

Ville Väätäinen

TARJOUSVERTAILUN MAHDOLLISUUDET JULKISISSA RAKENNUSURAKOISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Toukokuu 2024

TIIVISTELMÄ

Ville Väätäinen: Tarjousvertailun mahdollisuudet julkisissa rakennusurakoissa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, hallintotiede
Toukokuu 2024

Tutkimus perehtyy kansallisten hankintojen kilpailuttamiseen liittyvän tarjousvertailun toteuttamisen mahdollisuuksiin. Tutkimus käsittelee vertailuperusteiden käyttöä niiden asettamisen ja käyttötarkoituksen kannalta. Vertailuperusteiden osalta on olennaista, että tutkimus tarkastelee niitä myös pisteytysjärjestelmien näkökulmasta. Tutkimuskysymys on: ”Miten tarjousvertailu voidaan julkisten rakennusurakoiden osalta suorittaa?”

Tutkimuskohde on rajattu tarjouskilpailuihin, jotka ylittävät kansallisen kynnsarvon ja joilla tähdätään rakennusalan puitejärjestelyn muodostamiseen. Tutkimuksessa käytetään aineistona tutkimuskohteita käsitteleviä dokumentteja, aiheen kirjallisuutta ja lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä. Tutkimusmenetelmänä käytetään sisällönanalyysiä, jonka avulla tutkimus pyrkii jäsentämään ja selventämään tarjousvertailun toteuttamisen mahdollisuuksia.

Tutkimustulokset osoittavat, että tarjousvertailun suorittamiseen on monenlaisia mahdollisuuksia kansallisissa hankinnoissa. Rakennusalan julkisiin hankintoihin liittyy erityispiirteitä, jotka hankintayksikkö voi ottaa huomioon. Tulosten perusteella on mahdollista päätellä, että tarjousvertailun kokonaisuus on laaja ja vaatii monipuolista tarkastelua erilaisista näkökulmista.

Julkisten hankintojen suunnittelu ja kilpailutusten toteuttaminen edellyttää vahvaa tietämystä ja ammattitaitoa, joten tietoisuuden lisääminen julkisiin hankintoihin liittyvästä kokonaisuudesta on tämän tutkimuksen tärkein teesi ja toimintasuositus. Jatkotutkimusaiheeksi soveltuu esimerkiksi tarjoajan ominaisuuksien arvioiminen soveltuvuusvaatimusten näkökulmasta. Eräs kohtuullisen vähän kansallisella tasolla tutkittu aihe on pisteytysjärjestelmien käyttäminen epäterveelliseen strategiseen vaikuttamiseen. Pisteytysjärjestelmien kautta toteutettu epäterveellinen strateginen vaikuttaminen soveltuu myös jatkotutkimusaiheeksi. Ruotsissa aiheesta on tehty havaintoja.

Avainsanat: vertailuperuste, pisteytysjärjestelmä, tarjousvertailu, puitejärjestely, julkinen hankinta, rakennusurakka

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
2	KIRJALLISUUSKATSAUS	7
2.1	Syrjimättömyyden periaate	9
2.2	Mahdolliset vertailuperusteet	10
2.3	Vertailuperusteiden pisteytysmallit	12
3	METODOLOGIA	16
3.1	Tutkimuskysymys	16
3.1	Tutkimusmenetelmä ja aineiston keruu	16
3.2	Tutkimuksen luotettavuus	17
3.3	Aineiston esittely	18
4	TUTKIMUSTULOKSET	21
4.1	Havaitut vertailuperusteet	21
4.2	Havaitut pisteytysmallit	23
4.3	Huomioita puuttuvista vertailuperusteista	25
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	27
	LÄHTEET	30

KUVIOT

Kuvio 1. Suhteellinen pisteytysjärjestelmä (Högnäs, 2019, s. 3)	12
Kuvio 2. Esimerkki staattisesta pisteytysjärjestelmästä (Högnäs, 2019, s. 6)	15
Kuvio 3. Esimerkki staattisesta pisteytysjärjestelmästä (Högnäs, 2019, s. 6)	15

1 JOHDANTO

Suomessa käytetään julkisista varoista noin 7 miljardia euroa vuodessa julkisten rakennusurakoiden toteuttamiseen (Ympäristöministeriö). Määrä on huomattava julkisten hankintojen kokonaiskustannuksesta, jonka on arvioitu olevan noin 47 miljardia euroa vuosittain (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023). Myös kohonneiden kustannusten, kasvavien korkojen ja yleisen markkinatilanteen vuoksi julkisten rakennusurakoiden kustannustehokas toteutuminen on ajankohtainen asia. Rakennusala työllistää valtakunnallisesti merkittävän määrän ihmisiä. Kyse on noin 250 000 työntekijästä (Yle). Lisäksi julkisilla rakennusurakoilla voidaan arvonsa vuoksi katsoa olevan myös merkittävä työllistävä vaikutus. Niiden yhteiskunnallinen merkitys korostuu tänä päivänä paljon, kun suhdannetilanne on aiheuttanut rakennusalalla konkurssiaallon, lomautuksia, keskeytettyjä hankkeita ja valtavan määrän epävarmuutta tulevaisuudesta (Helsingin Sanomat).

Tässä tutkimuksessa tarkoitus on kartoittaa, miten tarjousvertailu voidaan esimerkiksi vertailuperusteiden ja pisteytysjärjestelmien avulla suorittaa julkisia rakennusurakoita varten muodostettavien puitejärjestelyjen kilpailuttamisessa. Tutkimuskysymys on: ”Miten tarjousvertailu julkisten rakennusurakoiden osalta voidaan suorittaa?”.

Tämä on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen otos on suhteellisen pieni, mutta konkretisoi vertailuperusteiden laajoja käyttömahdollisuuksia tehokkaasti. Tutkimusmenetelmäksi on valittu teoreettinen sisällönanalyysi. Tutkimuksessa kootaan yhteen aineistoina käytettyjen dokumenttien pohjalta kerättyjä tietoja erityisesti vertailuperusteiden osalta. Lainsäädännöllä ja oikeuskirjallisuudella on vertailuperusteiden käytön kannalta korostunut merkitys. Sen vuoksi dokumenttien lisäksi aineistona käytetään laajasti lainsäädäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Tutkimus on rajattu vain rakennusalaan koskettavaksi, vaikka vertailuperusteiden käytön periaatteet ovat suurelta osin monilla aloilla yhtenäiset. Rajaus perustuu siihen, että rakennusalaan liittyy joitakin erityispiirteitä, jotka ohjaavat tämän tutkimuksen tuottamia tutkimustuloksia. Lisäksi rajaus on tehty tarkemmin kansallisia hankintoja koskettavaksi, koska tutkimuksen on tarkoitus erityisesti hyödyttää kansallisten hankintojen parissa työskenteleviä.

EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin ovat kohtuullisen suuret erityisesti säädösten velvoittavuuden näkökulmasta. Tutkimuksen ulkopuolelle on tarkoituksenmukaisesti jätetty EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. Tutkimuksessa on huomioitu se seikka, että hankintoja koskevassa lainsäädännössä ei kansallisten hankintojen osalta ole eritelty käytettäviä hankintamenettelyjä (Hankintalaki 100 §). Hankintayksikkö on kansallisen kynnysarvon ylittävässä hankinnoissa vapaa muotoilemaan käyttämänsä menettelyn hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä.

Kansallisia hankintoja pidetään usein arvoltaan pieninä ja niiden vaikutuksia vähätellään. Kansallisten hankintojen kynnysarvo on 150 000 € ja EU-kynnysarvo on 5 382 000 € (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö). Huomionarvoista on se, ettei kynnysarvoihin lasketa arvonlisäveroa mukaan.

Lainvalmisteluaineistossa vuodelta 2016 todetaan, että hallinnolliset kustannukset sekä toimittajajille että hankintayksiköille ovat korkeita. Samassa yhteydessä on nostettu esiin, että kilpailuttamisella ei saavuteta riittäviä säästöjä. Kynnysarvotkaan eivät ole hallituksen esityksen mukaan säästyneet kriittittä. Toisaalta alle kansallisen kynnysarvon jäävien hankintojen avoimuudesta on herännyt toimittajien puolesta kysymyksiä. Näitä asioita vuoden 2016 hankintalakia koskevassa uudistuksessa pyrittiin korjaamaan. Yhtenä tarkoituksena oli keventää kansallista sääntelyä. (HE 105 vp., s. 20)

Vietän yhtiökumppanini kanssa pian yrityksemme 10-vuotisjuhlaa. Olemme toimineet jo kauan julkisten hankintojen parissa rakennusalan yrittäjinä. Monenlaiset kysymykset julkisista hankinnoista ovat haastaneet arkeamme. Halusin lähteä ratkomaan mielen päällä olleita kysymyksiä hyödyntämällä yliopisto-opintojen tarjoaman tilaisuuden. Hankintapäätösten takana olevat seikat ovat olleet itselleni erityisen tärkeitä, koska puitejärjestelyyn mukaan pääseminen vaatii laajaa ymmärrystä soveltuvuusvaatimuksista, vertailuperusteista, valintaperusteista sekä pisteytysjärjestelmistä. Edellä kertamani johdosta asemani tutkijana on aihetta kohtaan asenteellinen ja sisältää ennakko-odotuksia ja -käsityksiä. Pyrin niistä parhaani mukaan irtautumaan.

Tutkimuksen tulosten toivotaan tuottavan informatiivista ja selkeää sekä jäsenneltyä tietoa vertailuperusteiden käytön mahdollisuuksista. Erityinen kohderyhmä tutkimuksessa on kansallisten hankintojen parissa työskentelevät yrittäjät, koska ainakin itse jouduin yrittäjänä etsimään kaiken tiedon omatoimisesti.

