



**Infrahankkeiden hankintaprosessin
virheet ja kipukohdat**

Juha-Matti Junnonen
Tampereen yliopisto

Juha-Matti Junnonen

- Tampereen yliopistossa asiantuntijana Rakentamistalouden yksikössä Kiinteistökehittämisen osaamisalueella 9/2014-
 - Vieraileva tutkija, projektipäällikkö
- Aalto-yliopiston Rakennustekniikan laitoksessa vuosina 9/1991-8/2016
 - Rakentamistalouden assistentti, yliassistentti, tutkija, erikoistutkija, ma. professori, tutkimuspäällikkö
- BES Built Environment Services Oy:ssä johtavana asiantuntijana 1/2008-
- Tutkimus- ja opetusalan kiinteistö- ja rakennusalan hankinnat, sopimukset ja tuotannonhallinta.
- Yhteystiedot:
 - Puh: 050 3003106
 - juha-matti.junnonen@tuni.fi



Esityksen tausta

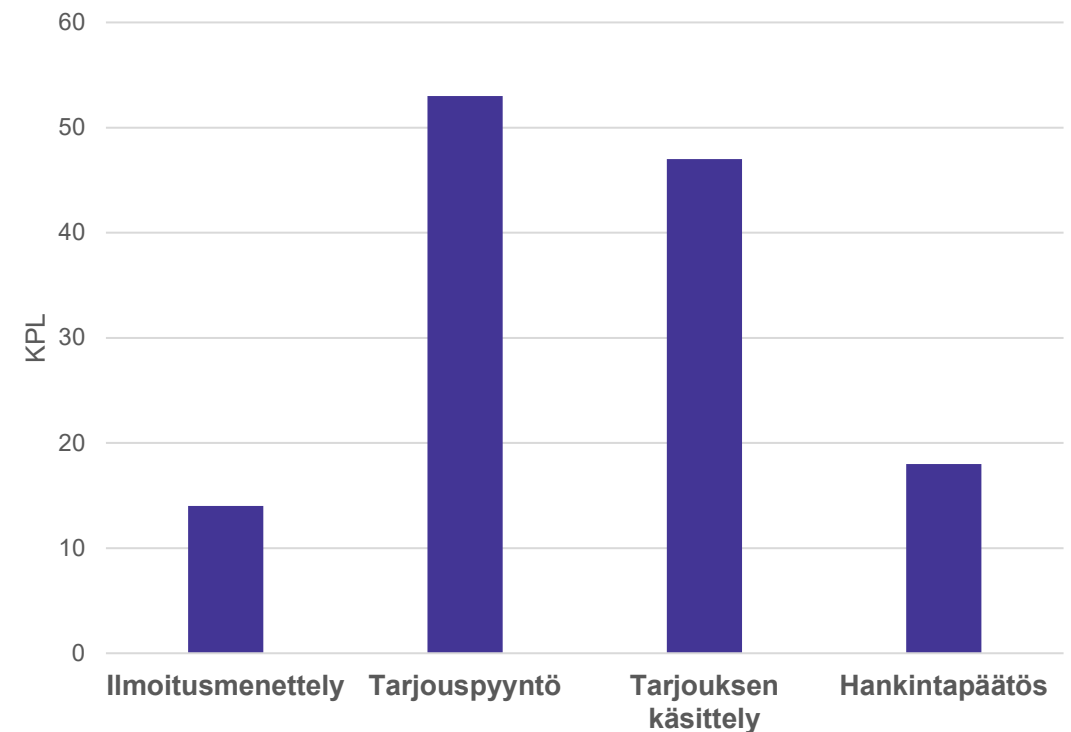
- Esitys perustuu Tampereen yliopiston ProDigial –tutkimusohjelmassa tehtyyn selvitykseen, jonka tavoitteena oli tarkastella mitkä ovat keskeiset syyt, että infra-alan hankinnasta tehdään valitus markkinaoikeuteen
 - Tavoitteena oli myös johtaa markkinaoikeuden päätöksistä ”opetuksia” ja ohjeita hankintaan liittyen
 - Mikäli hankintaprosessissa on epäselvyyksiä, aiheutuu siitä väistämättä hidasteita sekä tehottomuutta hankkeeseen
- Selvityksessä analysoitiin kaikkiaan 104 hankinta-asioita vuosina 2011-2023 markkinaoikeuteen tehtyä valitusta, jotka koskevat infra-alan urakoitsijoiden kilpailuttamista
- Selvitys löytyy: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-3123-8>

