

Lappeenrannan teknillinen yliopisto

Kauppätieteellinen tiedekunta

Yritysjuridiikka

Risto Hovi

**HANKINTALAIN MUKAISEN TARJOUSPYYNNÖN  
LAATIMINEN JA SEN MERKITYS KUNNALLISISSA  
RAKENNUSURAKKAHANKINNOISSA**

Työn ohjaaja/tarkastaja: Professori Matti I. Niemi

2. tarkastaja: Tutkijatohtori Helena Sjögren

## TIIVISTELMÄ

**Tekijä:** Risto Hovi

**Tutkielman nimi:** Hankintalain mukaisen tarjouspyynnön laatiminen ja sen merkitys kunnallisissa rakennusurakkahankinnoissa

**Tiedekunta:** Kauppatieteellinen tiedekunta

**Pääaine:** Yritysjuridiikka

**Vuosi:** 2013

**Pro Gradu- tutkielma:** Lappeenrannan teknillinen yliopisto. 102 sivua, yksi kuva, viisi taulukkoa, kaksi liitettä

**Tarkastajat:** Prof. Matti I. Niemi

KTT Helena Sjögren

**Hakusanat:** julkinen hankinta, rakennusurakat, tarjouspyyntö

Suomalaiset kunnat ovat julkisissa hankinnoissaan suurien haasteiden edessä heikentyvän taloustilanteen, muuttoliikkeen ja osaamisen puutteen takia. Rakennusinvestoinnit muodostavat valtaosan kunnallisista investoinneista. Epäonnistuessaan rakennusurakan hankintamenettely voi aiheuttaa kunnalle merkittäviä viivästyksiä sekä tappioita, joten menettelyn onnistuminen on kunnalle erittäin tärkeää. Hankintaprosessin sujuvuus riippuu tarjouspyyntöasiakirjojen oikeaoppisesta laatimisesta ja niiden sisällön soveltamisesta. Tämän tutkimuksen tavoitteena on löytää yleisimmät hankintamenettelyyn liittyvät virheet sekä määritellä hankintayksikölle toimintatavat, joita noudattamalla hankintayksikkö voi virheet välttää. Tutkimusmenetelmä on lainopillinen ja tutkimus perustuu oikeuskäytäntöön, pääasiassa markkinaoikeustapauksiin nojaavaan empiiriseen analyysiin.

Tutkielman perusteella hankintayksiköiden osaamista tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnassa ja sisällön soveltamisessa on kehitettävä seuraavasti: Tarjoajien ja tarjosten vertailuvaiheet on eroteltava selkeästi toisistaan. Tarjoajiin kohdistuvia vaatimuksia sekä kokonaistaloudellisen edullisuuden laadullisia vertailuperusteita on

yksityiskohtaistettava. Kullekin menettelyvaiheelle on varattava riittävästi aikaa ja hankintamenettely on valmisteltava niin, että täsmennys- ja täydennyspyynnöiltä voidaan välttyä. Julkisen talouden elvyttämiseksi suunniteltuun rakennusurakkahankintojen keskittymiseen on reagoitava jakamalla urakka mahdollisuuksien mukaan pienempiin osiin urakoitsijamarkkinoiden monipuolisuuden ylläpitämiseksi.

## **ABSTRACT**

**Author:** Risto Hovi

**Title:** Preparation and Importance of Invitation for Tenders under the Procurement Law for the Municipal Building Contracts

**Faculty:** LUT, School of Business

**Major:** Business law

**Year:** 2013

**Master's thesis:** Lappeenranta University of Technology. 102 pages, 1 figure, 5 tables, 2 appendixes

**Examiners:** Prof. Matti I. Niemi

D.Sc. (Econ.) Helena Sjögren

**Keywords:** public procurement, building contracts, invitation for tenders

Finnish municipalities are facing major challenges in their public procurement because of the weakening economy, migration and expertise shortage. Construction investments form majority of the municipal investments. Failing in the building contract procurement procedure may cause significant delays and losses in the municipality. That is why the success of the procedure is very important for the municipality. The smoothness of the procurement process depends on proper preparation and application of the tender documents. The aim of this study is to find the most common errors relating to the procurement procedure and to define the practices for the contracting entity to follow to avoid these errors. The research method is based on legal research and case law, primarily in the empirical analysis of the Market Court cases.

Based on this study the preparation and application skills of contracting entities should be developed as follow: There must be a clear distinction between the comparison of the bidders and the tenders. Demands on the tenders and the qualitative criteria of the best value for money

procurement should be more specific. For each phase should be reserved enough time. The procurement procedure should be prepared in such a way that the specification requests can be avoided. Concentration of the public procurement has been planned for economic recovery of municipalities. This must be reacted by dividing the contract into smaller parts in order to maintain the diversity of the market.

# Sisällysluettelo

1. Johdanto ja soveltamisala.....	8
1.1. Lainsäädäntö.....	11
1.2. Rakennusurakan hankintaolosuhteet kuntatasolla.....	15
2. Hankinnan valmistelu.....	24
2.1. Hankinnan kynnysarvon merkitys ja arvon muodostuminen.....	24
2.2. Hankinnan jakaminen osiin.....	28
2.3. Hankintailmoitus.....	32
2.3.1. HILMA ja TED.....	33
2.3.2. Ennakko-, jälki- ja kausi-ilmoitus.....	35
2.4. Tarjouspyyntö.....	37
2.5. Hankintamenettelyt.....	39
2.5.1. Avoin hankintamenettely.....	39
2.5.2. Rajoitettu hankintamenettely.....	40
2.5.3. Neuvottelumenettely.....	41
2.5.4. Suorahankinta.....	45
2.5.5. Puitejärjestely.....	46
3. Tarjoajien ja tarjousten vertailu.....	50
3.1. Tarjoajalta vaadittavat edellytykset.....	50
3.1.1. Tarjoajan taloudellinen tilanne.....	53
3.1.2. Referenssit tarjoajan kelpoisuusvaatimuksena.....	57
3.2. Tarjouksiin liittyvät ulkoiset kriteerit.....	60
3.3. Tarjouksen valintaperusteet.....	62
3.3.1. Hinta tarjouksen valintaperusteena.....	63
3.3.2. Kokonaistaloudellinen edullisuus tarjouksen valintaperusteena.....	66
3.3.3. Vaihtoehtoiset tarjoukset.....	74
3.4. Tarjouspyynnön täydentäminen ja lisätietojen pyytäminen.....	75
4. Tarjouskilpailun päätyminen.....	77
4.1. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja peruuttaminen.....	77
4.2. Hankintapäätös.....	80
4.2.1. Jälkitinkiminen.....	81
4.2.2. Hankintaoikaisu.....	83

4.3. Seuraamukset hankintalain rikkomisesta.....	85
5. Uhat ja mahdollisuudet.....	93
5.1. Rakennusalan harmaa talous sekä kestävä kehitystä tukeva ja esteetön rakentaminen.....	93
5.2. Elinkaarimalli ja KVR-urakka.....	95
6. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	98
Lähdeluettelo.....	110
Liite 1: Yhtiömuodot Suomen rakennusalalla liikevaihdon suuruuden mukaan vuosina 2008-2011	
Liite 2: Suomalaisten alue- ja paikallishallinnon toimijoiden EU:n kynnyksarvon ylittävien rakennusurakka- käyttöoikeusurakkahankintojen lukumäärät hankintamenettelyjen mukaan 2008-2011	

## 1. Johdanto ja soveltamisala

Yhteiskunta on velvollinen järjestämään jäsenilleen tiettyjä peruspalveluja, kuten koulutusta ja terveydenhuoltoa. Näiden palvelujen järjestämiseksi tarvitaan rakennuksia, kalustoa ja työntekijöitä. Tarvittavat resurssit voidaan järjestää julkisesti tai hankkia markkinoilta. Vaikka julkisista ja erityisesti kunnallisista hankinnoista sekä niiden järjestämisestä on varsinkin viime vuosina keskusteltu aktiivisesti, on julkinen hankinta käsitteenä jo melko vanha. Jo Euroopan yhteisön tekemän vuoden 1985 sisämarkkinaohjelman tavoitteisiin kuului jäsenvaltioiden infrastruktuurin avaaminen kilpailulle<sup>1</sup>. Ensimmäinen pelkistetty laki julkisista hankinnoista tuli voimaan Suomessa 1.1.1994. Julkisia hankintoja koskeva merkittävä lakiuudistus tapahtui vuonna 2007, kun kotimaiseen hankintalakiin implementoitiin direktiivi 2004/18/EY ja erityisalojen hankintalakiin direktiivi 2004/17/EY. Julkisten hankintojen säännökset yhtenäistettiin Euroopan Unionin alueella EU:n laajuisten hankintojen mahdollistamiseksi.