2 KIRJALLISUUSKATSAUS

Tämän tutkimuksen keskiössä on hankintayksiköiden suorittamat julkisten hankintojen kilpailutukset. Julkiset hankinnat voidaan lyhyesti määritellä vastikkeellisiksi hankinnoiksi, joissa osapuolena on hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö (Karhu, 2022, s. 11–12). Hankinnat voivat olla tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja (Karhu, 2022, s. 11). Hankintayksiköitä voivat olla esimerkiksi valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen kirkko tai sen seurakunta tai mikä tahansa hankinnan tekijä, joka saa hankintayksiköltä tukea hankinnan suorittamiseen yli puolet hankinnan arvosta (Hankintalaki 5 §).

Tutkimus on rajattu hankintojen kohteiden osalta rakennusurakoihin. Tässä tutkielmassa noudatetaan hankintalain määritelmää rakennusurakasta. Määritelmä on: ”*rakennusurakka voi olla talon-, maantai vesirakennustöiden muodostama taloudellinen tai tekninen kokonaisuus*” (Hankintalaki 4 §). Tätä määritelmää täydennettiin hankintalain uudistuksessa vuonna 2007 siten, että rakennusurakka voidaan toteuttaa ”millä tahansa tavalla” (Eskola, 2017, s. 45).

Tutkimuksessa tarkastellaan, minkälaisia vertailuperusteita dokumentit sisältävät. Hinnan on osoitettu olevan suuri osa vertailuperusteita julkisissa hankinnoissa (Uusinoka, 2021). Tämä tutkimus pyrkii pienellä otannalla tarkastelemaan, miten asia on julkisissa rakennusurakoissa.

Yhteisenä seikkana dokumenttien välillä ei pidetä valittua hankintamenettelyä, koska pyrkimys puitejärjestelyyn ei sinällään ole hankintamenettely. Hankintamenettely on menetelmä, jolla kilpailutus pyritään suorittamaan. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavat dokumentit tähtäävät tiettyyn sopimustyyppiin eli kilpailutuksen tulokseen, joka on puitejärjestely. Puitejärjestelyssä on tarkoitus säilyttää sopimuskauden ajan ennallaan sopimusehdot, joihin esimerkiksi sovittu hinta ja hankintamäärät kuuluvat. Se on yhden tai useamman hankintayksikön tai yhden tai useamman toimittajan välinen sopimus. Puitejärjestelyyn mukaan pääseminen ei takaa, että toimittaja toteuttaisi välttämättä yhtäkään hankintaa. (Eskola, 2017, s. 257)

Hankintayksiköllä on menettelyllisiä velvollisuuksia, jotka on määritelty hankintalaissa. Nämä menettelylliset velvollisuudet liittyvät esimerkiksi kilpailutuksen rakenteeseen, soveltuvuusvaatimuksiin ja vertailuperusteisiin. Velvollisuudet eivät kohdistu hankinnan

sisällöllisiin osiin. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi, että hankintayksiköllä on harkintavalta rakennusurakan laatuun ja ominaisuuksiin. Näin ollen hankintayksikkö voi käytännössä päättää, mitä hankitaan. (Ukkola, 2018, s. 5)

Hankintayksikön tulee kansallisia hankintoja toteuttaessaan valita kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Sillä tarkoitetaan, että valitun tarjouksen tulee olla hinta-laatusuhteeltaan paras, hinnaltaan halvin tai kustannuksiltaan edullisin. (Eskola ym. 2017 s. 488). Tässä tutkimuksessa vertaillaan valittujen hankintojen kilpailutuksessa käytettyjä dokumentteja sen selvittämiseksi, minkälaisia vertailuperusteita hankintayksiköt käyttävät kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon valitsemiseksi. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota myös edellä mainittuihin tapoihin valita kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto ja sen tuomiin eroavaisuuksiin hankintojen kilpailuttamisessa käytettyihin vertailuperusteisiin ja niiden painotuksiin.

Hankintayksikön on sallittua asettaa soveltuvuusvaatimukset sellaisiksi, että ne esimerkiksi turvaavat hankintayksikön taloudellisen riskin säilyminen maltillisella tasolla erityisesti hankinnan arvon ollessa suuri (Karhu, 2022, s. 147). Toisaalta hankintayksikön velvollisuus turvata kilpailun säilyminen perustuu ajatukseen, että uusia toimittajia voisi osallistua hankinnan toteuttamiseen pääsemällä tarjouskilpailuun ikään kuin *hinnalla sisään* eli tarjoamalla muita halvemman hinnan (Pökkylä, 2010, s. 19).

Käytännön tilanteissa menettelyllisiä ja sisällöllisiä oikeuskysymyksiä on joskus haastavaa erotella toisistaan (Ukkola, 2018, s. 6). Jotta hankintayksikkö voi valita voittavan tarjouksen, on sen vertailtava pisteyttämällä tai muulla tavoin vastaanottamansa tarjoukset (Högnäs, 2019, s. 3). Näitä oikeuskysymyksien näkökulmasta haastavia tilanteita syntyy esimerkiksi silloin, kun hankintayksikkö määrittelee erittäin tarkasti hankinnan sisällölliset vaatimukset (Ukkola, 2018, s. 6). Tarjousvertailuun etenevät ne tarjoukset, joiden tarjoajat ovat läpäisseet soveltuvuusvaatimukset (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 122). Tiukat soveltuvuusvaatimukset voivat aiheuttaa sen, että tarjoajien määrä vähenee ja kilpailu heikkenee (Pökkylä, 2012, s. 19). Tällöin tarjoajien määrä saattaa rajoittua erittäin pieneksi tai jopa vain yhteen jo ennen varsinaista kilpailutusta ja siinä käytettyä menettelyä. (Ukkola, 2018, s. 6).

2.1 Syrjimättömyyden periaate

Keskeisin julkisiin hankintoihin liittyvä oikeusperiaate on syrjimättömyyden periaate (Eskola ym., 2017, s. 21). Syrjimättömyys tarkoittaa, että tarjoajia tulee kohdella yhdenvertaisesti (Eskola ym., 2017, s. 22). Syrjimättömyyden periaatteesta on johdettu muita julkisten hankintojen sääntelyyn vaikuttaneita oikeusperiaatteita, jotka ovat tasapuolisuus, avoimuus ja suhteellisuus (Eskola ym., 2017, s. 21). Kaikki oikeusperiaatteet ovat implementoituina kansalliseen lainsäädäntöön (Hankintalaki 3 §). Hankintalain lisäksi syrjimättömyyden periaate on taattu hallintolain 6 §:ssä (Määttä ym., 2017, s. 124). Hankinnoissa on kyse ikään kuin yhteisön tasavertaisesta kohtelusta luonnollisten henkilöiden oikeuden sijaan, vaikka Suomen perustuslain 6 pykälä velvoittaa jokaisen ihmisen yhdenvertaiseen kohteluun (Määttä ym., 2017, s. 124).

Vertailuperusteiden asettaminen on kansallisissa hankinnoissa hankintayksiköille vapaaehtoista, mutta niiden käytössä on noudatettava tiettyjä reunaehtoja (Eskola, 2017, s. 365). Erityisen tärkeä periaate on suhteellisuusvaatimus, jonka mukaan hankintayksikön tulee asettaa vain kohtuullisiksi katsottavia vertailuperusteita, jotka hankintayksikkö kykenee perustelemaan (Voutilainen ym., 2023, s. 156). Vertailuperusteiden tulee olla syrjimättömiä myös siten, että niiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen (Eskola, 2017, s. 365). Hankintayksikön on kyettävä osoittamaan vertailuperusteen liityntä hankintaan (Eskola, 2017, s. 365). Perusteiden tulee myös mahdollistaa todellinen kilpailu, eivätkä ne saa mahdollistaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta (Eskola, 2017, s. 365).

Vertailuperusteet voidaan asettaa hyvin tiukasti, mutta hankintayksikkö ei saa asettaa niitä siten, että ne suosivat tai haittaavat tarkoituksenmukaisesti jotain tiettyä toimittajaa (Eskola, 2017, s. 367). Vertailuperusteet tai soveltuvuusvaatimukset eivät saa olla tarjoajien kesken epätasa-arvoisia tai sisältää piilovaatimuksia (Voutilainen ym., 2023, s. 143). Toimittajan on kyettävä arvioimaan, millä seikoilla on tarjouskilpailussa vaikutusta, jo tarjousta laatiessaan (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 104) Vertailuperusteiden on oltava sellaisia, että ammattimaisesti alalla toimivan tarjoajan on mahdollista ne kohtuudella ymmärtää (Voutilainen ym., 2023, s. 143). Vertailuperusteet tulee muotoilla siten, että ne eivät ole abstrakteja termejä, jotka on mahdollista ymmärtää monin eri tavoin (Pöykkylä, 2010, s. 21). Tällöin vertailussa ei voi käyttää sellaisia perusteita, joita ei ole mainittu hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä tai, jotka eivät ole laillisia. (Löppönen, 2012, s. 19).

Vertailuvaiheessa hankintayksikkö tekee useimmiten virheitä (Löppönen, 2012, s. 19). Vertailussa on käytettävä kaikkia tarjouspyynnössä ilmoitettuja vertailuperusteita (Karinkanta & Lahtinen, 2017, s. 122). Hankintayksikkö voi syyllistyä virheeseen esittäessään vertailuperusteet tulkinnanvaraisesti tai epäselvästi tarjouspyynnössä (Löppönen, 2012, s. 18). Jos hankintayksikkö ja tarjoaja tulkitsevat tarjouspyynnössä esitettyjä vertailuperusteita eri tavoin, se lisää pk-yrityksen riskiä jättää tarjous tai toimittaa hankinta, koska jätetty tarjous on aina tarjoajan kannalta sitova (Karhu, 2022, s. 188). Tarjouksesta ei voi lähtökohtaisesti vetäytyä lainkaan, vaikka se erityisistä syistä saattaa olla mahdollista (Kumlin & Taivainen, 2019).