Lähtökohdat

- Periaatteessa valitusten syyt johtuvat, että ehdokas tai tarjoaja on sitä mieltä, että tarvitsee oikeussuojaa ja hankintalain keskeisiä periaatteita ja oikeusohjeita ei ole noudatettu ja siten hänen oikeuksia on loukattu
 - Siten valitusten syyt ovat satunnaisia mutta joitain yhteneväisyyksiä voidaan havaita
- Julkisia hankintoja ohjaavia periaatteita ovat
 - ehdokkaiden ja tarjoajien yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu
 - avoimuus- ja suhteellisuusperiaate
 - kilpailumahdollisuuksien hyödyntäminen
- Hankintalain pykäläkohtaiset määräykset ovat pitkälti periaatteiden kodifikaatiota
- Markkinaoikeus päätöksissään usein peilaa tapahtumia näihin periaatteisiin ja niiden toteutumiseen

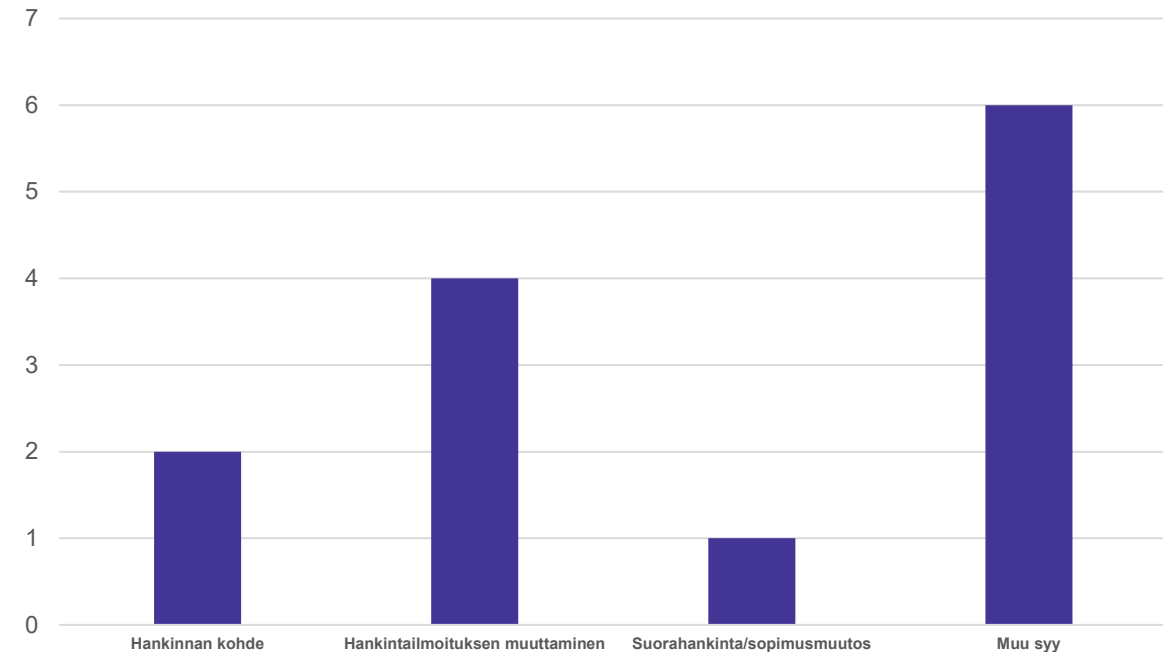
Valitusten jakaantuminen

- Selvityksessä valitukset jaoteltiin hankinnan vaiheiden mukaisesti: ilmoitusmenettelyyn, tarjouspyyntövaiheeseen, tarjousten käsittelyvaiheeseen ja hankintapäätös vaiheeseen
 - Tämän jälkeen kuhunkin vaiheeseen sijoittuvia virheitä jaoteltiin tarkemmin kategorioiden sisällä, ja tarkasteltiin hankintaprosessin eri vaiheissa ilmenevien virheiden yleisyyttä
- Lukumäärällisesti eniten tarkasteltavissa valituksista liittyi tarjouspyynnön laatimiseen sekä tarjousten käsittelyyn
 - Tyypillisin valituksen aihe tarjouspyynnön laatimisessa oli tarjoajan soveltuvuusvaatimusten asettamisessa
 - Tarjousten käsittelyvaiheessa eniten valituksia aiheutui siitä, etteivät hankintayksiköt sulkeneet tarjouspyynnön vastaista tarjousta (yleensä voittanutta tarjousta) tarjouskilpailun ulkopuolelle tai hankintayksiköt olivat sulkeneet vaatimukset täyttäviä tarjouksia tarjouskilpailun ulkopuolelle.



