



Open Knowledge Finland ry
29.3.2022

Raportti kansainvälisestä hankintakäytäntöjen vertailusta

Pohjoismaiden Neuvoston rahoittamassa projektissa vertailtiin Suomen, Norjan, Tanskan ja Viron julkisten hankintojen lakeja, prosesseja, ongelmia ja parhaita käytäntöjä. Kansalaisjärjestöt näissä neljässä maassa tekivät vertailun ja laativat siitä raportin Pohjoismaiden Neuvostolle. Tämä on raportin tiivistelmä ja sovitus suomeksi.

Sisällysluettelo

ARVIOINTIRYHMIEN KOKOONPANO	3
Havaitut ongelmat	3
Suosituksia harkittavaksi	4
MIKÄ ON LIIKESALAISUUS JULKISISSA HANKINNOISSA	4
Havaitut ongelmat	4
Suosituksia harkittavaksi	4
HANKINTAYKSIKÖN PÄÄTÖSTEN HAASTAMINEN	5
Havaitut ongelmat	5
Suosituksia harkittavaksi	5
HANKINTAYKSIKÖN MIELIVALTAISUUS LUOVISSA RATKAISUISSA	6
Havaitut ongelmat	6
Suosituksia harkittavaksi	6
TARJOUSTEN DIGITAALINEN AVAAMINEN	7
Havaitut ongelmat	7
Suosituksia harkittavaksi	7

Arviointiryhmien kokoonpano

Havaitut ongelmat

Pohjoismaiden julkisissa käytännöissä tarjousten laatu tulisi huomioida pelkän hinnan sijaan. Laadulliset kriteerit ovat kuitenkin myös subjektiivisia. Laadullisten kriteerien painoarvo on kasvamassa ja siten tarjouskilpailun voittajan valinta on muuttumassa yhä subjektiivisemmaksi. Erityisen subjektiivisia ovat tarjouskilpailut, joissa tavoite ei ole selvästi määritelty ja tavoitteen ja menetelmien kuvaus on osa tarjouskilpailua.

Virossa luovien ratkaisujen kilpailutuksessa 40-80% pisteistä tulee laadullisista kriteereistä. Suomessa alan järjestöt suosittavat markkinointi- ja viestintäkilpailutuksissa 80% painoa laadullisille kriteereille. Painoarvo voi siis olla huomattavan suuri.

Tarjousten arviointi tapahtuu hankintayksikön itse määrittämän työryhmän tai komitean toimesta. Tämän ryhmän mielipiteet määräävät voittajan, joten näiden henkilöiden valinta on keskeisen tärkeä vaihe kilpailutusta. Missään vertailluissa maissa laki ei kuitenkaan aseta mitään rajoituksia tai sääntöjä tämän arviointiryhmän kokoonpanolle. Hankintaosaamista luonnollisesti käytännössä odotetaan, mutta sitä ei vaadita. Eturistiriidat huomioidaan myös varsin hyvin.

Lopulta kilpailutus nojaa arviointiryhmän jäsenten osaamiseen ja rehellisyyteen. He kuitenkin tekevät arvionsa osana virkatehtäviään eikä heillä ole laillista vastuusta päätöksistään. Norjassa todettiin, että "todellisuudessa arviointiryhmän jäsenillä Norjassa EI OLE mitään taloudellisia tai laillisia vastuita, koska he tekevät arvionsa hankintayksikön nimissä". Tämä tilanne on varsin altis manipuloinnille, mielivaltaisuuksille ja jopa korruptiolle.

Koska arviointiryhmien kokoonpanoista ei säädetä laissa julkisista hankinnoista, tätä kokoonpanoa ei voi haastaa oikeusteitse. Lain mukaan arviointiryhmässä voi olla epäpäteviä jäseniä, joilla ei ole kokemusta arvioitavista tarjouksista. Jäsenet voivat myös olla toistensa esihenkilöitä ja alaisia, jotka myötäilevät toisiaan, ja heillä voi myös olla tuomioita, jotka estäisivät heitä osallistumasta kilpailutukseen. Suuremmat hankintayksiköt ylläpitävät omia sääntöjään, mutta näiden sääntöjen rikkomisesta ei useinkaan seuraa mitään, koska lakia ei rikota.