Vertailuperusteiden osalta virheitä sattuu erityisesti erilaisten painotusarvojen ilmoittamisessa. Virheiden tapahtumisajankohta sijoittuu pääosin hankintojen suunnitteluvaiheeseen, jota rasittavat hankintayksikön käytössä olevien taloudellisten ja ajallisten resurssien vähäinen määrä. Virheitä tapahtuu kuitenkin suunnitteluvaiheen lisäksi varsinaisessa vertailuprosessissa. Joskus asetettuja vertailuperusteita ei lopulta käytetä tai niiden painotusarvoja muutetaan kesken kaiken. Hankintayksikön syyllistyminen virheeseen johtuu usein asiantuntemuksen puutteesta, mutta oli teko tahallinen tai tahaton, voidaan sitä pitää yhtä haitallisena ja tuomittavana. Kaiken kaikkiaan vertailuperusteiden suunnittelussa ja vertailuprosessin suorittamisessa esiintyvät puutteet vaarantavat tai estävät oikeusperiaatteiden toteutumisen. (Löppönen, 2012, s. 21)

Eräs esimerkki virheellisestä vertailuprosessista on markkinaoikeuden ratkaisu 591/10, jossa hintoja ei ollut pisteytetty lainkaan. Lisäksi hankintayksikkö oli huomionnut virheellisesti laatuvertailuperusteena erään hakijan tarjoaman keskimääräistiedon työterveyslääkärin ja -hoitajan kuormituksesta. Tällöin jäi epäselväksi millä perusteilla vertailuperusteita sovellettiin ja miten pisteet määräytyivät. Markkinaoikeus määräsi hankintapäätöksen kumottavaksi ja täytäntöönpanon kielletyksi. (Löppönen, 2012, s. 18)

2.2 Mahdolliset vertailuperusteet

Vertailuperusteet voivat lain mukaan olla laadullisia tai yhteiskunnallisia. Lisäksi ne voivat sisältää sosiaalisten tai ympäristönäkökulmien huomioonottamista. Myös innovatiivisia ominaisuuksia voidaan ottaa vertailussa huomioon. Laadullisina vertailuperusteina pidetään esimerkiksi teknisiä ansioita, esteettisiä ominaisuuksia, kustannustehokkuutta ja käyttökustannuksia. Vertailuperusteet eivät voi olla samaan aikaan myös soveltuvuusvaatimuksia, joten saman asian huomioiminen tulee

toteuttaa esimerkiksi antamalla lisäpisteitä, mikäli soveltuvuuskyky ylittyy enemmän kuin vähimmäisvaatimuksen verran. (Aho, 2017, s.17, Uusinoka, 2021)

Vertailuperusteiden täyttäminen velvoittaa myös tarjoajaa. Tarjoajan tulee kyetä osoittamaan täyttävänsä vertailuperusteet, koska epäselvissä tilanteissa hankintayksikkö on velvollinen tarkistamaan tarjoajien antamien tietojen oikeellisuus. (Uusinoka, 2021)

Vallitseva oikeuskäytäntö linjaa, että tarjouksia ja tarjoajia tulisi vertailla erikseen. Tarjoajan kyky toteuttaa sopimus varmistetaan tyypillisesti soveltuvuusvaatimuksilla. Vertailuperusteet tulisi kohdentua vain tarjousten keskinäiseen arviointiin riippumatta siitä, kuka tarjouksen on jättänyt. Jotkin hankinnat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuitenkin välttämättä edellyttävät tarjoajien ominaisuuksien vertailun. (Pökkylä, 2010, s. 10)

Tämän luonteisia hankintoja ovat sellaiset, joiden lopputulosta on vaikeaa tai mahdotonta ennakoida. Kaikissa hankinnoissa vertailua ei ole mahdollista toteuttaa järkevästi pelkästään annettujen tarjoushintojen pohjalta. Näihin sisältyvät muun muassa luontevasti rakennusurakat, koska toimittajan ominaisuuksilla on niiden lopputulokseen vahva vaikutus. Rakennusurakoiden lopputulosta on näin ollen vaikeaa ennakoida. Toimittajan ominaisuuksilla viitataan suorittavan osapuolen eli suorittavan työntekijän, työnjohdon tai yrityksen ominaisuuksiin. Vertailtaviin ominaisuuksiin sisältyvät muun muassa kokemus ja koulutus. (Pökkylä, 2010, s. 22)

Vertailuperusteet eivät saa muodostua alalle pääsyn esteeksi, vaikka kokemuksen ja koulutuksen vertailu on sallittua. Tästä muodostuu kuitenkin problematiikkaa, koska hankintayksikkö ei näin ollen saisi esimerkiksi edellyttää yhdeltä tietyltä työntekijältä seikkaperäistä koulutustasoa ja kokemusvuosia. (Pökkylä, 2010, s. 20) Vertailuperusteina on yleisesti pidetty sellaisia kysymyksiä, joihin ei voi vastata vain kyllä tai ei (Pökkylä, 2010, s. 20). Kun hankintayksikkö haluaa varmistua vertailuperusteilla tarjoajan ammattitaidosta, vertailun tulee kohdistua henkilöstön ja yrityksen osaamiseen sekä aiempiin töihin sen sijaan, että vertailussa huomioitaisiin tarjoajan käytössä olevaa kalustoa (Pökkylä, 2010, s. 22).

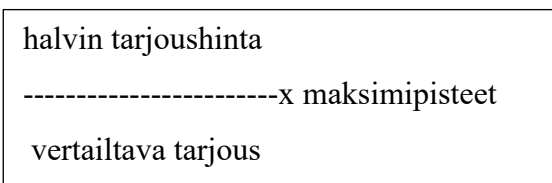
Julkisilla rakennusurakoilla on suuri vaikutus ympäristönsuojelulle. Esimerkiksi purkujätteen sijoittaminen ja uudelleen käyttö säästäisi luonnonvaroja. Julkisiin rakennusurakoihin liittyy myös jätemaksuja ja kuljetuskustannuksia, joissa säästäminen edistäisi julkisten varojen käyttöä. Julkisissa rakennusurakoissa ympäristöasioita voidaan edistää vertailuperusteilla. Muutamia vaihtoehtoja ovat

esimerkiksi erilaiset sertifioidut ympäristöjärjestelmät ja uusiutuvien energialähteiden käytön edellyttäminen. Vertailuperusteiden tulee olla mitattavia ja pohjautua esimerkiksi standardeihin ja sertifikaatteihin. (Koskela, 2021, s. 27–28)

Jotta ympäristöasia voidaan mahdollisimman tehokkaasti ottaa hankinnan aikana huomioon, tulee hankintayksikön selvittää hankinnan ympäristövaikutukset suhteessa hankinnan tavoitteisiin jo hankinnan suunnitteluvaiheessa (Koskela, 2021, s. 27). Ympäristöarvojen huomioonottaminen on usein mahdollista vertailuperusteissa, mutta harva hankintayksikkö päätyy niin tekemään (Koskela, 2021, s. 21). Ympäristönäkökulmien käyttämistä haastaa se, että pelkkä ”ympäristöystävällisyys” ei kelpaa vertailuperusteeksi (Uusinoka, 2021). Useimmiten ympäristönäkökulmat otetaan esille vain soveltuvuusvaatimuksissa (Koskela, 2021, s. 21). Ympäristönäkökulmien vertailussa oleellista on, että vain niin sanottuja ulkoisia ympäristövaikutuksia on mahdollista ottaa huomioon. Ulkoisia ympäristövaikutuksia ovat esimerkiksi ympäristön pilaantuminen hankinnasta johtuen tai ilmastonmuutoksen hillintään liittyvät kustannukset. Ulkoiset ympäristövaikutukset tulee erottaa elinkaarikustannuksista ja niiden arviointiin tulee valita sellainen arviointimenetelmä, ettei se vaaranna syrjimättömyyden periaatetta. (Valtiovarainministeriö, 2023)

2.3 Vertailuperusteiden pisteytysmallit

Hankintayksikkö voi käyttää vertailussa suhteellista, staattista tai lineaarista pisteytysjärjestelmää. Suomessa käytetään lähes aina suhteellista pisteytysjärjestelmää. Suhteellisen pisteytysjärjestelmän voi havainnollistaa siten, että yksinkertaisesti siinä hinta- ja laatuasteet lasketaan yhteen ja eniten pisteitä saanut tarjous voittaa (Kuvio 1).



Kuvio 1. Suhteellinen pisteytysjärjestelmä (Högnäs, 2019, s. 3)

Suhteellisen pisteytysmallin käyttö aiheuttaa valinnan riippuvaisuuden sattumasta ja markkinatoimijoista. Se saattaa altistaa hankintayksikön epäterveelliselle strategiselle vaikuttamiselle. Epäterve strateginen vaikuttaminen saattaa ilmetä esimerkiksi siten, että toimittaja jättää tarjouksen vaikuttaakseen muiden toimijoiden voittamismahdollisuuksiin eikä voittaakseen

tarjouskilpailua itse. Ruotsissa epäterve strateginen vaikuttaminen on ollut keskustelussa esillä paljon. (Högnäs, 2019, s. 3–4) Hankintojen vertailu tulee toteuttaa ensisijaisesti huomiolla tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntäen. Se johtaa siihen, että vertailu tehdään käytännössä numeroperäisillä arvoilla pisteuttamalla. (Pöykkylä, 2010, s.19–20)

Vertailussa voidaan käyttää myös lineaarisen pisteytyksen arviointimallia. Lineaarisen arvioinnin mallissa alimman hinnan tarjous saa maksimipisteet ja korkeimman hinnan tarjous saa vähimmäispisteet. Lineaarinen käsitteenä tarkoittaa suoraviivaista. Tämän mallin voisi kuvata tasaisesti nousevana linjana, johon tarjoajien antamat tarjoukset sijoitetaan. Ruotsissa on tullut esille ajatus, että tarjousten pisteytyksen olisi hyvä olla suoraviivaista tarjoushintojen perusteella. Jos lineaarista pisteytysmallia haluaa käyttää, tulisi laadun painoarvoa pienentää, jotta lineaarinen malli toimisi toivotulla tavalla. Linearisessa mallissa pitää muistaa ottaa huomioon se, että annetut hinnat ovat riippuvaisia muista annetuista hinnoista, lisäksi myös siitä tiedosta mikä on korkein ja mikä alin annettu tarjoushinta. Tätä mallia käytettäessä ei kuitenkaan tarvitse asettaa etukäteen vertailuarvoja. (Högnäs, 2019, s. 5)