Laki julkisista hankinnoista (jäljempänä hankintalaki) velvoittaa valtion ja kuntien viranomaiset ja muut hankintayksiköt pääasiassa kilpailuttamaan hankintansa vapailla markkinoilla siltä osin, kun niitä ei toteuteta julkisena työnä<sup>2</sup>. Paikallishallinnon päätöksentekijöinä kunnat ovat merkittävässä roolissa Suomen julkisissa hankinnoissa. Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat tekemään arvoltaan suuria yksittäisiä hankintoja erityisesti rakennusurakoissa ja epäonnistuneet hankintamenettelyt aiheuttavat kuntien taloudelle merkittäviä kustannuksia. Hankintalaki antaa hankintayksikölle paikoin huomattavasti harkintavaltaa hankintamenettelyn järjestämisessä ja toisinaan hankintayksikkö päätyykin syystä tai toisesta lainvastaisiin ratkaisuihin.

---

<sup>1</sup> Ks. Rissanen ym. 2006, s.90

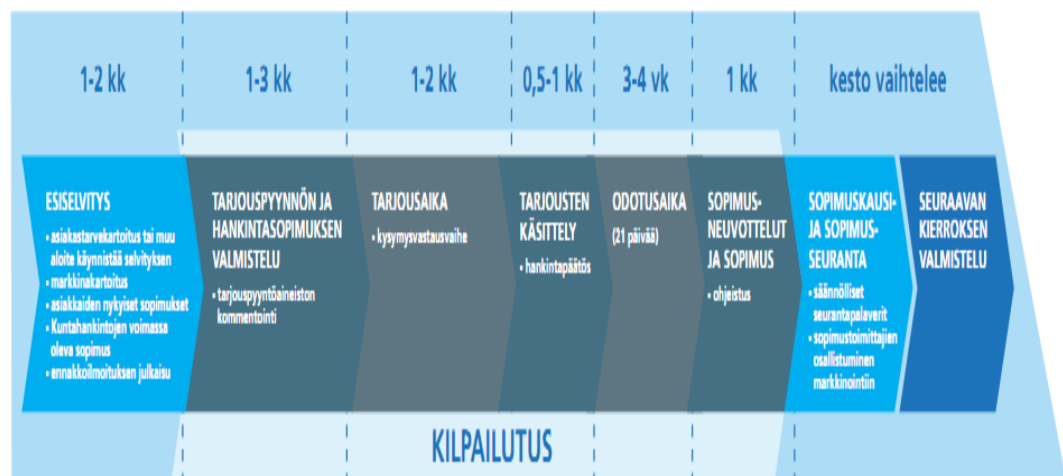
<sup>2</sup> Jos rakennusurakkaan on suunnattu valtionapua, voidaan hankintalain 13 §:n mukaan valtionapupäätöksessä määrätä, että hankintayksikkö ei saa toteuttaa urakkaa omana työnään järjestämättä tarjouskilpailua.



Julkisia hankintoja koskevat erimielisyydet ratkaistaan Suomessa alemmassa oikeusasteessa markkinaoikeudessa ja ylemmässä oikeusasteessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vaikka alan oikeuskäytäntö muuttuu jatkuvasti, tuoreet markkinaoikeustapaukset ovat tärkeässä osassa sallittuja toimintatapoja määriteltäessä, sillä korkeimman hallinto-oikeuden päätökset alalta ovat harvinaisia ja julkisen hankintojen osapuolet näyttävät lähtökohtaisesti luottavan markkinaoikeuden päätösten oikeellisuuteen.

Hankintaprosessin kesto vaihtelee kolmen ja kahdentoista kuukauden välillä riippuen käytettävästä hankintamenettelystä ja ilmoituskäytännöistä.

## Hankintaprosessi, kesto n. 3-12 kuukautta



Kuva 1: Hankintaprosessin kesto (Lähde: Kuntahankinnat)

Hankinnan laajuuden ja vertailuperusteiden monipuolisuuden vuoksi rakennusurakkahankinnat vievät yleensä keskimääräistä julkista hankintaa enemmän aikaa. Rakennusurakoissa erityisesti tarjousten jättämisen vähimmäismääräajat eivät yleensä ole riittäviä, sillä hankinta vaatii usein

myös tarjoajilta laajoja selvityksiä ja mittauksia<sup>3</sup>. Markkinaoikeuskäsittely on hankintayksikölle merkittävä viivästys. Vuonna 2011 hankinta-asian markkinaoikeuskäsittely vei keskimäärin 8,1 kuukautta, joten esimerkiksi tarjouspyynnön virheellisyydestä aiheutuva markkinaoikeuskäsittely voi jopa kaksin- tai kolminkertaistaa hankinnan toteuttamiseen kuluvan ajan<sup>4</sup>. Jos hankintayksikkö ei pysty toteuttamaan rakennusurakkaa ennen markkinaoikeuden päätöstä, on käsittelystä merkittävää haittaa paitsi kunnan taloudelle, myös kunnan lakisääteiselle palvelutarjonnalle. Sopivan tilan puute voi ajaa kunnan toteuttamaan palvelunsa tilapäisissä tiloissa, jolloin kiinteistökulut kasvavat tai kunta voi jopa joutua rikkomaan olosuhteiden pakosta kuntalakia jättämällä velvollisuuksiinsa kuuluvia palveluja kokonaan tarjoamatta.

Tutkielman tavoitteena on selvittää kunnallisten hankintayksiköiden virheet kunnallisten rakennusurakoiden hankintamenettelyissä sekä määritellä toimintatavat, joita noudattamalla hankintayksikkö voi virheet vastaisuudessa välttää. Kuntahankintojen valinta tutkimuksen tarkastelutasoksi on mielekästä, sillä kuntatalouden nykytila on heikko ja säästöjen tarve kasvaa valtaosassa kunnista jatkuvasti. Rakennusinvestoinnit muodostavat puolestaan suuren osan kunnallisista menoista, joten rakennusurakkehankinnan onnistuminen on tästäkin syystä kunnan talouden kannalta tärkeää<sup>5</sup>.

Hankintaprosessin sujuvuus riippuu hankintayksikön osalta pääosin tarjouspyyntöasiakirjojen oikeaoppisesta laatimisesta ja niihin sisällytettävien vaatimusten soveltamisesta hankintamenettelyn edetessä. Tutkielmassa käsitellään erityisesti tarjouksen vertailuperusteiden ja tarjoajia koskevien vaatimusten asettamista ja niiden soveltamista,

---

<sup>3</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 176; MAO 234/12: Hankintayksikön asettama viiden päivän aikaraja osallistumishakemusten jättämiselle kansallisen kynnyksarvon ylittävästä rakennus- ja purkutyöstä on ollut kohtuuttoman lyhyt.

<sup>4</sup> Mikäli hankintamenettely, hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut virheellinen, hakijalla on valitusaikaa kuusi kuukautta hankintapäätöksen tekemisestä. Jos hankintapäätöstä tai valitusosoitusta ei ole annettu lainkaan tiedoksi tarjoajille, valitusaika ei kulu lainkaan.

<sup>5</sup> Ks. kuntatalouden tilasta tarkemmin s. 15

erilaisten hankintamenettelyjen käyttöä sekä tarjousten ja tarjoajien sulkemista hankintamenettelystä. Aihetta käsitellään hankintayksikön näkökulmasta. Tutkielman asiasisällön rakenteessa on pyritty hankintamenettelyn etenemistä seuraavaan kronologiseen järjestykseen. Aluksi määritellään rakennusurakka ja siihen sovellettava lainsäädäntö sekä hankintaprosessin osapuolet ominaisuuksineen. Tarjouspyyntöasiakirjoja koskevan lainsäädännön esittelemisen jälkeen siirrytään hankintaprosessin alkuun ja tarkastellaan käytettävissä olevia hankintamenettelyjä. Tutkielman keskeisessä osiossa selvitetään tarjoajien ja tarjouksien vertailuun sekä hankintamenettelyn päätökseen liittyvät ongelmat oikeuskäytäntöön, pääasiassa markkinaoikeustapauksiin perustuvan empiirisen analyysin avulla. Konkreettisten oikeustapausten perusteella määritellään toimintamallit, joita noudattamalla hankintayksikkö välttää oikeuskäytännöstä löytyneet virheet omassa hankintamenettelyssään. Tämän osion jälkeen perehdytään virheellisen hankintamenettelyn seuraamuksiin ja niiden vaikutuksiin. Tutkielman lopuksi tutkitaan luonteeltaan dynaamisen hankintalainsäädännön tulevaisuutta, siihen erityisesti suunniteltuja muutoksia rakennusurakoiden osalta ja alalla suosiotaan nostavia uusia hankintamenettelytyyppejä.

Tutkielman oikeustapauksiin on sovellettu pääasiassa vuonna 2007 voimaan tullutta uudistunutta hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia. Oikeustapauksia, joihin on sovellettu vanhempaa hankintalakia, on käsitelty vain niiltä osin, kuin ne soveltuvat nykyiseen lainsäädäntöön.

### *1.1. Lainsäädäntö*

Hankintalailla säädellään julkisten rakennusurakoiden kilpailuttamista ja hankkimista markkinoilta. Laki säätelee lähinnä hankintayksiköiden toimintaa ja se jakautuu rakenteeltaan hankinnan ennakoidun arvon mukaan kansallisiin ja Euroopan Unionin laajuisiin hankintoihin. Hankintalain II-osassa säädellään EU:n laajuisesti tehtävistä hankinnoista.

