pohdittiin syvällisemmin.

Kunkin valituksen aiheen esiintymistä kuvattiin viimeisen yhdeksän vuoden ajalta kuvaajien avulla, ja useimmiten esiintyvät aiheet esitettiin prosentteina lukujen loppuissa.

Markkinaoikeuteen tulleista valituksista näytettiin, kuinka eri vuosina valittaja joko häviää tai voittaa oikeusjutun. Sen lisäksi kuvattiin koko aineiston perusteella, millä todennäköisyydellä valittaja voittaa tai häviää oikeudenkäynnin.

Hankintayksiköiden markkinaoikeudenkäyntikustannukset kuvattiin erilaisin kuvaajin sekä keskimääräisinä että vuosittaisina kustannuksina.

Valituksen aiheiden suhteellinen osuus toisistaan kuvattiin liitteessä 1 olevan ympyräkaavion avulla. Osuudessa pohdittiin myös keinoja välttää useimmiten esiintyvät virheet.

Hankintakierroksen kulku –osiossa esiteltiin, kuinka liitteessä 2 oleva asiakirja on luotu ja minkä vuoksi se on tehty. Tutkimusosiosta on kerätty myös lisäinformaatiota kyseiseen asiakirjaan.

LÄHTEET

Eskola, S.; Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Finlex. Laki julkisista hankinnoista 30.4.2010/321. Viitattu 28.11.2012
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>

Finlex. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Viitattu 9.10.2012
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>

Hankinnat.fi-verkkopalvelu. Julkinen hankinta. Kynnysarvot. Viitattu 4.10.2012
<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/kynnysarvot/Sivut/default.aspx>.

HILMA 2012. Hankintailmoitusten tilastot. Tilastot 2008,2009,2010,2011. Viitattu 6.10.2012
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>.

Markkinaoikeus 2012. Päätökset. Hankinta-asiat. Viitattu 8.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/13986.htm>

Markkinaoikeus 2012. Tiedotteet. Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2011. Viitattu 7.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/57475.htm>.

Markkinaoikeus 2012. Tiedotteet. Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2011. Viitattu 7.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/57475.htm>.

Markkinaoikeus 2012. Tiedotteet. Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2010. Viitattu 7.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/53370.htm>.

Markkinaoikeus 2012. Tiedotteet. Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2009. Viitattu 7.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/49469.htm>.

Markkinaoikeus 2012. Tiedotteet. Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2008. Viitattu 7.10.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/45784.htm>.

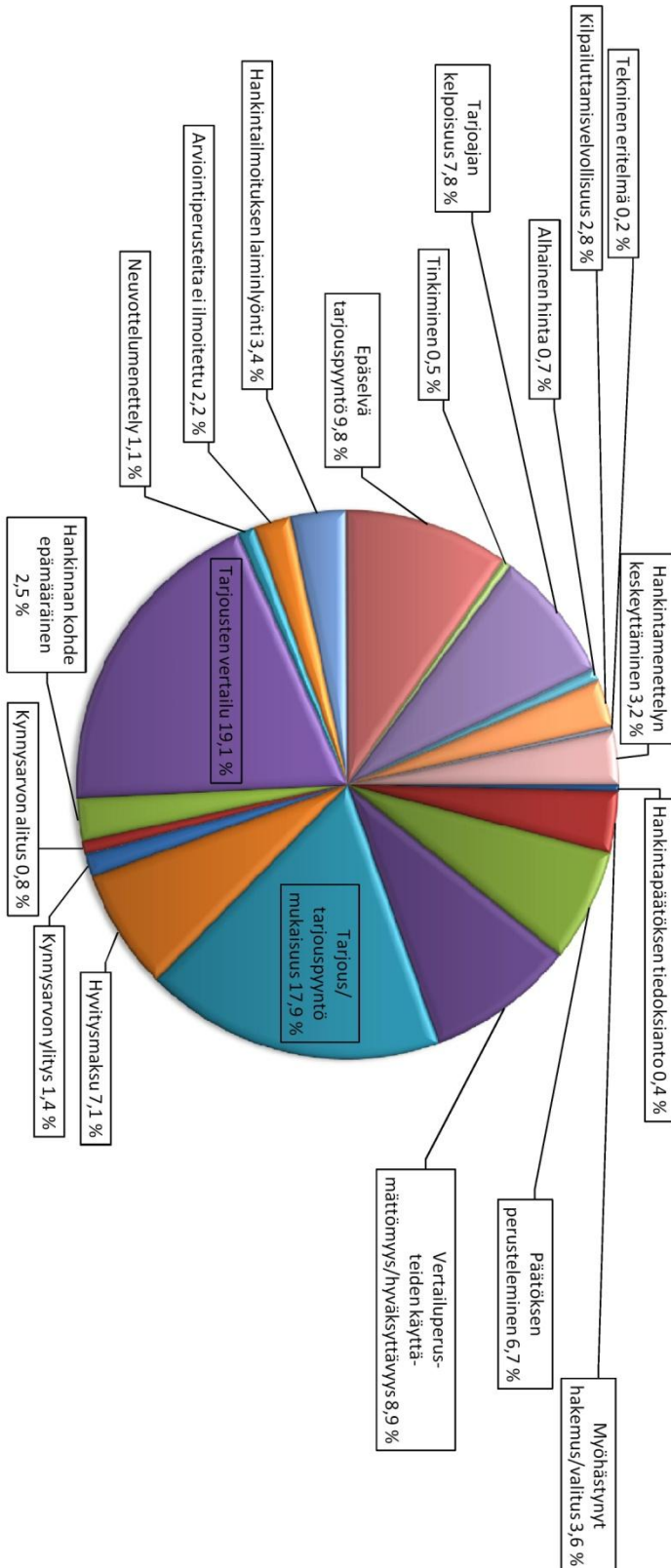
Markkinaoikeus 2012. Toiminta. Viitattu 18.11.2012
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15570.htm>