On olemassa esimerkkitapauksia, miten tarjoushintaa on laillisesti mahdollista säädellä käyttämällä pisteytysjärjestelmää ja, sanoisin jopa, että, toisten tarjoajien tunnollisuutta hyväksi. Yksi esimerkkitapaus on saatettu päätökseen markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:323/19. Tapauksessa oli kysymys EU-kynnysarvon ylittävästä hankinnasta, jonka tarkoitus oli tähdätä puitejärjestelyyn. Puitejärjestelyllä pyrittiin hankkimaan rakennuspiirustusten kopiointi- ja tulostuspalveluja. Tarjouskilpailuun oli osallistunut kaksi yritystä, joiden tarjousten välinen hintaero oli merkittävä. Tarjouskilpailun hävinnyt osapuoli vei asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi. (MAO:323/19)

Hintaeroa selitti se, että tarjouskilpailun voittanut osapuoli oli esittänyt tarjouspyyntöön vastatessaan erilaisten ammattilaisten tuntihinnaksi 0,01 €. Maalaisjärjellä ajatellen on selvää, ettei vastaavanlaisella tuntihinnalla ketään voi tietenkään työllistää. Markkinaoikeus ratkaisu asian kuitenkin hankintayksikön ja voittaneen tarjoajan hyväksi. Perustelut kuuluivat siten, että hankintayksikkö ei ole velvollinen sulkemaan tarjousta tarjouskilpailun ulkopuolelle poikkeuksellisen alhaisen tarjoushinnan perusteella. Hankintayksikön tulee pyytää selvitys tarjoajalta siitä, mihin poikkeuksellisen alhainen tarjous perustuu, mikäli hankintayksikkö jotain tarjoushintaa sellaisena pitää. Hankintayksiköllä on kuitenkin harkintavalta siitä, mitä sisällöllisiä vaatimuksia

selvityksessä on. Näin ollen viime kädessä hankintayksikkö tekee ratkaisun siitä, täyttyykö tarjouksen kohdalla mikään asetettu poissulkemiseen liittyvä peruste. (MAO:323/19)

Kolmantena tarjousten arviointimallina voidaan käyttää hintojen staattisen pisteytyksen arviointimallia. Tässä mallissa on olemassa kiinteä vertailuarvo (*fixed benchmark*), johon annettuja tarjoushintoja verrataan, toisin kuin suhteellisessa arviointimallissa, jossa hintoja verrataan muihin annettuihin tarjoushintoihin. Tätä mallia käyttäessä suurin haaste onnistuneen lopputuloksen saamiselle on kiinteän vertailuarvon määrittäminen. Hankintayksikkö voi tätä mallia käyttäessään käyttää eri tasoille jaoteltuja pisteitä arvioidessaan laatua, esimerkiksi 100 pisteen loistavaan vastaavuuteen ja nollan pisteen vastaamattomaan. Hintaa arvioidessa tässä mallissa voidaan antaa esimerkiksi 100 % pisteistä kaikista halvimmalle tarjouksella ja 0 % kaikista pisteistä kalleimmalle saadulle tarjoukselle. Suurin haaste tätä mallia käytettäessä on kiinteän vertailuasteikon laatiminen, koska hankintayksikköltä puuttuu merkittävä määrä tietoja, joita se saa vasta tarjoukset saatuaan. (Högnäs, 2019, s. 5)

Vertailuhinnan muuttaminen voi mahdollisesti vaikuttaa tarjouskilpailun lopputulokseen merkittävästi (Kuvio 2, kuvio 3). Kyseisessä esimerkissä vertailuarvo on ensimmäisessä tilanteessa 200000 € ja jälkimmäisessä tilanteessa vertailuarvo on 800 000 €. Tarjoushinnasta voidaan esimerkissä antaa korkeintaan 80 pistettä ja laadusta 20 pistettä. Esimerkissä oletetaan myös, että kumpikin tarjoaja tarjoaa täysin saman tuotteen ja ainoastaan hintaa vertaillaan.

Esimerkkitapauksista ensimmäisessä staattisen pisteytyksen vertailuarvoksi asetetaan 200 000 €. Se johtaa siihen, että tarjoaja saa 80 pistettä tarjoamalla hinnaksi 0 € ja tarjoamalla 200 000 € tarjoaja saa 0 pistettä (Kuvio 2). Toisessa esimerkkitapauksessa vertailuarvoksi asetetaan sen sijaan 800 000 €, jolloin tarjoaja saa 0 pistettä tarjotessaan 800 000 € ja tarjoaja saa 0 € tarjotessaan 80 pistettä (Kuvio 3).

Esimerkkikuvioista voidaan hyvin huomata se, kuinka staattisessa arviointimallissa vertailuarvolla on merkittävä vaikutus lopputulokseen. Kyseisessä esimerkissä saatiin täysin päinvastainen lopputulos vaihtamalla vertailuarvoa suuremmaksi. Voidaan siis todeta, että staattisessa arviointimallissa vertailuarvo on määrittävä elementti, toisin kuin suhteellisessa arviointimallissa, jossa määrittävä elementti on toisten tarjoajien tarjoushinta. (Högnäs, 2019, s. 5)

Tarjoaja	Hinta	Laatu	Hintapisteet	Laatupisteet	Kokonaispisteet
1	180 000	10	8	10	18
2	130 000	16	28	4	32

Kuvio 2. Esimerkki staattisesta pisteytysjärjestelmästä (Högnäs, 2019, s. 6)

Tarjoaja	Hinta	Laatu	Hintapisteet	Laatupisteet	Kokonaispisteet
1	180 000	10	62	10	72
2	130 000	16	67	4	71

Kuvio 3. Esimerkki staattisesta pisteytysjärjestelmästä (Högnäs, 2019, s. 6)

Etukäteen luotuja vertailuarvoja käyttäessä hankintayksikön tulee ottaa huomioon se, että vertailuarvojen suhteellinen painotus tulee vaikuttamaan tarjousten vertailun lopputulokseen. Tarjousten arviointia varten tulee hankintayksikön luoda jonkinlainen asteikko, jotta saatuja tarjouksia voidaan vertailla. Tällainen asteikko voisi olla esimerkiksi loistava – keskinkertainen – tyydyttävä – välttävä. Näille luoduille asteikoille pitää myös määritellä ennalta niistä saatavat pisteet. Jos esimerkiksi välttävältä tasolta saa 5 pistettä ja loistavalta tasolta saa 20 pistettä, saadaan tietty vertailuarvo. Mutta jos vaihdetaan tasolta välttävä saatavaa pistemäärää esimerkiksi niin, että siitä saa 10 pistettä ja tasolta loistava saa edelleen 20 pistettä, niin saadaan erilainen lopputulos kuin alkuperäisillä arvoilla. (Högnäs, 2019, s. 5–6)

Staattisessa hinnan vertailumallissa kaikista olennaisin merkitys on ennalta määrättyllä vertailuarvolla, joka voi väärin määriteltäessä vääristää tarjouskilpailun tulosta merkittävästi. Staattisessa vertailumallissa vertailuarvo on kaikista tärkein elementti toisin kuin taas suhteellisessa vertailumallissa, jossa taas toisen tarjoajan hinta on tuo tärkein elementti. (Högnäs, 2019, s. 6)

3 METODOLOGIA

3.1 Tutkimuskysymys

Siitä syystä, että tutkimuksen tarkoituksena on aineiston avulla jäsenellä ja selvittää, minkälaisia vertailuperusteita julkisten rakennusurakoiden tarjouskilpailuissa mahdollisesti käytetään tai voitaisiin käyttää, tutkimuskysymys muotoutui seuraavanlaisesti: "Miten tarjousvertailu julkisten rakennusurakoiden osalta voidaan suorittaa?" Tutkimuksessa tarkoituksena on jäsenellä hankintayksikön valitseman valintaperusteen vaikutusta vertailuperusteisiin ja niiden käyttömahdollisuuksiin sekä yleisesti luoda kokonaiskuva tarjousvertailun lähtökohdista julkisissa rakennusurakoissa. Tutkimuksessa otetaan huomioon rakennusurakoiden erityispiirteet suhteessa muihin julkisiin hankintoihin.

3.1 Tutkimusmenetelmä ja aineiston keruu

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimuksena. Tutkimuksen tavoitteena on vastata tutkimuskysymyksen empiirisen analyysin pohjalta. Pienen tutkimusotoksen kautta tutkimus pyrkii havainnollistamaan vertailuperusteiden käyttöä käytännössä sekä kannustamaan vertailuperusteiden laajaan ja monipuoliseen käyttöön.

Laadullisessa tutkimuksessa on katsottu olevan kaksi vaihetta, jotka ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havainnot pyritään pelkistämään mahdollisimman suppeaksi joukoksi laadullisessa tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen tulokset eivät ole pelkästään aineistosta poimittuja havaintoja vaan niiden pohjalta muodostunut kokonaisuus, jonka avulla systeemiä voidaan ymmärtää. (Alasuutari, 2011)

Laadullisen tutkimuksen yksi yleisimpiä aineistonkeruumenetelmiä on dokumenteista kerättävä tieto (Tuomi ym., 2018). Tämä menetelmä soveltui tutkimuskysymyksen kannalta parhaimmaksi tähän tutkimukseen. Sen vuoksi tutkimus rakentuu vahvasti valituista dokumenteista kerätyn tiedon ympärille. Lisäksi, koska laadullisessa tutkimuksessa teorian merkitys on korostunut (Tuomi ym., 2018), osana aineistoa on aihetta koskettava voimassa oleva lainsäädäntö sekä laajasti ja kattavasti oikeuskirjallisuutta.

Tutkimuksen tiedonantajat, eli tässä tapauksessa dokumenttien lähteet, valikoituvat laadullisessa tutkimuksessa harkinnanvaraisesti (Tuomi ym., 2018). Tässä tutkimuksessa dokumentit valikoituivat eri puolella Suomea sijaitsevista hankintayksiköistä. Nämä hankintayksiköt ovat Raaseporin kaupunki, Keravan kaupunki, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri, Mäntsälän kunta, Päijät-Hämeen hyvinvointialue ja Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalvelut Oy. Analyysissä käytetyt dokumentit ovat julkisia, joten yksilöivät tiedot hankintayksiköistä on säästetty tähän tutkimusraporttiin ilman anonymisointia.