Euroopan Unionin laajuisen tarjouspyynnön sisältövaatimuksista määrätään erityisesti lain 41 §:ssa ja 42 §:ssa. III-osassa määrätään puolestaan kansallisista hankintamenettelyistä ja kansallista tarjouspyyntöä koskevista vaatimuksista erityisesti lain 69 §:ssa ja 70 §:ssa. I- ja IV-osan säädöksiä sovelletaan kaikkiin sekä kansallisen että Euroopan Unionin kynnsarvon ylittäviin hankintoihin. Lakia ei sovelleta hankintasopimusten sopimusvelvoitteisiin liittyviin rikkomuksiin. Hankintalailla on implementoitu direktiivi 2004/18/EY, jota kutsutaan myös hankintadirektiiviksi.

Rakentaminen jaetaan päätoimialoiltaan talonrakentamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä erikoistuneeseen rakentamistoimintaan.<sup>6</sup> Talonrakentaminen jakautuu edelleen uudis- ja korjausrakentamiseen, tilapäisrakennelmien pystytykseen ja tehdasvalmisteisten rakennusten, elementtirunkojen tai muiden rakennusosien pystyttämiseen rakennuspaikalla<sup>7</sup>. Maa- ja vesirakentaminen käsittää nimensä mukaisesti erilaisten maa- ja vesikohteiden yleiset rakennustyöt. Maa- ja vesirakennushankkeet ovat usein suuria, kuten moottori- tai rautateitä, siltoja tai satamia. Erikoistuneeseen rakennustoimintaan kuuluvat rakennusten ja rakennelmien purku, rakennuspaikan raivaus sekä muut rakentamista edeltävät valmistelutyöt. Lisäksi tähän luokkaan kuuluvat sekä talonrakennuksen että maa- ja vesirakennuksen asennus- ja viimeistelytyöt. Rakennusurakoiden kilpailuttamisvelvoitteiden piiriin on katsottu kuuluvan myös eräät vuokrasopimukset. Tällaisia ovat sopimukset, joissa on tavanomaista pitempi vuokra-aika, joissa kokonaan uusi tai saneerattu kiinteistö muokataan uuden vuokralaisen yksilöllisiin tarpeisiin tai joissa sopimukseen sisältyy lunastuslausekkeita tai muita optioehtoja.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ks. tarkemmin: Tilastokeskuksen toimialaluokitus 2008- Rakentaminen. Toimialaluokitus (TOL 2008) perustuu EU:n toimialaluokitukseen NACE:en.

<sup>7</sup> Ks. MAO 553/09: Varastotilana toimivan PVC-katteisen pressuhallin hankinta, asentaminen ja pystyttäminen on katsottu rakennusurakaksi.

<sup>8</sup> Ks. Pekkala 2007 s.153

Rakennusurakkasopimukset ovat hankintalain mukaisia hankintasopimuksia, joiden tarkoituksena on toteuttaa hankintalain liitteessä C tarkoitettuun toimintaan liittyvä rakennustyö, rakennusurakka tai niiden suunnittelu ja toteutus yhdessä<sup>9</sup>. Rakennusurakka voidaan toteuttaa myös käyttöoikeusurakkana. Käyttöoikeusurakkaa koskeva sopimus on muuten samanlainen kuin rakennusurakkasopimus sillä erotuksella, että rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai käyttöoikeus ja hankintayksikön suorittama maksu yhdessä. Epäselvyyttä on syntynyt siitä, missä kulkee palveluhankinnan ja rakennusurakkahankinnan välinen raja. Palveluhankinta voi olla kyseessä, kun hankintasopimukseen sisältyy palvelujen ohella myös liitteessä C tarkoitettuja rakennustöitä<sup>10</sup>. Raja on tulkinnanvarainen ja se on aiheuttanut ongelmia hankintayksiköissä<sup>11</sup>.

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (jäljempänä erityisalojen hankintalaki) perustuu Euroopan Unionin direktiiviin 2004/17/EY, jota kutsutaan myös erityisalojen hankintadirektiiviksi. Erityisalat ovat toimialoja, joilla tarjotaan lainmukaisia peruspalveluja ja joissa yritysten välinen kilpailu ei ole avointa ja vapaata. Erityisalojen hankintalaki tulee usein sovellettavaksi erityisesti maa- ja vesirakentamisessa. Rakennusalan kannalta keskeisiä sovellettavia säännöksiä ovat erityisesti vesihuoltoa ja liikennettä koskevat säännökset. Lakia sovelletaan vesihuoltolaissa tarkoitettuun yhteiskunnan vesihuoltoon liittyviin hankintoihin sekä silloin, kun yhdyskunnan vesihuoltoa harjoittava hankintayksikkö tekee hankintoja, jotka liittyvät

---

<sup>9</sup> Hankintalain 5 §:n mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai useamman tarjoajan välillä ja jonka sisältönä on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

<sup>10</sup> Liitteessä C mainitaan seuraavat tehtävät erittelyineen: rakennusten purku ja raivaus, maansiirto, koeporaus, rakennustyöt, kattorakenteiden pystyttäminen ja kattaminen, teiden, katujen, lentokenttien ja urheilualueiden rakentaminen, vesirakentaminen, muu rakentaminen, sähköjohtojen ja-laitteiden asennus, eristystyöt, putkityöt, muu asentaminen, rappaus, rakennuspuusepän asennustyöt, lattianpäällystys ja seinien verhoilu, maalaus ja lasitus, muu rakennusten viimeistely ja rakennus- tai purkulaitteiden vuokraus käyttäjäineen. Katso tarkemmat erittelyt lain liitteestä.

<sup>11</sup> Ks. MAO 431/09: Viheralueiden hoitourakka on kilpailutettu virheellisesti rakennusurakkana.

vesirakennushankkeisiin, maan kasteluun tai kuivatukseen<sup>12</sup>. Liikenteessä erityisalojen hankintalakia sovelletaan silloin, kun hankinta liittyy sellaisten verkkojen rakentamiseen, huoltoon, ylläpitoon sekä tarjoamiseen, joiden tarkoituksena on tarjota julkisia kuljetuspalveluita rautateitse, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai metroilla. Lakia sovelletaan myös muun muassa lentokenttien sekä meri- tai sisävesisatamien rakentamiseen ja ylläpitoon. Jos hankittavia toimintoja on useita ja toimintoihin tulisi sovellettavaksi sekä erityisalojen hankintalaki että hankintalaki, sovelletaan tällöin sitä lakia, johon hankinta ensisijaisesti liittyy. Jos tästä ei ole selvyttä, sovelletaan hankintalakia.

Markkinaoikeuden tapauksessa 72/09 Mynämäen kunta on avointa hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt tarjouksia kunnallistekniikan rakentamisesta. Tarjouksia on saatu kymmenen. Hankinnan kokonaisarvo on hankintayksikön mukaan ollut 180 000 euroa ja se on jakautunut eriteltynä tietöihin, vesijohto- ja viemäritöihin, kaapelikaivantotöihin ja pylväsjalustojen asennustöihin. Koska kunnallistekniikan rakentamiseen on liittynyt erityisalojen hankintalain mukaisia viemäri- ja vesijohtotöitä, on markkinaoikeus joutunut arvioimaan, sovelletaanko tapaukseen erityisalojen hankintalakia vai hankintalakia. Kolmessa tarjouksessa kymmenestä vesihuoltorakentamisen osuus on ollut arvoltaan katurakentamisosuutta suurempi, seitsemässä tarjouksessa tilanne on ollut päinvastainen. Lisäksi hankintayksikkö on arvioinut katurakentamisen osuuden suurimmaksi ja ilmoittanut kunnallistekniikan rakentamisen liittyvän omakotitalotarjonnan riittävyyden varmistamiseen. Markkinaoikeus on katsonut, ettei rakennustöiden osuuksien arvosta eikä myöskään rakentamistarkoituksesta voida päätellä tapaukseen sovellettavaa lakia. Epäselvässä tilanteessa hankintaan on tullut soveltaa hankintalakia.

Erityisalojen hankintalain alaista toimintaa harjoittavan hankintayksikön muut kuin kyseiseen toimintaan liittyvät hankinnat kuuluvat yleisen

---

<sup>12</sup> Kun talousvedeksi hankittavan veden osuus hankkeissa tai kastelu- tai kuivatusjärjestelmissä tuotettavan veden koko määrästä on yli 20 prosenttia. Yhteiskunnan vesihuoltoon liittyviä rakennusurakkahankkeita ovat esimerkiksi kunnallisten vesilaitosten rakennusurakat.

hankintalain soveltamisalaan<sup>13</sup>. Hankintamenettelyn osapuolien on siis oltava tarkkana, sillä erityisalojen hankintalain soveltuminen hankintaan voi joissakin tapauksissa käydä ilmi vain hankinnan käyttötarkoituksesta.