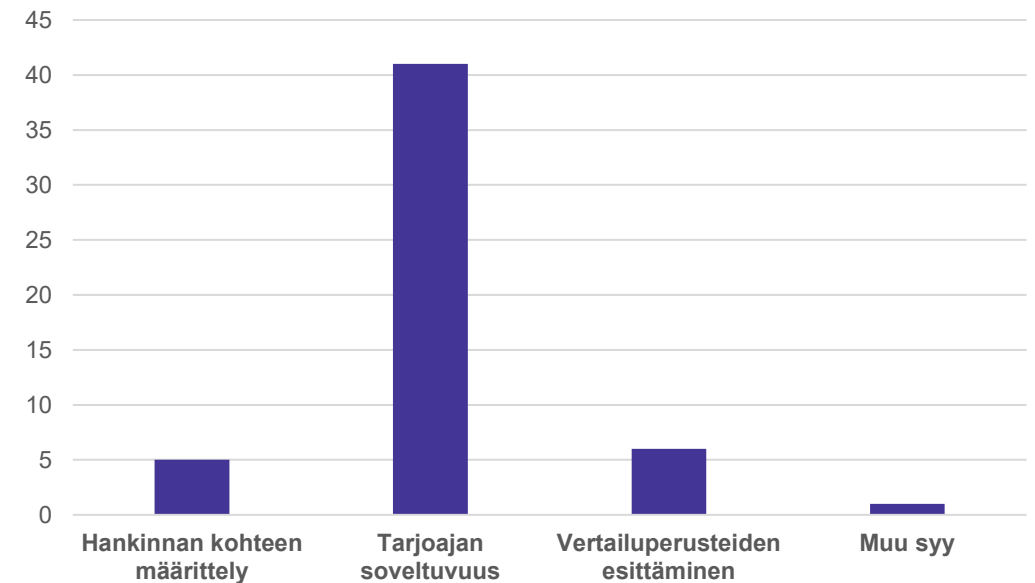
Ilmoitusmenettely

- Ilmoitusmenettelyä koskevia valituksia oli lukumääräisesti hyvin vähän (13) ja valitusten aiheet olivat hyvin moninaisia
- Esimerkiksi:
 - Epäselvyys siitä oliko kyseessä julkinen hankinta ja siten myös hankintalainsäädännön alainen hankinta
 - Oliko hankinta keinotekoisesti jaettu siten, että hankinnan arvo jäi alle kynnsarvon
 - Tarjoajille ei väitetysti ollut varattu riittävän pitkää määräaikaa reagoida tarjouksissaan hankintayksikön tekemiin muutoksiin
 - Hankintayksikkö oli väitetysti muuttanut kesken hankintamenettelyä ehdokkaan soveltuvuusvaatimuksia siten, että valittaja ei olisi voinut osallistua tarjouskilpailuun
 - Hankintayksikkö oli muuttanut soveltuvuusvaatimuksia helpommin täytettäviksi mutta muutoksista ei kuitenkaan julkaistu hankinnan korjausilmoitusta
 - Valittaja oli jättänyt osallistumishakemuksensa vain sähköisesti, vaikka hankintailmoituksessa oli maininta, että osallistumishakemus tulee jättää kirjallisena eikä sähköpostilla toimitettua hakemusta hyväksytä