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. 3., uudistettu painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 3., uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.

Saarinen, K. 2008. Vahingon korvaukset julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita.

Valitusten aiheiden suhteellinen osuus yhdeksän vuoden ajalta



Hankintakierroksen kulku

2012

Janne Rokka

Hankintakierroksen kulku*

	Kansalliset	EU-kynnys valtio	EU-kynnys erityisalajat	EU-kynnys kunnat
palveluhankinnat Suunnittelukilpailut	30 000 €	130 000 €	400 000 €	200 000 €
Terveystieteiden- ja sosiaalipalvelut	100 000 €			
Rakennusurakat Käyttöoikeusurakat	150 000 €	5 000 000 €	5 000 000 €	5 000 000 €

Hankinnasta ilmoittaminen

- Ennakoilmoitus(EU- kynnysarvot ylittävät hankinnat)
- Hankintailmoitus (kansallis- ja EU- kynnysarvot ylittävät hankinnat)
 - valituksista 6 % johtuu hankintailmoituksen laiminlyönnistä tai kilpailuvelvollisuuden käyttämättömyydestä
 - Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö julkaistaan HILMA-kanavalla

Tarjouspyyntö

Korkeimmat oikeudenkäyntikulut ja hyvitysmaksu ovat olleet
249 721 €

- joka kymmenennessä valituksessa tarjouspyyntö on ollut epäselvä
- kuvaile tuote/palvelu mahdollisimman yksityiskohtaisesti syrjimättä tarjoajia
- käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena, arviointikriteerit tulee ilmoittaa tarjouspyynnössä tai tarjoajan niitä pyytäessä
 - Vertailuperusteista on hyvä laatia pisteytystaulukko, minkä kukin tarjoaja voi täyttää

Tarjousten vastaanotto ja vertailu

- Tarjousten jättöpäivän umpeutuessa laaditaan saapuneista tarjouksista tarjousten saapumispöytäkirja
- Tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset hyväksytään vertailuun
 - valituksista joka neljäs koskee joko tarjoajan kelpoisuutta tai tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta
- Tarjouksia vertaillaan ennalta ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaan, niin että jokainen arviointikriteeri käytetään vertailussa
 - Tarjousten vertailu tai vertailuperusteiden käyttämättömyys esiintyy miltei joka kolmannessa valituksessa

Hankintapäätös

Keskimäärin oikeudenkäyntikulut ja hyvitysmaksu MAO**:-ssa
2011 olivat 5225 €/tapaus

- Päätöksen perustelemisesta valitetaan yli joka kahdessakymmenennessä hakemuksessa
- Hankinnasta on lähetettävä tarjouskierrokseen osallistuneille tarjoajille hankintapäätösilmoitus perusteluineen (kansallis- ja EU- kynnysarvot ylittävät hankinnat)
- Perusteluista tulee ilmetä miksi tarjoaja voitti tarjouskierroksen

Odotusaika

- Hankintapäätöksen jälkeen on noudatettava odotusaikaa (kansallis- ja EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat), jonka aikana tarjoaja voi tehdä hankintaoikaisun tai valituksen markkinaoikeuteen
- Jos hankintakierroksesta on valitettu markkinaoikeuteen, tulee hankintayksikön odottaa käsittelyn ajan tekemättä hankintapäätöstä välttääkseen hyvitysmaksun määräämisen

Jälki-ilmoitus (EU- kynnysarvot ylittävät hankinnat)

2011 MAO:n oikeudenkäynti kesti
keskimäärin 8,3 kuukautta /tapaus

*ohjeen tarkoitus on näyttää markkinaoikeusvalitus-aineiston avulla, missä kohdin tulee olla erityisen tarkka ja missä tehdään yleensä virheitä. Älä käytä ohjetta yksinään, vaan lue myös hankintayksikkösi hankintaohjeet.

**Markkinaoikeus