## *1.2. Rakennusurakan hankintaolosuhteet kuntatasolla*

Kunnat vastaavat lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisestä asukkailleen ja peruspalvelujen järjestämisen edellytyksenä ovat käyttökelpoiset tilat ja infrastruktuuri. Kunta voi kuntalain 2§ mukaisesti hoitaa lakisääteiset tehtävänsä itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunnallisten viranomaisten toimivallasta hankinta-asioissa määrätään kuntalain mukaisessa johtosäännössä<sup>14</sup>. Kunnalliseen käyttöön tulevien rakennusten ja infrastruktuurin hankinnasta huolehtivat paikalliset hankintayksiköt. Hankintayksikkö on perustettu yleisen edun mukaista tarkoitusta varten ja sen määräysvaltaa käyttää joku julkinen toimija. Määräysvallan ei tarvitse olla välitöntä, vaan kontrolliketjun välissä voi olla erilaisia oikeushenkilöitä. Hankintayksikkö on hankintalain 6§:n mukaan minkä tahansa hankinnan tekijä myös silloin, kun se on saanut joltakin hankintayksiköltä tukea yli puolet rahoituksestaan <sup>15</sup>.

Kunnallisia hankintapäätöksiä tekevät kuntien viranomaisten ja kunnallisten liikelaitosten lisäksi erillisinä oikeushenkilöinä kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät ja kuntien omistamat osakeyhtiöt. Kuntayhtymät ovat kuntalain mukaisia itsenäisiä oikeushenkilöitä, joissa valtaa käyttävät sen jäsenkunnat. Liikelaitoskuntayhtymät ovat kuntalain mukaisia kuntien yhteisiä liikelaitoksia. Kuntien yhteisen osakeyhtiön erityispiirteenä on se, että yhtiön toiminta voidaan kannattavasti kattaa asiakkailta perittäviltä maksuilta<sup>16</sup>. Kuntien yhtiöiden mahdollinen sidosyksikköstatus ratkaistaan

---

<sup>13</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 446

<sup>14</sup> Ks. Kalima ym. 2007 s. 286

<sup>15</sup> Ks. Aalto-Setälä ym. 2008 s. 556: Vaikka hankintayksikkö olisi saanut merkittävän julkisen avustuksen vain yhteen hankintaan, siitä voi joissakin tapauksissa tulla statukseltaan hankintayksikkö myös muiden hankintojen osalta.

<sup>16</sup> Ks. Pekkala 2007 s. 12

valvontavaltaa ja toiminnan kohdistumista koskevien kriteerien perusteella<sup>17</sup>.

Yhteishankintayksikkönä puolestaan pidetään hankintalain 11 §:n mukaan yksikköä, joka nimenomaisena tehtävänänsä tekee rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille. Valtioneuvoston kanslian muistion mukaan kuntahankinnoissa tulisi käyttää enemmän keskitettyjä hankintoja. Kuntia tulisi kannustaa tekemään yhteishankintoja pysyvissä tai projektiluontoisissa hankinnoissa myös rakennusalalla.<sup>18</sup> Hankintojen keskittämisen on katsottu tuovan volyymietuja<sup>19</sup>. Hankinta on kannattavampaa tehdä isossa erässä ja suurempi hankinta tuo hankintayksikölle enemmän neuvotteluvoimaa. Keskitettyjen hankintojen katsotaan myös laskevan hallinnollisia kustannuksia<sup>20</sup>. Hankinnan keskittäminen mahdollistaa myös hankintayksikön henkilöstön erikoistumisen johonkin kapea-alaiseen hankinta-alaan. Tämä lisää hankintayksikön osaamista.<sup>21</sup> Ongelmana on pidetty kuntayhteisöjen vaikeuksia tulkita sitä, missä kulkee kuntien yhteistoiminnan ja kaupallisen hankinnan raja<sup>22</sup>. Rakennusurakat ovat myös usein ainutlaatuisia hankintoja, joihin yhteishankinnat eivät välttämättä sovellu.

Kunnat muodostavat kuntalain puitteissa niin sanottuja hankintarenkaita. Hankintarenkaassa yksi kunta kilpailuttaa valtakirjalla kaikkien renkaassa mukana olevien kuntien hankinnat, mutta jokainen kunta tekee kuitenkin lähtökohtaisesti itsenäisesti omat hankintapäätöksensä<sup>23</sup>. Hankintarenkaiden suosio on vähenemässä, sillä hankinnan tekevä

<sup>17</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 72

<sup>18</sup> Ks. Valtioneuvoston kanslian muistio 2010 s.3-4

<sup>19</sup> Ks. MAO 224/09: Samassa hankinnassa ovat olleet mukana Kainuun maakunta-kuntayhtymä, Kajaanin kaupunki, Hyrynsalmen kunta, Paltamon kunta, Ristijärven kunta, Sotkamon kunta, Puolangan kunta, Suomussalmen kunta, Vaalan kunta, Kajaanin seurakunta, Hyrynsalmen seurakunta, Paltamon seurakunta, Puolangan seurakunta, Ristijärven seurakunta, Sotkamon seurakunta, Suomussalmen seurakunta ja Vaalan seurakunta.

<sup>20</sup> Ks. Karjalainen ym. 2008. s. 20-21

<sup>21</sup> Ks. Hankintatoimi.fi

<sup>22</sup> Ks. Talousvaliokunnan mietintö TaVM 5/2009 vp s. 8

<sup>23</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 128



hankintayksikkö haluaa yhä harvemmin valmistella oman hankintansa ohella myös muiden hankintoja ilman minkäänlaista vastiketta. Jos taas muut hankintayksiköt maksaisivat vastuulliselle hankintayksikölle menettelystä, olisi jo menettelyssä itsessään kyse julkisesta hankinnasta.<sup>24</sup> Hankintarenkaiden suosiota voi vähentää myös se, että lähtökohtaisesti mahdollinen markkinaoikeudellinen seuraamus kohdistetaan siihen hankintayksikköön, joka hankinnasta on ollut vastuussa. Hankintayksiköitä suositellaankin sopimaan hankinnan riskien jakautumisesta ja vastuista jo ennen hankinnan toteuttamista.<sup>25</sup>

Kuntien yhteishankintojen kehittämiseksi on vuonna 2008 perustettu Kuntaliiton omistama yhtiö KL-Kuntahankinnat Oy, joka neuvottelee hankintasopimuksia asiakkailleen. KL-Kuntahankinnat Oy on hankintalain 11 §:n mukainen yhteishankintayksikkö ja sillä on kunta-asiakkaita noin 500.<sup>26</sup> KL-Kuntahankintojen kaltaiset yritykset lisääntynevät kovalla vauhdilla tulevaisuudessa hankintojen keskittämisen myötä. Muun muassa Lappeenrannan kaupunki tekee jo nyt suurimmat hankintansa keskitetysti Etelä-Karjalan Hankintapalveluiden kautta<sup>27</sup>.

Vuoden 2012 alussa Suomessa oli yhteensä 336 kuntaa<sup>28</sup>. Kuntatasolla julkisia hankintoja tekee yhteensä pari tuhatta erilaista hankintayksikköä<sup>29</sup>. Kaikista julkisista hankinnoista kuntahankintojen osuus on noin 75 prosenttia. Vuonna 2009 rakennusinvestointien osuus kunnallisista investoinneista oli jopa 76 prosenttia.<sup>30</sup> Rakennusalalla kunnan omana työnä toteutettava urakka on urakoitsijalta vaadittavan kaluston ja resurssien takia monesti mahdotonta, joten urakat toteutetaan usein ostopalveluina<sup>31</sup>. Vaikka kuntien heikko taloustilanne ja rakentamisen

<sup>24</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 66

<sup>25</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 73

<sup>26</sup> Ks. tarkemmin [www.kuntahankinnat.fi](http://www.kuntahankinnat.fi)

<sup>27</sup> Ks. lisää: Lappeenrannan kaupunki

<sup>28</sup> Ks. Suomen Kuntaliitto 2012a: Kuntakartta

<sup>29</sup> Ks. Susinno Oy 2012 s. 6

<sup>30</sup> Ks. Lith 2011 s. 96

<sup>31</sup> Ks. Rakennuslehti 2011: On pidetty mahdollisena, että suuri osa julkisten hankintojen kokonaissummasta on ylimääräistä rahanmenoa alalla toimivista kartelleista johtuen. Julkisten

yleinen kallistuminen lienevät osaltaan hillinneet uudisrakentamisintoa, ovat muun muassa valmistuneiden julkisten palvelurakennusten neliömäärät kasvaneet huomattavasti vuosina 2008-2011<sup>32</sup>. Kansallisen muuttoliikkeen kiihtymisen myötä julkisten palvelurakennusten tarve kasvukeskuksissa tulee suurenemaan entisestään. Väestöpohjan vanheneminen erityisesti pienemmissä asutuskeskuksissa asettaa niin ikään omat paineensa kunnalliselle rakentamiselle. Koska 1970- ja 80-luvulla rakennetut kunnalliset koulu- ja sosiaali- sekä terveydenhuollon rakennukset ovat tulossa korjausikään, monien kuntien on lähitulevaisuudessa tehtävä suuria panostuksia kattaakseen erilaiset rakennuskustannukset.<sup>33</sup>

Vaikka kuntien julkisten hankintojen osaaminen onkin parantunut, puutteita löytyy monin paikoin. Kuntatason hankintatoimi on hajanaista, osaavasta henkilöstöstä on pulaa ja yhteistyö ei toimi toivotunlaisesti <sup>34</sup>. Henkilöstöpula on ongelma varsinkin pienemmissä kunnissa. Kunnan harvoilla rakennusalan ammattilaisilla saattaa olla taustaa niin tarjoajan edustajana toimimisesta kuin hankintayksikön toiminnastakin. Tämä voi nostaa esiin esteellisyyksymyksiä <sup>35</sup>. Hankintayksiköt eivät myöskään hallitse riittävän hyvin sopimusoikeudellisia keinoja ja laadullisten kriteerien asettamisessa on parantamisen varaa.<sup>36</sup> Rakennusurakasopimuksissa kohteen määrittämisen tarkkuus on erityisen tärkeää sopimusvelvoitteiden monimuotoisuuden ja riskiherkkyyden takia<sup>37</sup>. Ongelmat hankintamenettelyissä näkyvät myöhemmin myös markkinaoikeustapauksina ja turhina kustannuksina kuntien tilinpäätöksissä.

hankintojen uskotaan olevan erityisen haavoittuvaisia tarjouskartoilleja kohtaan.