Tarjouspyynnön laatiminen

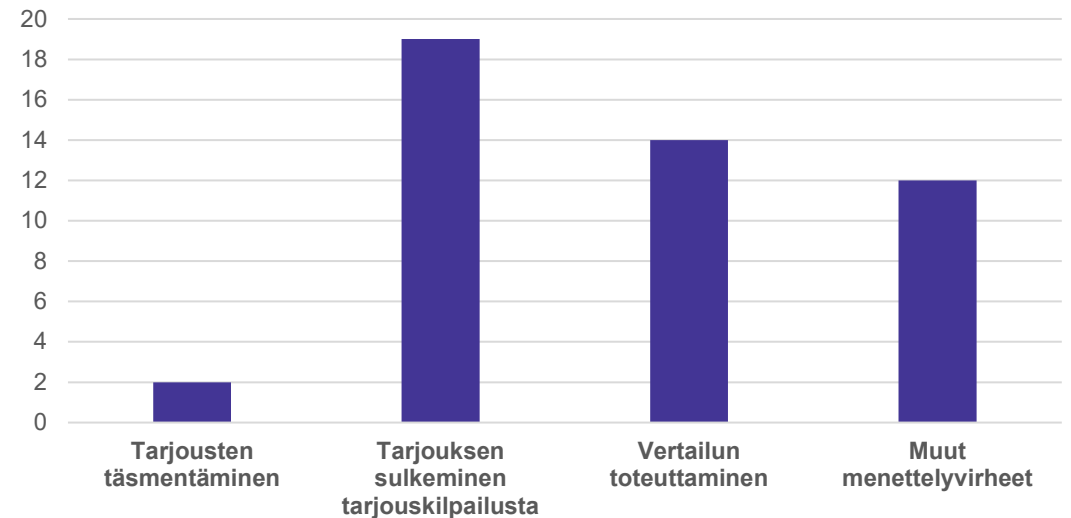
- Lukumäärällisesti valituksia kohdistui eniten tarjouspyyntövaiheen menettelyihin (53 kpl)
- Näistä valituksista useimmat liittyvät tarjoajan soveltuvuuden määrittämiseen
 - Joko niin, että hankintayksikkö oli usein väitetyesti asettanut suhteettoman suuren vähimmäisliikevaihtovaatimuksen tai tarjoajan referenssivaatimus oli asetettu epäselvästi
- Hankintalain 85 § :n 2 mom. mukaan vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen
 - Mm. tarjoajan nuori ikä ei estä liikevaihtovaatimuksen täyttämistä
- Tarjouspyynnössä pitää olla selkeästi määritelty minkälaiset referenssihankkeet kelpaavat
 - esim. tarjoaja on viimeisen kolmen vuoden aikana toiminut pääurakoitsijana vähintään kahdessa sellaisessa vesistönkunnostus- tai vesirakennushankkeessa, joka on sisältänyt betonitöitä ja jonka urakkasumma on ollut vähintään 300.000 euroa.
 - Vältettävä epäselviä vaatimuksia kuten yrityksellä on kokemusta ”kohdetta vastaavista töistä”, ”tulisi/pitäisi” - ilmaisuja tms.