Ainostaan suunnittelukilpailussa (ja vastaavissa "Idea Competition"-tyyppisissä kilpailutuksissa muissa maissa) on luovien ratkaisujen arvioinnin subjektiivisuutta rajoitettu laissa - raadin on oltava riippumaton tarjouksen jättäjistä, kolmanneksella raadista on oltava vastaava kokemus jota tarjouksissa edellytetään, päätösten on oltava itsenäisiä, arvioinnin on tapahduttava nimettömästi ja sen on perustuttava kilpailun arviointikriteeristöön.

Suosituksia harkittavaksi

Laadullisen arvioinnin subjektiivisen luonteen vuoksi joitain arviointiryhmän kokoonpanokriteereitä voisi kirjata lakiin. Esimerkiksi: “Tarjouksia voi laadullisten kriteerien osalta arvioida vain henkilö, jolla on riittävä kokemus alalta.”

Lisäksi luovan alan kilpailutuksiin voisi ottaa käyttöön vastaavia säännöksiä, joita on nykyisin vain suunnittelukilpailuissa. Näin laadullisen arvioinnin laatua saataisiin parannettua.

Laadullinen arviointi voi parantua myös sillä, että laadulliset kriteerit arvioidaan ennen tarjousten talouspuolen käsittelyä, jotta hinta ei vaikuta laadun arviointiin.

Mikä on liikesalaisuus julkisissa hankinnoissa

Havaitut ongelmat

Tutkituissa maissa tarjouksen jättäjä päättää, mikä on liikesalaisuus. Suomessa hankintayksikkö voi tehdä oman päätöksensä siitä, mikä todella on liikesalaisuus ja mikä ei. Ainoastaan tietyt taloustiedot, jotka tarjouksessa vaaditaan, ovat aina julkisia. Tästä seuraa, että tarjouksen jättäjät ilmoittavat valtaosan tarjouksestaan olevan liikesalaisuus. Hankintayksiköt harvoin haastavat tätä ilmoitusta, joten edes oikeuskäsittelyssä eri tarjoajien tarjouksia ei voida vertailla tai haastaa. Kilpailijat eivät edes voi tarkistaa, onko voittanut tarjous kilpailutuksen kriteerit täyttävä.

Suosituksia harkittavaksi

Kaikissa maissa tasapainoillaan liikesalaisuuksien suojaamisen ja voittaneiden tarjousten julkisen tarkastelun välillä. Miniminä voisi pitää, että tarjouskilpailun kriteerien täytyminen voittaneessa tarjouksessa ei ole liikesalaisuus, vaan että se voidaan jakaa muille tarjouskilpailuun osallistuneille. Riitatilanteissa oikeuden tulisi voidaan tarkastella myös liikesalaisuuksiksi merkittviä osia tarjouksista riippumattoman asiantuntijan toimesta.

Hankintayksikön päätösten haastaminen

Havaitut ongelmat

Valitustiet vertailluissa maissa ja niiden kustannukset vaihtelevat melko paljon. Kaikissa maissa itse kilpailutuksen kriteerit voi haastaa, mutta se on tehtävä kilpailutuksen aikana. Jotkin hankintayksikötkorjaavat kriteereitään, kun taas toiset pitävät niistä kiinni. Todetaan tässä, että alan tuntevat ammattilaiset, jotka tarjouksia tekevät, tunnistavat kyllä kummalliset kriteerit, joista paistaa läpi tavoite saada “tietty tuttu” organisaatio voittamaan kilpailutus. Tätä tapahtuu kaikissa vertailluissa maissa, myös Suomessa.