<sup>32</sup> Ks. Tilastokeskus 2012b; Tilastokeskus 2012d

<sup>33</sup> Ks. Lith 2011 s. 94-95

<sup>34</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 10

<sup>35</sup> Esteellisyyttä hankintayksikön toiminnassa käsitellään hankintalain mukaisen tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimuksen perusteella. MAO 197/11: On katsottu, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ei vaarannu vielä sillä, että hankintayksikössä hankintamenettelyyn osallistuu henkilö, joka on aikaisemmin työskennellyt tarjouskilpailuun osallistuvan tarjoajan lukuun.

<sup>36</sup> Ks. Valli 2009

<sup>37</sup> Ks. Aarto ym. 2009 s. 59

Kansallisella tasolla on pyritty reagoimaan kunnallisen hankintaosaamisen puutteeseen järjestämällä hankintayksiköille hankintaneuvontaa. Kunnalliset hankintayksiköt voivat pyytää hankintamenettelyynsä neuvoa Suomen Kuntaliitolta, jonka alaisuudessa toimii hankintatoimen neuvontayksikkö<sup>38</sup>. Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n mukaan kunnalla tulee lisäksi olla rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtiva taho. Rakennusvalvonta sekä erikseen nimetty rakennustarkastaja antavat neuvontaa rakentamista koskevissa asioissa, myöntävät kunnan alueelle rakennettavien rakennusten rakennusluvut, edistävät ympäristölle sopivaa rakentamista ja valvovat kunnan alueelle rakennetun ympäristön laatua<sup>39</sup>. Rakennusvalvontaa kohdistetaan luonnollisesti myös julkisesti hankittuihin rakennusurakkakohteisiin ja se toimii näin hankintayksikön tukena rakennusurakoiden laadunvarmistuksessa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden arvioidaan vuonna 2013 laskevan 31,42%:sta 30,90%:iin. Kunnan asukkaan omarahoitusosuuden peruspalvelujen järjestämisestä on vastaavasti laskettu nousevan 3001 eurosta 3120 euroon.<sup>40</sup> Parhailtaan käynnissä oleva talouden taantuma uhkaa pahentaa kuntien heikkoa taloustilannetta entisestään.

Vaikka kuntien verotulot vuonna 2011 kasvoivatkin edellisvuodesta, toimintakatteet heikkenivät 5,2 prosenttia. Kunnat ja kuntayhtymät tekivät vuonna 2011 investointeja yhteensä noin 4,1 miljardilla eurolla. Investointien määrä putosi noin kolmanneksella vuodesta 2010<sup>41</sup>. Kuntien menojen osuus julkisista menoista on merkittävä, joten valtion kestävyysvajeen paikkaamisessa kuntatalouden tehostaminen tulee olemaan lähitulevaisuudessa tärkeässä roolissa. Kuntien lainarahoituksen hinnan pelätään nousevan Euroopan Unionin talouskriisin takia ja Suomen

---

<sup>38</sup> Ks. lisää [www.hankinnat.fi](http://www.hankinnat.fi)

<sup>39</sup> Kunnat voivat järjestää rakennusvalvonnan halutessaan kuntien välisenä yhteistyönä.

<sup>40</sup> Ks. Suomen Kuntaliitto 2012b

<sup>41</sup> Ks. Tilastokeskus 2012b

valtion mahdollisen luottoluokituksen putoamisen seurauksena<sup>42</sup>. Elinkeinoelämän keskusliitto on ehdottanut kuntatason ratkaisuksi muun muassa hankintalain yksinkertaistamista, kuntien henkilöstösiirron helpottamista sekä kuntien tehtävien uudelleenmäärittelyä<sup>43</sup>.

Hallituksen ajama kuntauudistus tulee kuntaliitosten myötä keskittämään kuntahankintoja entistä tarkoituksenmukaisemmiksi kokonaisuuksiksi. Nähtäväksi tosin jää, mitä kuntauudistus ja yksittäisten hankintakokonaisuuksien kasvattaminen tarkoittavat pienille ja keskisuurille paikallisille rakennusyrittäjille. On esitetty, että kuntahankintojen liika keskittäminen voi kaventaa yritysmarkkinoita ja siten johtaa toimivien markkinoiden häviämiseen.<sup>44</sup> Pienet ja keskisuuret yritykset suhtautuvat pessimistisesti kuntamarkkinoiden kehitykseen. Puolet pienistä ja keskisuurista yrityksistä ei tällä hetkellä myy tavaroita tai palveluita kunnille lainkaan ja vain vajaalla viidenneksellä yrityksistä kunnille myynnin osuus ylittää 10 prosenttia liikevaihdosta.<sup>45</sup> Todellisen kilpailun häviämisen uhka on olemassa. Rakennusala kärsii Suomessa jo nyt suuresta työvoimapulasta ja tilanteen odotetaan tulevaisuudessa vaikeutuvan entisestään<sup>46</sup>. Pk-yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa on siis syytä parantaa. Toisaalta kuntatalouden näkökulmasta on tärkeää tehdä myös laskelmat siitä, tulevatko kunnan omana työnäkin toteutettavissa olevat rakennusurakat halvemmaksi itse urakoituna kuin julkisena hankintana<sup>47</sup>. Julkista hankintaa ei voida joka tilanteessa pitää itsestäänselvyytenä.

Hankintalain 5 §:n määritelmien mukaan toimittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä, julkista tahoa tai edellä mainittujen ryhmää, jotka tarjoavat markkinoilla rakennustyötä tai -urakoita. Ehdokas

---

<sup>42</sup> Ks. Suomen Kuntaliitto 2012d s. 3

<sup>43</sup> Ks. tarkemmin Elinkeinoelämän Keskusliitto 2011

<sup>44</sup> Ks. Länsipohjan Yrittäjät

<sup>45</sup> Ks. Suomen Yrittäjät 2012

<sup>46</sup> Ks. Halme & Kotilainen 2008 s. 65

<sup>47</sup> Ks. Rakennusliitto 2009 s. 17

on toimittaja, joka on ilmaissut osallistumishakemuksella halukkuutensa osallistua järjestettyyn hankintamenettelyyn ja jonka kelpoisuutta toteuttaa hankinta arvioidaan erityisin perustein ennen varsinaista tarjousmenettelyä<sup>48</sup>. Tarjoajana pidetään toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen arvioitavaksi. Hakijalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on vienyt hakemuksellaan hankintapäätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Kunnalliset rakennusurakat tehdään yleensä ostopalveluna. Suomessa rakennusalan yrityksiä oli vuonna 2009 yhteensä 41 186 kappaletta.<sup>49</sup> Rakennusliikkeistä suurin osa oli joko pieniä luonnollisten henkilöiden ylläpitämiä yrityksiä (43%) tai osakeyhtiöitä (45%). Liikevaihdoltaan ja henkilöstömääriltään rakennusalan ylivoimaisesti suurimpia toimijoita ovat osakeyhtiöt<sup>50</sup>. Rakennusalan yritys rakenne on viime vuosina pysynyt samanlaisena.<sup>51</sup> Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista oli vuonna 2009 talonrakentamisessa noin 92 prosenttia ja maa- ja vesirakentamisessakin lähes 90 prosenttia.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Osallistumishakemuksia ei käytetä avoimessa hankintamenettelyssä.