- Tarjousten vertailuperusteiden esittämiseen liittyvät valitukset kohdistuivat vertailuperusteiden epäselvyyksiin ja yksilöimättömyyteen mm:
 - Tarjouspyynnössä edellytetty vaatimus kuvata ”tuotannon suunnittelu, riskien hallinta, poikkeamamenettely, urakan laadunvarmistus ja luovutus tilaajalle” oli ollut **yleisluonteinen** (MAO 326/12)
 - Tarjouspyynnössä **ei ollut yksilöity** millään tavalla tarjousten vertailuperusteita (MAO 790/15)
 - Tarjouspyynnössä toimintakuvauksessa arvioitaviksi ilmoitetut seikat **eivät olleet sellaisia, joita voitaisiin käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteina**, sillä toimintakuvauksessa esitetyillä seikoilla ei ollut vaikutusta kustannuksiin, hankinnan sisältöön, käytettävyyteen tai lopputulokseen (MAO 357-358/12)
 - Vaadittua työvaihesuunnitelmaa ja urakoitsijan kokemusta vastaavista töistä koskevia vertailuperusteita **ei ollut yksilöity** eikä ilmoitettu, miten mainittuja vertailuperusteita tullaan arvioimaan, ja pisteytystapa on kuvattu **epämääräisesti** (MAO 344/14)

Tarjousten käsittely

- Aineiston perusteella toiseksi eniten virheitä ilmeni tarjousten käsittelyssä (47 kpl).
 - Valitukset kohdistuivat erityisesti tarjouksen sulkemisessa kilpailusta.
 - Toiseksi suurin valituksen syy oli tarjousvertailun toteutukseen liittyvät epäselvyydet.
- Tarjouksen täsmentämistä koskevat valitukset kohdistuivat siihen, että
 - voittanut tarjoajan oli täydentänyt tarjoustaan alihankkijoiden osalta vaikka tarjouspyynnössä oli edellytetty, että alihankkijat olisi pitänyt nimetä jo tarjouksessa
 - voittanut tarjoaja oli täydentänyt tarjoustaan soveltuvuusvaatimusten osalta hankintayksikön pyynnöstä