Tässä tutkimuksessa käytetään teorialähtöistä sisällönanalyysia. Aineiston kuvaama ilmiö sanallistetaan ja kuvataan selkeästi sisällönanalyysin keinoin. Teorialähtöiselle sisällönanalyysille tyypillistä on, että teoreettiset käsitteet ovat valmiina. Esimerkiksi aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä teoreettiset käsitteet luodaan aineiston pohjalta. (Tuomi ym., 2018).

3.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta oleellista on, että vertailuperusteiden tulee pohjautua lakiin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Tutkimuksessa oletettiin, että dokumenteissa esitetyt vertailuperusteet noudattavat lakia, koska kyseisten hankintojen toteuttamisesta ei ole tuomioistuimien ratkaisuja.

Tämän tutkimuksen luotettavuudelle merkittävä seikka on myös se, että tutkimuskohteena on ilmiö tutkimuksen tiedonantajien sijaan. Tällöin tiedonantajien vähäinen määrä on vähemmän merkitsevä. Tiedonantajien tarjoaman aineiston kautta kerättyjä johtolankoja on yhdistetty toisiinsa, jotta tutkimuksen koherenssi eli johdonmukaisuus säilyy.

Tutkimuksen aineisto on kerätty vuosilta 2018–2023, jolloin se on ajankohtaista niin lainsäädännön kuin ilmiön kannalta. Aineisto pyrittiin kokoamaan viimeisten vuosien tarjouskilpailudokumenteista, jotta tarjousvertailun toteuttamismahdollisuuksista saataisiin mahdollisimman validia tietoa.

Tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta olen tutkijana pyrkinyt irtautumaan aikaisemmasta tiedostani ja ottamaan katsantokannan mahdollisimman avoimista lähtökohdista. Lähestyn aiheitani itselleni jo tutuksi tulleiden dokumenttien kautta, jotta työn sujuvuus ja aineistojen määrä on mahdollista ajallisten resurssien puitteissa maksimoida. Vaikka dokumentit olivat minulle entuudestaan tuttuja, suoritin aineiston valinnan vain valitsemillani rajausperusteilla eli valitsemalla

kansallisen kynnyksarvon ylittäviä puitejärjestelyyn tähtäviä rakennusalan dokumentteja eri puolelta Suomea vuoden 2016 jälkeiseltä ajalta.

3.3 Aineiston esittely

Dokumentteja on kerätty kuudesta kilpailutuksesta. Tämän tutkimuksen keskeinen dokumenttimuoto on tarjouspyyntö. Jokaisesta tapauksesta on kerätty seuraavat tiedot: hankintayksikön nimi, hankinnan sisältö, valintaperuste ja mahdolliset vertailuperusteet. Joistakin tapauksista saatiin selville myös hankinnan arvioitu arvo. Pääasiallinen tutkimuskohde on vertailuperusteiden käyttö.

Ensimmäinen valittu dokumentti koskettaa Raaseporin kaupungin tilahallinnon toimesta toteutettua tuntiveloitusperusteisten rakennustöiden kilpailuttamista vuonna 2018. Kyse on pienehköjen rakennusteknisten töiden kokonaisuudesta, joita ei erikseen kilpailuteta. Valintaperusteena on halvin hinta. Muita vertailuperusteita hankintayksikkö ei käyttänyt. Osa- tai vaihtoehtoisia tarjouksia ei hyväksytty. Soveltuvuusvaatimuksia oli käytössä useita. Niitä olivat esimerkiksi kaupparekisteriote, verovelkatodistus tai todistus verojen maksamisesta, sekä todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja erääntyneiden eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta. Raaseporin kaupunki valitsi puitesopimukseen kolme halvimman hinnan jättänyttä kelpoisuusehdot täyttävää yritystä. Puitesopimuksen kesto oli kolme vuotta ja lisäksi Raaseporin kaupungilla oli mahdollisuus yhden vuoden optiokauteen.

Toisessa valitussa dokumentissa haettiin Keravan kaupungille vuonna 2022 rakennus- ja viherammattihenkilöitä vuoden mittaiseen puitesopimukseen, jota on mahdollista jatkaa kahdella vuoden mittaisella lisäkaudella. Saatujen tarjouksien vertailu suoritettiin pisteytysjärjestelmällä, jotta voitiin valita hinta-laatusuhteeltaan edullisin tarjous. Vertailun painotus oli hinnalle 70 % ja laadulle 30 %. Keravan kaupunki pyysi tarjouksia kaupunkitekniikalle työskentelevistä rakennusapuhenkilöistä katu- ja vesihuoltorakentamiseen, maarakennusammattihenkilöistä, viherrakennusammattihenkilöistä sekä viherrakennussapidonhenkilöistä. Tarjouspyynnön mukaisesti Keravan kaupungin oli tarkoitus valita puitesopimukseen 1–5 urakoitsijaa sopimuskaudelle. Keravan kaupunki ei tarjouspyynnön mukaisesti sitoutunut mihinkään tilausmääreisiin sopimuskauden aikana, mahdolliset tilaukset tilataan etusija järjestyksessä. Mikäli valitut palvelun tuottajat eivät voi haluttua

palvelua tuottaa resurssipulan tai muun esteen vuoksi on tilaajalla oikeus tilata tarvittava työ sopimuksen ulkopuolelta.

Kolmannessa dokumentissa Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri hankki vuonna 2022 puitesopimusjärjestelyllä korjaus- ja kunnossapitohankkeiden rakennustekniset työt. Kyseisiin töihin pyydettiin tarjoustä rakennusteknisten töiden työnjohtajasta, rakennusammattimiehestä, rakennusapumiehestä ja rakennussiivoojasta tuntiveloitusperiaatteella. Lisäksi hankintaan kuului kiinteähintaiset kokonaisurakkana suoritettavat rakennusteknisetyöt, joista järjestetään erikseen minikilpailutus. Hankkeet ovat sisällöltään ja kustannuksiltaan erityyppisiä. Hankinta oli jaettu neljään eri osaan, johon kukin tarjoaja pystyi tarjoamaan kelpoisuusehdot täytettyään. Jokaiseen osaan valittiin 3–5 hinta-laatusuhteeltaan edullisinta toimittajaa.

Valintaperusteena kyseisessä kilpailutuksessa käytettiin hinta-laatusuhdetta. Vertailupisteet saatiin laskemalla annetut tuntihinnat ja laatupisteet annetun kaavan mukaisesti. Puitesopimukset jokaiseen neljään osaan muodostettiin kahdeksi vuodeksi, lisäksi käytössä oli kahden vuoden optio mahdollisuus, josta päätetään vuosi kerrallaan. Tilaajalla ei ole sopimuksessa määräostovelvoitteita ja se voi tilata tarvittavat työt myös sopimuksen ulkopuolelta.

Neljännessä dokumentissa Mäntsälän kunta pyysi tarjouksia rakennusteknisistä töistä loppu vuonna 2022. Rakennustekniset työt eriteltiin sisältävän kirvesmiehen töitä, rakennuspeltisevän töitä, laatoitus- ja vesieristystöitä, bitumikattotöitä, asbestipurkutöitä, rautarakennetöitä ja muuraus- ja rappaustöitä. Valintaperusteena puitejärjestelyssä käytettiin halvinta hintaa ja vertailussa pisteytysjärjestelmää. Jokaisessa pyydetyssä osa-alueessa oli pyydetty vähintään ammattimiehen tuntihinta sekä työnjohtajan tuntihinta, josta saatiin laskukaavaa hyödyntäen muodostettua painotettu vertailuhinta. Kaikkeen pyydettyihin osa-alueisiin valittiin neljä puitesopimustoimittajaa, ainoastaan kirvesmiehen töihin valittiin kuusi puitesopimustoimittajaa. Mäntsälän kunta solmi valittujen puitesopimustoimittajien kanssa kolmen vuoden sopimuksen, jota on mahdollista jatkaa kahdella vuoden mittaisella optiokaudella. Myös Mäntsälän kunta pitää itsellään oikeuden tilata mahdolliset tarvittavat työt sopimusten ulkopuolelta, eikä sitoudu mihinkään minimi tilausmääriin sopimuskaudella.

Viidennessä dokumentissa Päijät-Hämeen hyvinvointialue hankki puitesopimuksella seuraaviin teknisiin töihin puitesopimuskumppanit vuonna 2023. Lv-tekniset työt, iv-tekniset työt, sähkö- ja teletekniset työt, rakennustekniset työt sekä maalaus- ja lattiapinnoitetyöt. Jokaiseen osa-alueeseen

valittiin kaksi edullisinta toimittajaa. Valintaperusteena Päijät-Hämeen hyvinvointialue käytti halvinta hintaa, joka muodostui jokaisen osa-alueen pyydettyjen hintojen keskiarvosta. Valittujen puitesopimustoimittajien kanssa Päijät-Hämeen hyvinvointialue teki kahden vuoden mittaisen sopimuksen, jota on mahdollista jatkaa kahdella yhden vuoden mittaisella sopimuksella. Puitesopimuksessa tilaaja tilaa tarvittavat työt etusijajärjestyksessä valituilta puitesopimustoimittajilta. Tilaaja ei sido tarjouspyynnön mukaisesti itseään mihinkään tilausmääriin sopimuskauden aikana. Päijät-Hämeen hyvinvointialue pitää itsellään myös mahdollisuuden tilata tarvittavia töitä sopimuksen ulkopuolelta, mikäli puitesopimustoimittavat eivät kykene palvelua tuottamaan annettujen määreiden mukaisesti. Hankinta ylitti kansallisen hankinnankynnysarvon.