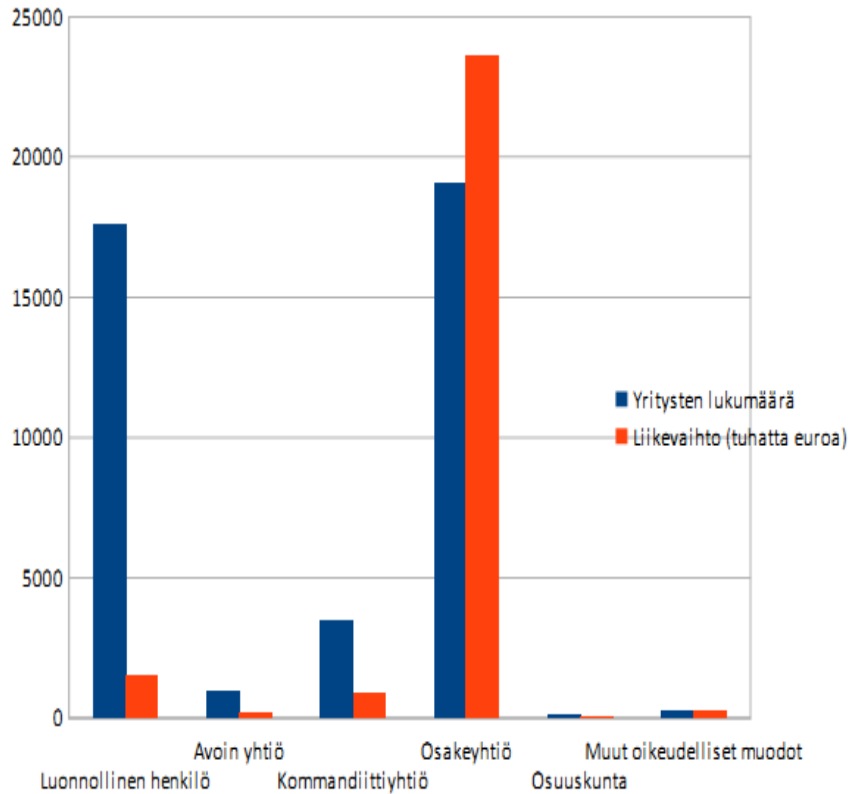
<sup>49</sup> Tilasto saatavilla: Yritykset toimialoittain ja oikeudellisen muodon mukaan 2007-2010 (TOL 2008)

<sup>50</sup> Ks. Taulukko 1

<sup>51</sup> Ks. Liite 1

<sup>52</sup> Ks. Lith 2011 s. 92

Taulukko 1: Yhtiömuodot Suomen rakennusalalla liikevaihdon suuruuden mukaan vuonna 2011.  
(Lähde: tunnusluvut Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannasta)



Kuntatasolla on hyvä muistaa, että hankintayksiköt eivät voi harjoittaa kunnallispolitiikkaa hankintoja tehdessään. Hankintayksikkö ei siis esimerkiksi voi ottaa huomioon tarjoajan tai tarjouksen valinnan vaikutusta kunnallisiin verotuloihin tai työllisyyteen. Oman paikkakunnan yrittäjien mahdollisuuksia osallistua hankintamenettelyihin voidaan kuitenkin sallitusti parantaa muun muassa jakamalla hankinta pienempiin, mutta tarkoituksenmukaisiin osiin.<sup>53</sup> Jos hankintamenettely on jo käynnistynyt, on hankintayksikön omaan organisaatioon kuuluvaa hankintamenettelyyn osallistuvaa yksikköä kohdeltava samoin kuin ulkopuolista tarjoajaa<sup>54</sup>. Myös hankintayksiköiden väliset hankinnat on kilpailutettava, mikäli kyseessä ei ole sidosyksikkösuhde<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Ks. Kalima ym. 2007 s. 289

<sup>54</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 55

<sup>55</sup> Ks. tarkemmin sidosyksikön määritelmä hankintalain 10 §:stä. Rakennusalalla sidosyksikköhankinnat ovat harvinaisempia.

Suomea velvoittavan Maailman Kauppajärjestön GPA-sopimuksen merkitys julkisille hankinnoille on hankintoihin sovellettavien kynnsarvojen lisäksi siinä, että hankintalain 4 §:n mukaan sopimusmaista tuleville toimittajille on taattava sama kohtelu hankintamenettelyissä kuin paikallisillekin toimittajille. Sopimuksen ovat EU-maiden lisäksi allekirjoittaneet muun muassa Yhdysvallat, Sveitsi ja Norja<sup>56</sup>. Hankintayksiköt voivat kuitenkin niin halutessaan ottaa hankintamenettelyyn yrityksiä myös maista, jotka eivät kuulu GPA-sopimukseen<sup>57</sup>.

Hankintamenettelyyn voi osallistua ryhmittymiä eli konsortioita. Yritykset voivat kuitenkin osallistua ryhmittymänä tarjouskilpailuun vain silloin, kun yksikään ryhmittymän jäsenistä ei pystyisi suoriutumaan hankinnan toteuttamisesta itsenäisesti<sup>58</sup>. Tämä edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua suurten hankintojen tarjouskilpailuihin. Hankintayksikkö ei voi vaatia ryhmittymältä tiettyä oikeudellista muotoa tarjouksentekohetkellä. Hankintasopimusta tehtäessä tietty oikeudellinen muoto voidaan vaatia, jos se on tarpeellista hankinnan toteuttamisen kannalta.<sup>59</sup> On muistettava, että mikäli tarjouskilpailuun osallistuu toimittajien muodostama ryhmittymä, sen kokoonpano ei voi vaihtua enää osallistumishakemuksen tai tarjouksen jättämisen jälkeen<sup>60</sup>. Jos tarjouskilpailuun osallistuu konsortioita, on hankintayksikön huomioitava jokaisen konsortion yrityksen edellytykset toteuttaa hankinta. On myös tarkasteltava mahdollista työnjakoa. Tämä tuo hankintayksikölle lisätyötä.

Erityisalojen hankintalain 25 §:n mukaan hankintayksiköllä voi olla erityinen toimittajarekisteri, josta valitaan tarjouskilpailun osanottajat

---

<sup>56</sup> Ks. tarkemmin Valtiosopimus 5/1995

<sup>57</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 26

<sup>58</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 328

<sup>59</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 104-105

<sup>60</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012. s.62

erillisen ilmoituksen perusteella. Toimittajien on erikseen haettava toimittajarekisteriin. Hankintayksikkö on velvollinen liittämään kaikki vaaditut ominaisuudet täyttävät halukkaat toimittajat rekisteriin. Rekisteröintiä on voitava hakea milloin tahansa.

## 2. Hankinnan valmistelu

### 2.1. Hankinnan kynnyksarvon merkitys ja arvon muodostuminen

Rakennusurakoissa kansallinen kynnyksarvo on 150 000 euroa. Kyseessä on hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa. Kustannuksiltaan kynnyksarvon ylittäviin hankintoihin sovelletaan hankintalakia ja ne täytyy lähtökohtaisesti kilpailuttaa julkisesti jos niitä ei toteuteta kunnan omana työnä. Rakennusalan suhteellisen korkeaa kynnyksarvoa perustellaan alan korkeilla kilpailutuskustannuksilla ja sillä, että kilpailuttamisen perinne ja käytännöt ovat urakkahankinnoissa hyvin kehittyneitä<sup>61</sup>. Kansallisten kynnyksarvojen käyttöönotto on lisännyt hankintojen avoimuutta. Myös pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet julkisiin hankintamenettelyihin ovat parantuneet.<sup>62</sup> Kansallisten hankintojen menettelytapasäännökset ovat väljempää kuin EU-hankintojen.<sup>63</sup>

Euroopan Unionin asettama arvonlisäveroton kynnyksarvo rakennusurakkahankinnoille on 5 000 000 euroa. Arvon ylittävät hankinnat on kilpailutettava Unionin jäsenvaltioiden laajuisesti ja niihin sovelletaan, mitä hankintalaissa määrätään EU-hankinnoista. Kilpailuttamisvelvoite perustuu EU:n vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteille ja sillä on tarkoitus varmistaa tehokas kilpailu ja toimivat sisämarkkinat Unionissa<sup>64</sup>. Euroopan Unionin

<sup>61</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 35

<sup>62</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 28

<sup>63</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 40

<sup>64</sup> Tiivistelmä Euroopan Unionin direktiivistä 2004/18/EY saatavilla: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/l22009\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22009_fi.htm)



kynnysarvo tarkistetaan kahden vuoden välein ja sitä on pidetty Suomen olosuhteisiin nähden melko suurena<sup>65</sup>. EU-kynnysarvon arvonlisäverottomuus johtuu siitä, että jäsenmaiden arvonlisäverokannat eivät ole yhdenmukaisia<sup>66</sup>. Kynnysarvotaso perustuu Maailman Kauppajärjestön julkisten hankintojen sopimukseen.

Erityisalojen hankintalaissa EU-kynnysarvo on sama kuin hankintalaissakin, 5 miljoonaa euroa ja lakia sovelletaan vain tämän kynnysarvon ylittäviin erityisalojen hankintoihin<sup>67</sup>. Kansallinen kynnysarvo ei ole käytössä. Erityisaloja koskevat markkinaoikeustapaukset koskevat kokonaisarvoltaan merkittävän kokoisia hankintoja. Suuret hankinnat asettavat tarjoajille paljon täytettäviä kriteerejä ja tämä näkyy myös markkinaoikeudessa. Koska urakat ovat suuria, ovat hankinnat myös tarjoajille tärkeämpiä ja kynnys valittaa hävitystä hankintamenettelystä markkinaoikeuteen voi olla pienempi<sup>68</sup>.