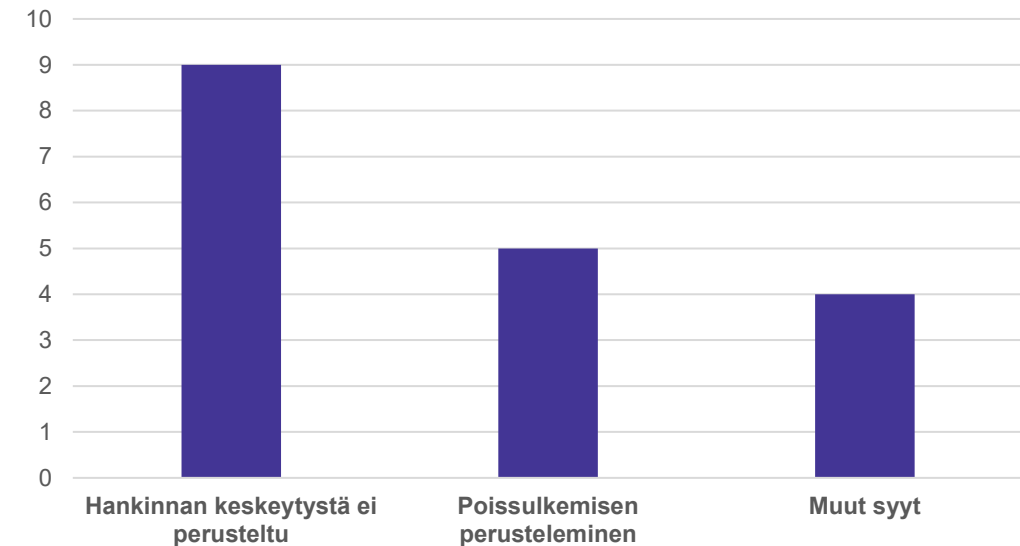


- Osa valituksista aiheutui siitä, että valittajan antamassa tarjouksessa ei ollut vaadittuja dokumentteja, joiden perusteella hankintayksikkö hylkäsi tarjouksen. Tällöin usein valittaja vetosi siihen, että hankintayksikön olisi pitänyt pyytää puuttuvat asiakirjat tai selvitys tapahtuneesta.
 - MAO: Hankintayksikkö ei voi tarjousten jättämiselle asetetun määräajan jälkeen sallia tarjoajan täsmentää tarjoustaan, ellei tarjouksen epäselvyys tai puutteellisuus ole johtunut tarjouspyynnön epäselvyydestä.
- Iso osa valituksista aiheutui siitä, että hankintayksikkö ei ollut sulkenut yleensä voittanutta tarjousta tarjouskilpailusta, vaikka voittanut tarjous ei valittajana näkemyksen mukaan täyttänyt tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksia tai ei ollut toimittanut tarjouksensa mukana vaadittua asiakirjaa
 - MAO 367/22: Valittajan mukaan tarjouskilpailun voittanut tarjoaja ei ole täyttänyt tarjouspyynnössä tarjoajan soveltuvuudelle asetettuja vaatimuksia sillä voittaneella tarjoajalla **ei ole tarvittavaa kokemusta liikuntapaikkarakentamisesta**. MAO päätöksessään totesi: Referenssivaatimus, jonka mukaan yrityksellä tulee olla kokemusta vähintään kolmen vastaavan suuruisten ja tyyppisten kohteiden rakentamisesta viimeisen 7 vuoden ajalta, on ollut sillä tavoin muotoiltu, ettei sitä ole perusteltua tulkita sen sanamuotoon nähden siten, että olisi edellytetty tarjoajalta nimenomaan kokemusta vain liikuntapaikkarakentamisesta.
 - MAO 208/22: Valittaja oli epäillyt voittaneen tarjoajan kykyä suoriutua urakasta, ja siten tämä olisi pitänyt poissulkea tarjouskilpailusta. Valittaja perusteli epäilyään sillä, että rakennusurakka ei tule toteutumaan aikataulussa, koska voittanut tarjoaja **ei ollut saanut suoritettua aikaisemmin voittamaansa urakkaa loppuun aikataulussa**. Voittaneella tarjoajalla oli myös muita kohteita, joissa aikataulu on tiukka. Lisäksi voittaneella tarjoajalla oli pula henkilöstöstä.

- Osa valituksista liittyi siihen, että voittanut tarjous olisi pitänyt sulkea pois koska tarjousprosessiin tai tarjousten käsittelyyn osallistunut henkilöllä tai yrityksellä oli eturistiriitoja
 - MAO 91/19: Voittanut tarjoaja oli laatinut hankinnan kohteena olevan pääurakkana toteutettavan kokonaisurakan suunnitelmat eli osallistunut olennaisesti hankkeen valmisteluun. Vaikka kyseistä asiakirjaa ei ollut kuitenkaan määritelty sitovaksi suunnittelua koskeneessa tarjouspyynnössä, niin markkinaoikeus katsoi, että **voittaneella tarjoajalla oli ainakin jossain määrin vaikutusvaltaa** siihen, mitä vaatimuksia skeittiparkille suunnitelma-asiakirjoissa asetetaan
- Useissa tapauksissa oli kyse joko kalustoon tai urakassa käytettävien materiaaliin liittyvistä epäselvyyksistä:
 - voittaneella tarjoajalla tarjoamassa maa-aineksessa oli kysymys tarjoajan yhteistyökumppanin omistamalta metsätilalta otettavasta maa-aineksesta, johon **ei vielä ole ollut maa-aineksenottolupaa** (MAO 631/14).
 - tarjoajalla tuli olla **kalustona** vähintään kivitöiden edellyttämä kaivinkone KKHp05 kuljettajineen, jota ei voittaneella tarjoajalla ollut vaan oli osallistumishakemuksessaan koneeksi traktorikaivurin KKT (MAO 555/11)
 - voittaneella tarjoajalla ei ollut käytössään tarjouksessa olevia kalustoa vaan työt toteutettiin alihankintoina. Valitus kohdistui osaksi siihen, että voittaneella tarjoajalla ja alihankkijalla **ei ole mitään sitoumusta kyseisen kaluston käytössä** eikä alihankkija ollut antanut mitään sitoumusta tai tarjousta sen käytettävyydestä (MAO 743/17).