Kuudennessa dokumentissa Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalvelut Oy hankki pienten ja keskisuurten yksilöimättömien rakennustöiden toteuttajat korjaus- ja muutostyöhankkeisiin Kotkan alueella vuonna 2022. Valintaperusteena oli kokonaistaloudellisesti edullisuus ja vertailu suoritettiin pisteyttämällä. Vertailupisteet saatiin arvot kaavaan sijoittamalla. Hinnasta sai maksimipisteinä 95 pistettä ja laadusta 5 pistettä, hinta pisteytettiin yksinkertaisesti sijoittamalla tarjottu hinta kaavaan, josta saatiin vertailuhinta. Laatupisteet annettiin yrityksen laatujärjestelmän mukaan, jos sellainen yrityksellä oli, pisteet olivat 0, 3 ja 5, saatu arvo kaavaan sijoittamalla saatiin laadun vertailuluku.

Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalvelut Oy solmi puitesopimuksen enintään viiden toimittajan kanssa. Puitesopimusten kausi oli kolme vuotta, jonka jälkeen on mahdollisuus yhden vuoden mittaiseen optiokauteen. Tilaaja ei tässäkään tapauksessa pitänyt itsellään velvoitetta minimitalausmääriin ja pidätti itsellään oikeuden tilata mahdollisia töitä puitesopimuksen ulkopuolelta tarvittaessa.

Valitut dokumentit ovat julkisia asiakirjoja, jotka ovat saatavissa hankintayksiköiden verkkosivuilta sekä pyytämällä suoraan hankintayksiköltä. Asiakirjojen julkisuutta säätelee Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, mikäli hankintayksikkö on Hankintalain 4 §:n mukainen hankintayksikkö. Myös hankintalaissa säädetään asiakirjojen julkisuudesta 138 pykälässä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 30.4.2024)

4 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimustulokset koostuvat havaintojen muodostamasta kokonaisuudesta. Havaintoja tehtiin niin dokumenteista kuin aihetta koskevasta oikeuskirjallisuudesta. Tutkimuskysymyksen kannalta tärkeänä esiin nousi erilaisia vertailuperusteiden käytön mahdollisuuksia sekä niihin liittyviä erityisiä seikkoja. Huomioita tehtiin dokumenteissa käytetyistä vertailuperusteista sekä niitä koskettavista pisteytysjärjestelmistä.

Analyysin aikana esille nousi myös vertailuperusteita, joita voitaisiin käyttää, mutta joita ei dokumenteissa esiintynyt. Tutkimuksen luonteen vuoksi tämän tarjoamaa tietoa ei voida yleistää, koska tutkimuksessa oli pieni tutkimusotos. Tarkoituksena on kuitenkin luoda kokonaiskuva vertailuperusteiden käytöstä, joten tutkimuksen kannalta on olennaista myös huomioida kokonaisuudessaan kaikki perusteet, joita tarkalleen ottaen voitaisiin käyttää.

Tässä luvussa käydään ensin eritellen läpi kaikki käytettävissä olevat vertailuperusteet sekä dokumenteista poimitut vertailuperusteet. Seuraavaksi tuodaan esille käytetyt pisteytysjärjestelmät, jotka auttavat hahmottamaan vertailuperusteiden painoarvoa tarjouskilpailussa. Viimeiseksi nostetaan esiin ne vertailuperusteet, joita dokumenttien tapauksissa ei käytetty.

4.1 Havaitut vertailuperusteet

Tarjouksien vertailuperusteissa kahdella tilaajalla oli koulutukseen liittyviä vertailuperusteita, joista annettiin pisteitä. Neljällä tilaajalla koulutusta koskevat ehdot olivat sijoitettu soveltuvuusvaatimuksiin. Koulutuksesta pisteitä sai Keravan kaupungin ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kilpailutuksissa. Koulutusta ei ollut otettu mukaan vertailuperusteisiin Mäntsälän kunnan, Raaseporin kaupungin, Päijät-Hämeen hyvinvointialueen eikä Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden kilpailutuksissa.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirillä kilpailutuksessa oli kaikkiaan 40 laatupistettä, joista 10 laatupistettä oli mahdollista saada koulutuksella. Tarjouspyynnössä kysyttiin, onko yrityksellä koulutusohjelma työntekijöilleen, joka on kattava ja jota seurataan säännöllisin ajoin. Vastausvaihtoehtoina tähän kysymykseen oli kyllä tai ei. Negatiivisesta vastauksesta sai 0 laatupistettä ja positiivisesta 10 laatupistettä.

Keravan kaupungilla laatupisteitä sai kaikkiaan 30, jotka muodostuivat osa-alueittain. Maarakennusammattihenkilö sai alan ammattitutkinnosta 10 laatupistettä, viherrakennusammattihenkilö sai koulutuslaatupisteitä alan ammattitutkinnosta 10 laatupistettä. Viherkunnossapidonhenkilö sai myös 10 laatupistettä suoritetusta ammattitutkinnosta. Viherrakennusammattihenkilön ja viherkunnossapidonhenkilön osalta sai lisäksi erikseen kummaltakin 5 laatupistettä, mikäli työntekijällä on kasvinsuojelututkinto.

Kahdessa tapauksessa tarjouksien vertailuperusteissa oli kokemukseen liittyviä vertailuperusteita, jotka pisteytettiin. Lopuissa tapauksissa kokemusta koskevat ehdot oli sijoitettu soveltuvuusvaatimuksiin. Pisteitä kokemuksesta sai Keravan kaupungin ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin puitesopimuskilpailutuksista. Kokemuksesta ei ollut huomioita Mäntsälän kunnan, Päijät-Hämeen hyvinvointialueen, Raaseporin kaupungin eikä Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden puitesopimuskilpailutuksissa.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kilpailutuksessa oli kaikkiaan 40 laatupistettä, joista 15 laatupistettä oli mahdollista saada kokemuksen kautta. Kokemuksen osoittamiseksi tuli rakennusteknisten töiden työnjohtajalla olla työkokemusta työnjohtotehtävistä yli 10 vuotta, jotta sai 10 laatupistettä, 5–9 vuotta tällöin sai 5 laatupistettä ja alle 5 vuoden kokemuksesta ei annettu pisteitä lainkaan. Lisäksi oli mahdollista saada 5 laatupistettä lisää, jos nimetyllä työnjohtajalla oli kokemusta vähintään kolmesta sairaalakiinteistössä suoritetusta urakasta.

Keravan kaupungin kilpailutuksessa laatupisteitä maarakennusammattihenkilö pystyi saamaan kaikkiaan 30. 20 pisteistä muodostui kokemuksen perusteella. 3–5 vuotta kokemuksella sai 6 laatupistettä, 6–10 vuotta kokemusta antoi 12 laatupistettä, yli 10 vuotta kokemusta antoi täydet 20 laatupistettä. Viherrakennusammattihenkilö sai laatupisteitä kokemuksesta korkeintaan 15. 3–5 kokemusvuodella sai 5 laatupistettä, 6–10 kokemusvuodella sai 10 laatupistettä ja yli 10 vuoden kokemuksella sai täydet 15 laatupistettä. Viherkunnossapidonhenkilö sai laatupisteitä kokemuksesta

myös maksimissaan 15. 1–3 vuoden kokemuksella sai 5 laatupistettä, 4–10 vuoden kokemuksella sai 10 laatupistettä ja 11–35 kokemuksella sai täydet 15 laatupistettä.

Laadulliset perusteet olivat vertailuperusteina kahdella tilaajalla, joista annettiin laatupisteitä, jotka vaikuttivat vertailuhintaan. Muilla tilaajilla ei ollut laadullisia perusteita tarjouspyynnössään lainkaan. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin sekä Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden tarjouksissa oli mahdollista saada laatupisteitä laatujärjestelmillä. Mäntsälän kunnan, Raaseporin kaupungin, Päijät-Hämeen hyvinvointialueen ja Keravan kaupungin tarjouspyynnöissä ei saanut laatupisteitä laadullisin perustein, eikä laadullisia perusteita ollut käytetty soveltuvuusvaatimuksissakaan.

Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden tarjouspyynnössä oli mahdollista saada yhteensä 100 pistettä, joista 95 pistettä muodostui annetusta hinnasta ja 5 pistettä laadusta. Laadun pisteet annettiin yrityksen mahdollisen laatujärjestelmän perusteella. Jos yrityksellä ei ollut laatujärjestelmää annettiin 0 laatupistettä. Laatujärjestelmästä, jota ei ollut sertifioitu annettiin 3 laatupistettä ja sertifioidusta laatujärjestelmästä annettiin täydet 5 laatupistettä.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin tarjouspyynnössä oli kaikkeen 40 laatupistettä, joista 15 laatupistettä oli mahdollista saada laadullisin perustein. Laatupisteet oli mahdollista saada seuraavanlaisesti: yrityksellä oli käytössään sertifioitu laadunhallintajärjestelmä, joka täytti ISO9001:2015 standardit ja siitä oli osoittaa todistukset, tästä annettiin täydet 15 laatupistettä. Yrityksellä oli yrityksen sisäinen laatujärjestelmä, joka koostui vähintään toimintajärjestelmästä, viiteaineistosta ja laatukäsikirjasta, tästä annettiin 10 laatupistettä. Jos tarjoavalla yrityksellä ei ollut käytössään laadunhallintajärjestelmää annettiin laatupisteitä 0.

4.2 Havaitut pisteytysmallit

Kaikista kuudesta tarjouspyynnöstä neljässä oli käytetty pisteytysjärjestelmää vertailuhinnan laskemiseksi. Suhteellista pisteytysjärjestelmää oli käytetty Mäntsälän kunnan, Keravan kaupungin, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ja Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden tarjouspyynnöissä muodostamaan vertailuhinta.

Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalveluiden tarjouspyynnössä maksimipisteet olivat 100, joista 95 pistettä muodosti hinta ja 5 pistettä muodosti laatu. Hinnan vertailuarvo saatiin laskemalla pienen annettu arvo jaettuna tarjotulla arvolla ja kertomalla maksimipistemäärällä. Laadun pisteet saatiin jakamalla tarjottu arvo suurimmalla annetulla arvolla ja kertomalla tulos maksimipisteillä. Saadun arvot yhdistämällä saatiin vertailuarvo.