Käytännössä selvästi epäasialliset kriteerit jäävät kuitenkin olemaan, koska tarjouksenjättäjillä ei ole syytä lähteä taistelemaan itsepäistä hankintayksikköävastaan. Haastaminen maksaa rahaa ja aikaa, eikä oikeustaistelun voittaminenkaan takaa kilpailutuksen voittoa. Vaikka oikeus päättaisikin, että kilpailutus on tehtävä uudelleen, hankintayksikkö yleensä vain peruu prosessin ja aloittaa uuden. Yksittäinen tarjouksen jättäjä ottaa suuren riskin oikeudessa kaikkien tarjoajien puolesta, mutta ei saa siitä mitään etua tai korvausta.

Jo tehtyjen päätösten haastaminen oikeudessa on vielä kalliimpaa ja sisältää samat riskit sekä hyvin pienet mahdollisuudet korvauksiin. Oikeudessa pieni organisaatio on myös alakynnessä, koska hankintayksikkö pystyy tuomaan oikeuteen vahvan juristitiimin (joka maksetaan veronmaksajien rahoilla), ja jonka kulut häviöjä joutuu maksamaan.

Tarkemmat analyysit eri maiden oikeuspoluista, hinnoista ja päätösten luonteista ovat saatavilla pyynnöstä.

Suosituksia harkittavaksi

Vertailun maissa on aiemmin ollut käytäntönä, että hankintayksikköjulkisena tahona vastaa omista lakikuluistaan. Viime aikoina tämä on muuttunut ja oikeuskulut veloitetaan hävinneeltä taholta, joka on usein pieni yritys.

Olisi tarpeen muistaa, että julkisen kilpailutuksen oikeuskäsittely ei ole siviili- tai kilpailullinen kiista, vaan hallinnollinen valitus, jossa kansalainen valittaa julkishallinnon tekemästä päätöksestä. Julkiset hankintayksiköt ovat hankkineet hankintaosaamista (veronmaksajien rahoilla) ja heillä pitäisi olla riittävä asiantuntemus kilpailutuksen toteuttamiseen. Mitä suurempi kilpailutus, sitä osaavampia heidän on oltava. Siksi tuntuu oudolta, että he oikeuteen joutuessaan hankkivat ulkoisena palveluna kalliin lakitoimiston (vaikka heillä on omakin lakiosasto), sillä heidän tulisi voida perustella omat päätöksensä itsekin. Nämä kulut jäävät hävinneen tahon maksettavaksi, joka on joko haasteen tehnyt yritys tai sitten veronmaksajat.

Tanskassa on määritelty yläraja maksuille (75000 DKK, noin 10000€), joita hankintayksikkö voi oikeudessa saada korvauksena. Tämä vähentää tilanteita, joissa hankintayksikkö kasvattaa panoksia valtavalla juristijoukolla.

Kilpailutuksessa mukana olleiden kolmansien osapuolten (kuten voittajan) kulujen tulisi olla vain poikkeustilanteissa toisen osapuolen korvattavia, sillä tämäkin taktiikka on käytössä panosten nostamisessa.

Suosittelimme, että haasteen tehnyt taho saisi takaisin 100% maksamastaan käsittelymaksusta jos se voittaa yhdenkin oikeuskäsittelyssä olevan valituskohdan. Tällöin oikeuskäsittely on kuitenkin osoittanut, että kilpailutuksessa on ollut virhe. Tämä on käytäntö Tanskassa.

Hankintayksikön mielivaltaisuus luovissa ratkaisuissa

Havaitut ongelmat

Luovien ratkaisujen kilpailutuksissa hankintayksiköllä on valtavasti päätösvaltaa, jopa mielivaltaa, jota ei voi haastaa oikeudessa. Oikeus ei ole asiantuntija itse kilpailutuksen sisällössä, joten ne eivät ota kantaa tehtyyn subjektiiviseen arviointiin. Toisaalta hankintayksikkö voi koostaa arviointiryhmänsä kuten itse haluaa ja jäsenten asiantuntemus ja puolueettomuus voi olla vajavaista.