Hankintapäätös

- Hankintapäätösvaiheeseen liittyviä valituksia ilmeni vähiten
- Suurin osa hankintapäätöstä koskevista valituksista kohdistuivat hankinnan keskeyttämiseen ja sen perusteluihin
 - Hankintayksikkö oli keskeyttänyt hankinnan, koska
 - hankintayksikön määrärahat eivät riittäneet
 - hankintamenettelyssä oli sellainen virhe, jonka oikaisu ei olisi mahdollista
 - tarjouskilpailussa oli saatu vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous
- Hankintamenettely oli valittajien näkemysten mukaan aiheettomasti keskeytetty, ja hankintasopimus olisi pitänyt tehdä alkuperäisen tarjousmenettelyn perusteella
- Hankintapäätöksiä toiseksi yleisin valituksen aihe liittyi tarjousvertailun laadullisten vertailuperusteiden pisteytyksen puutteellisiin sanallisiin perusteluihin tai tarjouksen sulkemispäätöksen perusteluihin
 - Siten valittaja ei ole voinut asianmukaisesti arvioida hankintapäätöksen oikeellisuutta



Valitusten menestyminen

- Tarkasteltavissa 104 valituksesta markkinaoikeus oli 74 tapauksessa hylännyt valituksen tai jättänyt valituksen tutkimatta.
- Useimmat menestyneet valitukset kohdistuivat siihen, että voittanut tarjous olisi pitänyt hylätä tarjouspyynnön vastaisena tai tarjouksen vertailuperusteet olivat olleet epäselvät ja vertailu oli tehty virheellisesti.
- Joitain poimintoja opiksi:
 - Kaikki vaatimukset pitää esittää yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti, jotta ne ovat tarjoajille selvät ja antavat heille selvän kuvan vaatimusten sisällöstä eikä hankintayksikölle käytännössä jää rajoittamatonta harkintavaltaa vaatimusten soveltamisessa.
 - Hankintayksikön ei pidä ilmoittaa vaatimuksia siten, että tarjoajalla tullee olla riittävä kokemus, resurssit, referenssit tai vakavaraisuus vaan selkeä vähimmäisvaatimus, joka tulee ylittää
 - Mikäli soveltuvuusvaatimuksia muutetaan, on otettava huomioon myös ne yritykset, jotka eivät olisi täyttäneet alun perin asetettuja vaatimuksia. Hankintayksikön pitää turvata kaikkien hankinnasta kiinnostuneiden tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätöntä kohtelu.
 - Tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tarjouspyynnössä ehdottomasti vaadittua asiakirjaa ei voida esittää tarjousten jättämisen jälkeen käydyssä selonottoneuvottelussa.
 - Tarjoaja vastaa tarjouksessaan ilmoittamiensa tietojen paikkansapitävyydestä, ja hankintayksiköllä on vastaavasti lähtökohtaisesti oikeus luottaa tarjoajan tarjouksessaan ilmoittamiin tietoihin.
 - Tarjoajalla ei tarvitse olla tarjouspyynnössä edellytettyä kalustoa vielä tarjouksen tekohetkellä vaan tarjoaja voi tarjouksessaan sitoutua hankkimaan tarvittavan kaluston tai materiaalin hankintasopimuksen alkuun mennessä