Mäntsälä kunnan tarjouspyynnössä vertailuhinnat laskettiin myös käyttämällä suhteellista pisteytysjärjestelmää. Esimerkiksi muuraus- ja rappaustöiden vertailuhinta saatiin kertomalla pienen annettu arvo maksimipisteillä ja jakamalla tulos tarjotulla arvolla. Saaduista vertailuhinnoista täydet pisteet saanut tarjous voitti. Maksimipisteet Mäntsälän kunnan kilpailutuksessa oli 100 pistettä.

Keravan kaupungin kilpailutuksessa käytettiin muiden tapaan suhteellista pisteytysjärjestelmää. Maksimipisteet Keravan kaupungin tarjouspyynnössä olivat 100, joista 30 pistettä oli laadulle ja 70 pistettä hinnalle. Vertailupisteet hinnalle saatiin jakamalla pienen annettu arvo tarjotulla arvolla ja kertomalla saatu tulos maksimipisteillä. Laadun vertailupisteet saatiin jakamalla tarjottu arvo suurimmalla arvolla ja kertomalla saatu tulos maksimipisteillä. Käytetty vertailupistemäärä saatiin yhdistämällä kaavoista saadut luvut yhteen.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kilpailutuksessa käytettiin muiden tilaajien tapaan suhteellista pisteytysjärjestelmää vertailuarvon saamiseksi. Tarjouspyynnössä oli mahdollista saada yhteensä 140 pistettä, joista 40 pistettä oli mahdollista saada laadusta ja 100 pistettä hinnasta. Laadun pisteet saatiin laskemalla yhteen kolmen eri osa-alueen laatupisteet. Hinnan pisteet saatiin kertomalla rakennusteknisten töiden työnjohtajan tuntiveloitushinta luvulla 0,1, rakennusammattimiehen tuntiveloitushinta luvulla 0,6, rakennusapumiehen tuntiveloitushinta luvulla 0,2 ja rakennussiivoojan tuntiveloitushinta luvulla 0,1. Edellä mainitut hinnat laskettiin yhteen ja pienimmän lukuarvon saanut tarjous saa täydet 100 hintapistettä. Vertailupisteet saatiin jakamalla edullisin saatu hinta tarjotulla hinnalla ja kertomalla saatu arvo maksimipistemäärällä. Lopuksi laskettiin yhteen saadut laatupisteet ja saadut hintapistet, näin saatiin vertailupisteet annetuille tarjouksille.

Pisteytysjärjestelmää ei käytetty Raaseporin kaupungin hankinnassa, siinä ainoana vertailuperusteena oli annettu tuntihinta. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen tarjouspyynnössä oli laskettu yhteen työjohtajan, ammattimiehen ja siivoojan annetut tuntityöhinnat kerrottuna arvioiduilla vuosituntimäärillä, näin saatiin vertailuhinta.

4.3 Huomioita dokumenttien tarjousvertailuista

Jokaisessa tässä tutkimuksessa käsitellyssä kilpailutuksessa oli keskinäistä vaihtelua vertailuperusteissa. Vaihtelua oli myös valintaperusteissa ja soveltuvuusvaatimuksissa. Huomionarvoista on, että missään kilpailutuksessa ei käytetty vertailuperusteina sellaisia seikkoja, jotka olisivat koskettaneet ympäristö- tai sosiaalisia näkökohtia tai edistäneet innovatiivisuutta. Myös laadullisia vertailuperusteita oli käytössä varsin vähän. Esimerkiksi kustannustehokkuutta tai teknisiä ansioita ei arvioitu.

Kun valintaperusteeksi on valittu halvin hinta, se käytännössä tarkoittaa, että vain hintaa verrataan. Valintaperusteista hinta-laatusuhteen käyttö antaa monipuolisemmat mahdollisuudet käyttää vertailuperusteita. Tällöin esimerkiksi sosiaalisten näkökohtien huomioon ottaminen onnistuu. Vertailun keskittyessä pelkkään hintaan, riskinä on, että toteutustapa saattaa hyvinkin tiukasti rajautua. Se johtaa siihen, että innovatiiviset toteutustavat kustannustehokkaat vaihtoehdot saattavat jäädä tarjouskilpailun ulkopuolelle. Näin ollen voidaan pitää tärkeänä, että vertailussa käytetään muitakin seikkoja kuin pelkästään hintaa. Se tuottaa parhaimmillaan hankintayksikölle lisäarvoa muun muassa parantuneen palvelun muodossa. (Pökkylä, 2010, s. 19)

Hallituksen esityksessä 108/2016 todetaan, että lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli edistää ympäristönsuojelua julkisilla hankinnoilla. Se toteutettiin uudistuksessa poistamalla epäselvyyksiä ja lisäämällä mahdollisuuksia ympäristönäkökohtien käyttöön. Samassa yhteydessä myös sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisen edistämistä pidettiin tarpeellisena. Euroopan komissio on määritellyt sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat siten, että niitä ovat ne hankintatoimet, jotka sisältävät yhden tai useamman sosiaalisen näkökohdan. Sosiaalisia näkökohtia ovat esimerkiksi yhdenvertaiset mahdollisuudet, sosiaalinen osallisuus, sosiaalisten oikeuksien huomioiminen, työllisyysmahdollisuudet, kestävyysperusteet ja eettisen kaupan periaatteet. Sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat vaativat lakiesityksen mukaan, että hankintayksiköllä on mahdollisuus ottaa esimerkiksi tiettyjen ryhmien työllistäminen huomioon. (HE 108/2016)

Dokumenttien tapauksissa ei otettu sosiaalisia näkökohtia lainkaan huomioon. Toki on varmasti arvioitavissa, kuinka hyvin se olisi kyseisissä tapauksissa tuottanut tulosta. Lakiuudistuksen kannalta

huomio on kuitenkin vartenotettava, koska sen osa tarkoitusta oli nimenomaan edistää kyseisten näkökulmien huomioonottamista.

Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioiminen ei kuitenkaan ole hankintayksiköille velvoittavaa vaan suositus (Eskola ym., s. 27). Rakennusala on kuitenkin yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa ympäristön kuormituksen kannalta, koska rakentaminen aiheuttaa lähes kolmanneksen kasvihuonekaasupäästöistä ja noin 40 prosenttia energiankulutuksesta Suomessa (Koskela, 2021, s. 28).

Tarja Koskelan tutkimus vuodelta 2021 selvitti ympäristötekijöiden huomioimista hankintojen kilpailutuksissa. Koskela toteaa, että julkiset hankinnat saattavat vaikuttaa ympäristöön haitallisesti. Tutkimuksessa selvisi, että tarkastelujakson aikana Helsingin kaupunki toteutti 106 julkista hankintaa, joista 48 prosentissa ei huomioitu millään tavalla ympäristöarvoja. Helsingin kaupungin julkisista hankinnoista 45,3 % liittyivät rakentamiseen ja huoltotöihin. Toisaalta Joensuussa ympäristöarvot oli huomioitu noin 90 %:ssa tarkastelujakson aikaisista hankinnoista. Ympäristöarvot useimmin huomioitiin soveltuvuusvaatimuksissa vertailuperusteiden sijaan. (Koskela, 2021)

Jokseenkin yllättävä huomio dokumenttien tapauksissa oli se, ettei ympäristönäkökohtia nostettu vertailuperusteiksi. Se tuskin olisi ollut poissuljettua, vaikka kysymys on työntekijöiden hankintaan tähtäävistä puitejärjestelyistä. On mielenkiintoista, että rakennusalan työntekijöihin ei kohdistu esimerkiksi ympäristötekijöihin liittyviä koulutusvaatimuksia dokumenttien tapauksissa. Koulutukset varmasti edesauttaisivat työntekijöiden toimintaa työssään enemmän ympäristöystävälliseen suuntaan.

Kokonaisuutena tarjousvertailu oli laajasti kaikissa dokumenttien tapauksissa kohtuullisen suppeaa ja selkeät arvoihin liittyvät rajanvedot jäivät pois. Vaikka yleistää ei näin pienellä tutkimusotoksella kykene, on mahdollista todeta, että edellä mainittu kirjallisuuden havainto hinnan säilymisestä keskeisimpänä vertailukeinona elää vahvasti myös tämän tutkimusotoksen tapauksissa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarjouskilpailun suunnittelua ohjaa valintaperusteen määrittely. Laissa on säädetty, että tarjouksista tulee valita kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto, jolla tarkoitetaan halvinta, kustannuksiltaan edullisinta tai hinta-laatusuhteeltaan parasta. Hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä tulee olla määritelty kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste. Erityisesti, kun hankintayksikkö käyttää hinta-laatusuhdetta kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena, vertailuperusteita on laajemmin käytettävissä. (Hankintalaki 106 §)

Tutkimus osoitti, että hankintayksiköillä on käytössään mahdollisia vertailuperusteita kansallisia hankintoja kilpailuttaessaan. Vertailuperusteiden käyttö ei ole hankintayksiköille pakollista, vaan vertailu voidaan suorittaa pelkästään hintaa vertailemalla.

Hinta-laatusuhteen arvioinnissa hankintayksikkö voi käyttää vertailuperusteena erilaisia yhteiskunnallisia, sosiaalisia, laadullisia tai ympäristönäkökohtia. Hankintayksikkö on esimerkiksi vapaa huomioimaan suorittavan osapuolen eli tarjoavan yrityksen tai sen käytössä olevan henkilöstön kokemuksen ja ammattipätevyyden vertailuperusteiden muodossa. (Hankintalaki 93 §)

Vertailuperusteet tulee pisteyttää, jotta lopullinen valinta voidaan suorittaa. Hankintayksiköillä on harkintavaltaa suhteessa käytettyyn pisteytysjärjestelmään. Suomessa on yleisesti käytössä suhteellinen pisteytysjärjestelmä. Lisäksi on olemassa staattinen ja lineaarinen pisteytysjärjestelmä.