Kansallisen kynnysarvon alittaviin rakennusurakkahankintoihin ei varsinaisesti sovelleta hankintalakia, mutta myös niihin on sovellettava hankintalain mukaisia syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteita.

---

<sup>65</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 29

<sup>66</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 297

<sup>67</sup> Ks. MAO 50/12. Varastohallin rakentaminen olisi siihen liittyvän kokonaisurakan arvon puolesta (yli neljä miljoonaa euroa) kuulunut hankintalain soveltamisalaan ja samalla markkinaoikeuden käsiteltäväksi, mutta rakennusurakan tarkoitus on liittynyt satamatoimintoihin ja siihen on tullut siten soveltaa erityisalojen hankintalakia. Viiden miljoonan euron EU-kynnysarvo ei ole kuitenkaan ylittynyt ja markkinaoikeus ei ole ollut toimivaltainen tutkimaan asiaa.

<sup>68</sup> Ks. MAO 510 & 511 & 512/2009: Porin Luotsinmäen keskuspuhdistamon rakennus-, koneisto-, LVI-, sähkö- ja automaatiourakan rajoitettua hankintamenettelyä on käsitelty markkinaoikeudessa peräti kolmeen otteeseen. Jätevedenpuhdistamourakassa on ollut kyse vesihuoltolain mukaisesta yhdyskunnan vesihuoltoon liittyvästä erityisalojen hankinnasta. Tapauksessa 510/2009 hankintayksikkö on lainmukaisesti hylännyt hakijan rakennusurakkaa koskevan tarjouksen puutteellisena johtuen muun muassa siitä, että hakija on toimittanut yksikköhintaluettelon puutteellisena toimittamalla vain 32 yksikköhintaa vaaditusta 290:stä. Tapauksessa 511/2009 kyse on ollut saman rakennuskohteen automaatiourakasta. Hankinta on arvotettu kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella ja hakija on valittanut perusteettomasti virheellisestä pisteytyksestä. Tapauksessa 512/2009 urakan hankintamenettelystä on tehty kolmas valitus ja automaatiourakan hankintamenettelystä on valitettu toisen kerran. Hakijan mielestä tarjouskilpailun vertailuperusteet on asetettu virheellisesti ja epäselvästi. Lisäksi hakija on väittänyt hankintayksikön laskeneen vertailuperustepisteytykset väärin. Tämäkin hakemus on hylätty sen osoittauduttua perusteettomaksi kaikilta osin.

Käytännössä kansallisen kynnyksarvon alittavissa kunnallisissa hankinnoissa hankintayksiköt noudattavat Suomen Kuntaliiton julkaisemia hankintaohjeita<sup>69</sup>. Markkinaoikeus ei käsittele kansallisen kynnyksarvon alittavien hankintapäätösten oikeellisuutta.

Käyttöoikeusurakat on kilpailutettava normaalisti EU-kynnyksarvon ylittyessä. Kilpailuttamisvelvollisuus koskee myös kynnyksarvon alittavia käyttöoikeusurakoita, mutta tällöin voidaan hankintalain 66 §:n mukaisesti käyttää myös neuvottelumenettelyä.

Rakennusurakan ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava huomioon urakan arvo sekä sellaisten urakan toteuttamisessa tarpeellisten tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo, jotka hankintayksikkö antaa urakoitsijan käyttöön. Rakennusurakan hankintamenettelyssä voidaan toteuttaa myös urakkaan kuuluvia palveluhankintoja<sup>70</sup>. Tavaroita ja palveluita, jotka eivät ole välttämättömiä rakennusurakan toteuttamiseksi, ei kuitenkaan tule lisätä rakennusurakan arvoon siinä tarkoituksessa, että kyseisiä tavaroita ja palveluja koskevat hankinnat jäisivät itsessään lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>71</sup> Ennakoituun arvoon on otettava huomioon hankintasopimukseen sisältyvät mahdolliset optio- tai pidennysehdot ja ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot ja maksut<sup>72</sup>. Rakennusurakan tarjouspyynnössä voidaan välittömien investointikustannusten lisäksi ottaa huomioon myös hankinnan elinkaarikustannukset. Tällaisia ovat muun muassa huolto-, käyttö- ja ylläpitokustannukset. Mikäli elinkaarikustannuksia halutaan käyttää vertailuperusteena, on siitä ilmoitettava erikseen tarjouspyynnössä.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Ks. Kalima ym. 2007 s. 301-302. Vuoden 2010 hankintaohje saatavilla: [http://www.hankinnat.fi/fi/mallelainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen\\_kuntien\\_yleiset\\_hankintaohjeet\\_alkuosa\\_v\\_23.8.2010.pdf](http://www.hankinnat.fi/fi/mallelainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf)

<sup>70</sup> Ks. MAO 231/10: Tarjouspyynnössä hankinnan kohteena on ollut osittain palvelusopimus ja osittain rakennusurakka.

<sup>71</sup> Ks. HE 50/2006 vp s.139

<sup>72</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 267: Yleensä option käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä ilmoitetaan urakoitsijalle kolme kuukautta ennen perussopimuskauden päättymistä.

<sup>73</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 30. Elinkaarirakentamisesta lisää s. 74

Hankinnan rahoitusta tarkasteltaessa on usein luotettava urakkaa koskeviin pitkänkin aikavälin suunta-antaviin kustannusarvioihin<sup>74</sup>. Ennakoidun arvon laskemiseen voidaan pyytää suunta antavia hinta-arvioita alalla toimivilta yrityksiltä tai käyttää ulkopuolista konsulttiapua. Ulkopuolisia arvioita ei kuitenkaan voida pyytää enää tarjouspyynnön tai hankintailmoituksen julkistamisen jälkeen.<sup>75</sup> Tarjouskilpailua ei tule käyttää pelkästään markkinoilla vallitsevan hintatason selvittämiseen, vaan hankintayksiköllä on oltava todellinen aikomus tehdä hankinta.<sup>76</sup> Hintatason ja markkinoiden tilan selvittämiseen käytetään erillistä tietopyyntöä, jossa pyydetään alalla olevia toimittajia antamaan hankintayksikölle tietoja hankinnan kohteesta. Tietopyynnot julkaistaan tarjouspyyntöjen tapaan HILMA:ssa.<sup>77</sup> Erityisesti rajoitetussa menettelyssä jo valituille tarjoajille voidaan järjestää erillinen kommentointikierrös, jossa tarjoajat voivat kommentoida tarjouspyyntöä ennen varsinaisen tarjousajan alkamista ja hankintayksikkö voi kommenttien perusteella muuttaa tarjouspyyntöään<sup>78</sup>. Tarjouskilpailuun osallistuva ei saa kuitenkaan osallistua varsinaiseen tarjouspyynnön laadintaan, sillä sen katsotaan antavan vaikutelman tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaarantumisesta<sup>79</sup>. Markkinaoikeustapausten perusteella rakennusurakoiden kuntahankinnoissa tietopyyntöjä tulisi käyttää ahkerammin. Tietopyyntöjen avulla myös hankinnan määritelmät saataisiin täsmällisemmiksi ja tämä voisi vähentää tarjouspyynnön epäselvyyksistä aiheutuvia markkinaoikeustapauksia.

Hankintalain 17 §:n mukaan ennakoidun arvon on pädeävä siinä vaiheessa, kun hankintamenettely aloitetaan tai hankintailmoitus toimitetaan julkaistavaksi. Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että kynnysarvon lähellä olevien hankintojen arvo on laskettava erityisen

---

<sup>74</sup> Ks. KHO 2010:39

<sup>75</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 82

<sup>76</sup> Ks. HE 50/2006 vp s.49

<sup>77</sup> Ks. Kuusniemi-Laine- Takala 2008 s. 58

<sup>78</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012 s. 114-115

<sup>79</sup> Ks. MAO 65/10

huolellisesti, sillä markkinaoikeuskäsittelyn vaara on tällöin ilmeinen<sup>80</sup>. Vaikka hankintayksikkö arvioisikin hankinnan ennakoitun kokonaisarvon kynnsarvoja alhaisemmaksi, on mahdollisen markkinaoikeuskäsittelyn kannalta todellista merkitystä toteutuneilla kustannuksilla.

## *2.2. Hankinnan jakaminen osiin*

Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien kokonaisurakkaan kuuluvien osien ennakoitu kokonaisarvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo ylittää kansallisen kynnsarvon tai EU-kynnsarvon, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä.

Markkinaoikeuden tapauksessa 385/10 Inarin kunnan liikelaitoksen tilapalvelut on pyytänyt kansallista rajoitettua hankintamenettelyä käyttäen osallistumishakemuksia erikseen asuntolan rakennusteknisiin töihin (ennakoitu arvo 2 524 000 e) sekä koulurakennuksen rakennusteknisiin töihin (ennakoitu arvo 2 640 000 euroa). Hankinnan ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on siten ollut 5 164 000 e. Hankintayksikön ilmoituksen mukaan koulun peruskorjaus- ja muutostyön sekä asuntolan peruskorjaus- ja muutostyön urakkakilpailu on käyty samanaikaisesti ja toteutettu jaettuna urakkana.