Riippumattomat asiantuntijat eivät voi oikeuskäsittelyssä haastaa tehtyä arviointia, koska oikeus yleensä katsoo, että tällainen asiantuntija olisi voinut osana arviointiryhmää päätyä erilaiseen tulokseen.

Suosituksia harkittavaksi

Oikeuteen tuotujen riippumattomien asiantuntijoiden arviot tulisi ottaa vakavammin oikeudessa ja tämä luultavasti edellyttäisi lakiin mainintaa arviointiryhmältä edellytetystä asiantuntijuuden tasosta. Jos riippumaton asiantuntija päätyy selvästi erilaiseen tulokseen kuin arviointiryhmä, tulisi oikeuden määrätä toinen riippumaton asiantuntija antamaan lausuntonsa. Jos tämäkin näkee, että arviointiryhmä tekemä arvio on selvästi väärin, tulisi oikeuden vaatia arvioinnin uusimista uuden arviointiryhmän toimesta.

Tarjousten digitaalinen avaaminen

Havaitut ongelmat

Vuosia sitten tarjoukset toimitettiin suljetussa kirjekuoressa ja kaikki tarjoajat voivat olla paikalla avaamistilaisuudessa. Tässä tilaisuudessa kaikkien tarjoajien nimet ja hinnat julkaistiin.

Samoin tarkistettiin muodollisten vaatimusten täytyminen kaikkien tarjousten osalta. Tarjoajat saivat välittömästi tietoa kilpailutuksesta, sen koosta ja hinnoista. Tämä on erityisen tärkeää pienten yritysten toiminnan suunnittelulle.

Nykyisin tarjoukset lähetetään digitaalisesti ja kilpailijat eivät näe niiden avaamista. Ainoastaan suuret hankintayksiköt julkaisevat viiveettä tarjousten nimet ja hinnat, mutta pienemmät hankintayksiköt eivät näin joudu toimimaan. Yrittäjä voi siis joutua odottamaan kuukausia ilman mitään tietoa omista jatkomahdollisuuksista. Prosessi ei ole muuttunut avoimemmaksi tarjoajien näkökulmasta.

Suosituksia harkittavaksi

Tarjoajien olisi tärkeää tietää viipymättä, kuinka monta tarjousta kilpailutukseen on tullut ja mitkä niiden hinnat ovat olleet. Tämä perustieto auttaa pieniä yrityksiä arvioimaan jatkoonpääsymahdollisuuksiaan ja siten suunnittelemaan tulevaa toimintaansa. Ei ole selvää syytä, miksi tätä julkista perustietoa pidetään pimennossa kuukausien ajan, jos hankintayksikkö niin haluaa tehdä.

Ehdotamme, että hankintamenettelyyn laissa lisätään vaatimus, että tarjousten avaamisen jälkeen hankintayksikön on viipymättä julkaistava sekä lähetettävä kaikille tarjoajille perustiedot saaduista tarjouksista: tarjoajien nimet sekä tarjousten hinnat sekä muut keskeiset, selkeän julkiset tiedot.

Ehdotamme, että tarjousten avaustilaisuus (jossa hankintayksikön henkilöstö joka tapauksessa on kokoontunut yhteen niitä käsittelemään) olisi julkinen tilaisuus, jota voitaisiin seurata videokokousyhteydellä.

Tämän projektin toteuttivat MTÜ Ausamad Riigihanked (Viro), Open Knowledge Finland (Suomi), Interfolk Institute for Civil Society (Tanska), sekä TOF Norway (Norja). Tarkemmat raportit kustakin maasta ovat myös saatavilla.

Lisätietoja: Tarmo Toikkanen, Open Knowledge Finland ry, tarmo@okf.fi

This report has been produced with the financial support from the Nordic Council of Ministers. The content of this publication is the sole responsibility of the coordinators of this project and does not necessarily reflect the views or policies of the Nordic Council of Ministers.