Hankintalain uudistus vuodelta 2016 linjaa yhdeksi uudistuksen keskeisimmäksi tavoitteeksi kansallisten hankintojen osalta sen, että pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua parannettaisiin. Kansallisten menettelyjen keventämisen ajateltiin johtavan siihen, että pk-yrityksillä olisi parempi asema kilpailutuksissa. Keventämistavoite pohjautuu säädösvalmisteluvaiheessa vastaanotettuun selvitykseen, jonka mukaan menettelysäännöt koetaan pk-yrityksissä monimutkaisiksi.

Ulla Karhu ei väitöskirjassaan vuonna 2022 tunnistanut tämän keventämistavoitteen vaikuttavuutta, koska hän toteaa edelleen, että pk-yrityksille aiheutuu hankintamenettelyistä kohtuuton hallinnollinen kuorma. Lisäksi Karhu mainitsee, että aiemman kokemuksen edellyttäminen tarkoittaa, että pk-yrityksien osallistumismahdollisuudet ovat heikommät, koska kokemuksen kerryttäminen suurista

hankkeista on lähes mahdotonta. Keskisuuret toimijat voivat Karhun mukaan hävitä myös työnjohdon palkkaukseen liittyvässä kilpailussa määräävässä markkina-asemassa oleville yritykselle

Tutkimuksen aikana onnistuin hyvin pyrkimyksessäni pysyä aiheen kannalta neutraalissa tutkijaroolissa. Tulokset vastasivat odotuksiani, mutta kokonaisuus oli kuitenkin paljon haastavampi ja monipuolisempi tarjousvertailuun liittyvän lainsäädännön ja oikeuskäytännön osalta kuin olisin osannut ajatella. Uskon hyötyväni oivaltamastani ja toivon sitä myös kaikille hankintojen parissa työskenteleville.

Erityisesti mielenkiintoni kohdistui tutkimuksen aikana pisteytysjärjestelmiin, joita vertailuperusteiden arvioinnissa käytetään. Saattaako pisteytysjärjestelmät mahdollistaa tarjouskilpailun manipulointia? Mitä jos tarjouskilpailuun osallistuva yritys käyttää pisteytysjärjestelmää hyväksi siten, että se ei vastaa totuudenmukaisesti tarjouspyyntöön vaan pyrkii numeraalisin arvoin saavuttamaan etulyöntiaseman toisiin tarjoajiin nähden?

Jaan kirjallisuudessa esille nostetun huolen siitä, ettei viimeisimmän hankintalakiuudistuksen tavoite hankintalain keventämisestä oikein toteudu. Koen edelleen ja oikeastaan entisestään, että koko julkisiin hankintoihin liittyvä järjestelmä on liian monimutkainen ja kuormittaa aivan kohtuuttomasti kaikkia osapuolia.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ja Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalvelut Oy:n tarjouspyynnöissä oli mahdollista saada vertailuhintaan vaikuttavia laatupeitteitä, jos yrityksellä oli käytössä laadunhallintajärjestelmä. Yrityksen itse laatimasta laadunhallintajärjestelmästä sai vain osan pisteistä ja täydet pisteet sai ainoastaan sertifioidulla ISO 9001 laadunhallintajärjestelmällä, jonka voi myöntää Suomessa yritys, jonka FINAS on akkreditoinut. Sertifioidut laadunhallintajärjestelmät ovat varsin hinnakkaita ja niitä ei ole välttämättä edes mahdollista kaikkien yritysten hankkia, eikä niistä välttämättä ole hyötyä pienille pk-yrityksille. Voidaankin miettiä sitä, onko sertifioitu laadunhallintajärjestelmä oleellinen vertailuperusteissa, varsinkin jos kyseessä on pienehkö kilpailutus? (Kiwa, 2024)

Olen huomannut tarjouskilpailuihin osallistuessani usein sen, että vertailuperusteissa on varsin spesifejä vaatimuksia, jotka voivat täyttää vain harvat yritykset. Esimerkiksi Helsingin kaupungin rakentamispalveluliikelaitos Staran eräässä alakattoihin kohdistuneessa tarjouspyynnössä

vertailuehtona oli yrityksen kuuluminen Sisäkattoyhdistys Ry:hyn. Kyseisessä yhdistyksessä on vain muutama jäsenyritys ja se on myös varsin tuntematon. Kyseisellä vertailuperusteella pystyttiin sulkemaan tarjouskilpailusta suurin osa tarjoajista pois. Voisi miettiä miten kyseiseen yhdistykseen kuuluminen vaikuttaa alakattojen rakentamiseen tai mitä lisähyötyä se tuo tilaajalle? Näen tärkeänä, että tulevaisuudessa vastaavanlaisiin mielenkiintoisiin seikkoihin tartuttaisiin tieteen ja yhteiskunnan keinoin.

Eräässä Vantaan kaupungin tarjouspyynnössä, koskien jälkivahinkotöitä oli vertailuperusteissa kohta, jossa annettiin laatupisteitä, jos yrityksellä oli käytössään sähköautoja pyydettyihin töihin. Pyydettyt työt kuitenkin sisälsivät rakennussaneerausta, joiden urakointiin tarvitaan huomattava määrä työkaluja ja lisäksi kohteisiin pitää kuljettaa materiaalit sekä hävittää purkujäte.

Nykyinen sähköautovalikoima ei kuitenkaan tarjoa sellaisia ajoneuvoja, joita voisi käyttää kyseisissä töissä. Sähköpakettiautoja on markkinoilla muutama malli ja niiden kantama tai tavaratilan tilavuus ei riitä tällä hetkellä suorittamaan täysipäiväisesti rakennusalan töitä. Lisäksi kyseiset ajoneuvot ovat varsin hinnakkaita.

Tarjouspyynnössä sai täydet pisteet, jos yrityksellä oli käytössään yli 10 sähköautoa ja luonnollisesti 0 pistellä, jos yrityksellä ei ollut sähköautoja. Voidaan miettiä, kohteleeko kyseinen vertailuperuste tarjoajia tasapuolisesti ja onko hankintayksikkö aidosti tutustunut vallitsevaan markkinatilanteeseen alalla. Suuren yrityksen omistajilla luultavasti on käytössään leasing sähköautot, jotka ovat yrityksen nimissä ja näin he voivat hyödyntää näitä ajoneuvoja tarjouskilpailun vertailuehdoissa. Pienet pk-yritykset taas puolestaan saavat kyseisestä kohdasta 0 laatupistettä, koska heillä ei mahdollisesti ole resursseja tai järkeä hankkia kyseisiä ajoneuvoja.

Näiden tutkimustulosten ja pohdintojen jälkeen haluan esittää huoleni siitä, toteuttaako nykyinen lainsäädäntö julkisista hankinnoista oikeasti tarkoitustaan. Uudistuksia ja hallitusten esityksiä vilisee silmissä, mutta paperiviidakko ei helpota. Miten järjestelmästä tehdään sellainen, että kilpailu toteutuu aidon rehellisesti ja osapuolten kannalta reilusti hyödyttäen samalla kotimaisten yritysten kasvumahdollisuuksia?

LÄHTEET

- Aho T., Aarto M, Regelin J., Uotila J. Vatanen T. (2009). *Hankintasopimus: käytännön käsikirja*
- Alasuutari P. (1994). *Laadullinen tutkimus*
- Eduskunta. (2024). HE 105/2022 vp.
- Eskola S., Kiviniemi E., Krakau T., Ruohoniemi E. (2017, 3. uudistettu painos). *Julkiset hankinnat*.
- Helsingin Sanomat. (2024). *Rakennusalan suhdanneryhmä: ”Tilanne on synkkä”*
- Högnäs E., Kortelainen A. (2019). *Hinnan suhteellinen vertailu julkisessa hankinnassa*. Edilex.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2024). *Mikä on julkinen hankinta? – Kynnysarvot*
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (30.4.2024). *Hankinta-asiakirjojen julkisuus*
- Karhu U. (2022). *Julkiset hankinnat talonrakennusalalla*.
- Karinkanta P., Lahtinen T. (2017). *Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti*.
- Keravan kaupunki. (2022). KER/147/02.08.00.00/2022, *Rakennus- ja viherammattihenkilöt puitesopimus*
- Kiwa. (2024). *Laatujärjestelmän sertifiointi (ISO 9001)*
- Koskela T. (2021). *Ympäristöarvojen huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa*. Edilex.
- Kumlin A., Kontio A., Kronström S., Mäki L. (2017). *Julkiset hankinnat: käsikirja*
- Kymenlaakson hyvinvointialueen tuki- ja kiinteistöpalvelut Oy. (2023). 386453, *Rakennustyöt puitejärjestelynä*
- Löppönen S. (2012). *Julkisten hankintojen onnistumisen arviointi ja mittaaminen*. Oulun yliopisto.
- Mäntsälän kunta. (2023). 5207/02.06.00/2022, *Rakennusteknisten töiden puitejärjestely*
- Määttä K., Voutilainen T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*.
- Päijät-Hämeen hyvinvointialue. (2023). HA/2992/02.08.00.00.02/2023, *Tekniset työt*
- Pöykkylä P. (2010). *Tarjoajan ominaisuudet vertailuperusteena julkisissa hankinnoissa*. Edilex.
- Raaseporin kaupunki. (2018). 2018–006022, *Pienehköt rakennus- ja remonttityöt*
- Tuomi J., Sarajärvi A. (2024, uudistettu painos). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä*
- Ukkola M. (2017). *Hankintalainsäädännöstä ja sitoutumiskammosta*. Edilex.
- Ukkola M. (2018). *Julkisten hankintojen sisältövaatimuksista valittaminen*. Edilex.
- Uusinoka E. (2021). *Ympäristönäkökohdat julkisissa hankinnoissa*
- Valtionvarainministeriö. (2021). *Selvitys: Ympäristövaikutuksia voidaan pienentää kehittämällä julkisten hankintojen ohjausta*

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri. (2023). VARHA/392/10.01.00/2023, *Rakennustekniset työt puitejärjestelyinä*

Voutilainen T., Määttä K. (2023). *Julkisten hankintojen sääntely*

Yle. (2023). *Kolmas kriisi muutaman vuoden sisään vie rakennusalaan kohti sumuista tulevaisuutta*

Ympäristöministeriö. (2024). *Vähähiilinen rakentaminen*