Markkinaoikeus on katsonut, että edellä mainitut kaksi rakennusurakkaa ovat muodostaneet yhden hankinnan ja koska kyseisen hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ylittänyt EU-kynnsarvon vuodelta 2009, 5 150 000 euroa, olisi hankintayksikön pitänyt tehdä hankinnasta EU-hankintailmoitus.

Rakennusurakoihin sisältyviin osiin, joiden ennakoitu arvo on alle yhden miljoonan euron, ei sovelleta hankintalakia, jos tällaisten osien yhteenlaskettu arvo on enintään 20 prosenttia kaikkien osien

---

<sup>80</sup> Ks. MAO 455/11: Hankintayksikkö on ilmoittanut rakennusurakan arvoksi 145 000 euroa, muttei ole esittänyt tarkkoja laskelmia siitä, mihin hinta perustuu. Tämän vuoksi markkinaoikeus on katsonut, ettei ole voitu olettaa, että hankinta alittaa kansallisen kynnsarvon.

yhteisarvosta. Jos osan ennakoitu arvo kuitenkin ylittää kansallisen kynnysarvon, tulee tähän osaan soveltaa kansallisia hankintasääntöjä.

Hankintayksikkö saa jakaa hankinnan osiin, mikäli se on välttämätöntä. Osiin jakaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun hankintamenettelyn toimittajat ovat pieniä tai jos kilpailuun ei muuten saada riittävästi osallistujia. Hankintayksikön on ilmoitettava tarjouspyynnössä ehdokkaille, mikäli se hyväksyy osatarjouksia.<sup>81</sup> Hankintayksikkö voi hyväksyä kokonaistarjouksen osatarjousten sijasta halutessaan ilman erillispyyntöäkin silloin, kun kokonaistarjous on osatarjouksia edullisempi ja tarjouspyynnön mukainen ja mikäli kokonaistarjouksen jättämisestä ei erikseen ole kielletty<sup>82</sup>. Hankintayksikön tulee kuitenkin muistaa, että jos yhdistelmätarjoukset hyväksytään, voi tarjouskilpailussa syntyä epäselvyyksiä tarjouksien vertailukelpoisuudesta. Hankintayksikön velvollisuutena on tällöin saattaa tarjoukset keskenään vertailukelpoiksi tarvittaessa täsmennyksiä tasapuolisesti pyytämällä.<sup>83</sup> Jos hankintayksikkö jakaa hankinnan osiin ja valitsee urakkaan useamman toimittajan, on sen perusteltava urakan työnjako selkeästi joko tarjouspyynnössä tai hankintapäätöksessä<sup>84</sup>. Jos suuren rakennusurakan rakennustoista ilmoitetaan tehtävän erilliset päätökset, on niistä tehtävä myös erilliset tarjousvertailut<sup>85</sup>. Hankintayksikkö voi edistää tarjousten vertailukelpoisuutta hyväksymällä tarjouskilpailuun joko pelkästään kokonaistarjouksia tai jakamalla hankinnan osiin ja hyväksymällä vain erilliset osatarjoukset.

Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin jotta hankintalain soveltaminen voitaisiin välttää. Hankintayksikkö voi tietoisesti ja varsin ilmiselvästi pyrkiä välttämään luonteeltaan

<sup>81</sup> Ks. Aalto-Setälä ym 2008 s. 682

<sup>82</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 269

<sup>83</sup> Ks. MAO 471/09: Hankintayksikkö on sallinut yhdistelmätarjousten jättämisen, mutta ei ole saattanut tarjouksia asiankuuluvalla tavalla keskenään vertailukelpoiksi. Tarjouspyynnön täsmennyksestä lisää s. 59

<sup>84</sup> Ks. KHO 2010:35

<sup>85</sup> Ks. KHO 2010:14

joustamattoman ja asiantuntemusta vaativan hankintamenettelyn käyttöä. Tällainen toiminta on myös vastoin hankintalain 2 §:n mukaista periaatetta, jonka mukaan hankinnat tulisi toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Toimittajat seuraavat hankintayksikön toimintaa ja vievät tämänkaltaiset hankinnat helposti markkinaoikeuteen.

Markkinaoikeuden tapauksessa 330/09 Vähäkyrön kunta on pyytänyt tarjouksia putki-, sähkö- ja ilmastointiurakkaan, joista halvimmat tarjoukset ovat maksaneet yhteensä 73 740 euroa. Hankintayksikkö on tällä perusteella katsonut, ettei 100 000 euron kynnyсарvo hankinnassa ylity. Hankintayksikkö on kuitenkin samaan aikaan kiireeseen vedoten päättänyt kuudella erillisellä suorahankintapäätöksellä kahden kuukauden sisällä hankkia samaan kohteeseen liittyviä rakennusteknisiä töitä. Suorahankintojen arvo on ollut yhteensä noin 87 000 euroa. Markkinaoikeus on katsonut, että hankintayksikön on pitänyt käsittää urakan kokonaisarvon ylittävän kansallisen kynnyсарvon. Lisäksi suorahankintojen osalta on syyllistytty hankintalain 20 §:n vastaiseen kiellettyyn hankinnan osittamiseen.

Erityisalojen hankinnoissakin viiden miljoonan euron kynnyсарvosta voidaan poiketa, jos hankinta toteutetaan osina. Erityisalojen hankintalain 13 §:n mukaan tilanteessa, jossa hankinta toteutetaan erillisinä osina, kaikkien vastaavien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa. Jos osien yhteisarvo ylittää viiden miljoonan euron rajan, jokaiseen hankintaan sovelletaan erityisalojen hankintalakia. Lakia ei kuitenkaan hankintalain tapaan sovelleta rakennusurakoihin sisältyviin osiin, joiden ennakoitu arvo on alle miljoona euroa, jos tällaisten osien yhteenlaskettu arvo on enintään 20 prosenttia kaikkien osien yhteisarvosta.

Markkinaoikeuden tapauksessa 588/10 Keuruun Lämpövoima Oy on rajoitettua menettelyä käyttäen pyytänyt osallistumishakemuksia lämpövoimalaurakkaan liittyvään (ennakoitu arvo 25 000 000-26 000 000

euroa) turbiini- ja toimistourakkaan (ennakoitu arvo 1 500 000 euroa). Arvonlisäverottomat tarjoukset ovat olleet arvoltaan 665 800–747 000 euroa, mutta tapaukseen on markkinaoikeuden mukaan pitänyt soveltaa erityisalojen hankintalakia hankintayksikön määritelyä turbiini- ja toimistourakan toteuttamisen 1,5 miljoonan euron arvoiseksi, joka on ylittänyt miljoonan euron rajan.

Osapuolten olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota erityisalojen hankintoihin sovellettaviin normaalia korkeampiin kynnysarvoihin. Kynnysarvon alittavien hankintapäätösten vieminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi lisää markkinaoikeuden jo ennestään suurta työtaakkaa, aiheuttaa turhia kustannuksia hakijalle ja tuhlaa aikaa sekä hakijalta että hankintayksiköiltä.<sup>86</sup> Hankintayksikön kannattaa selvittää tarjouspyyntöasiakirjoissa hankintaan sovellettava laki ja siihen liittyvät kynnysarvot.

### *2.3. Hankintailmoitus*

Varsinainen hankintamenettely aloitetaan julkaisemalla hankintaa koskeva hankintailmoitus. Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007 5 § esittää, mitä kansallisen kynnysarvon ylittävän hankintailmoituksen tulee pitää sisällään. Hankintailmoituksessa on oltava vähintään hankintayksikön virallinen nimi ja yhteystiedot, hankintayksikön luonne, yksikön hankinnalle antama nimi, hintahaarukka tai ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa tai tieto siitä, ylittääkö hankinta-arvo kansallisen kynnysarvon, hankintalaji, hankintamenettely, tarjouksen valintaperuste, joka voi olla halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus sekä hankinnan kokoon ja laatuun nähden kohtuullinen määräaika, johon mennessä tarjoukset tai osallistumishakemukset on viimeistään toimitettava hankintayksikölle.

Euroopan Unionin kynnysarvon ylittävän hankinnan varsinaisen

<sup>86</sup> Ks. MAO 422/11, MAO 423/11 ja MAO 424/11

hankintailmoituksen sisällöstä määrätään hankintadirektiivin liitteessä VII. EU-hankintailmoituksessa on ilmoitettava hankintaviranomaisen nimi ja yhteystiedot, valittu hankintamenettely, hankinnan muoto, mahdolliset osatarjoukset ja niiden jättämismahdollisuudet, vaihtoehtoisen tarjousten salliminen tai kieltäminen, vaadittavat vakuudet ja takuut, osallistuvilta ryhmittymiltä vaadittava oikeudellinen muoto, tarjoajaa koskevat vaatimukset, tarjouksen valintaperuste, muutoksenhakuelin ja tämän yhteystiedot, ennakoilmoituksen ja varsinaisen ilmoituksen julkaisupäivät sekä tieto siitä, sovelletaanko sopimukseen julkisia hankintoja koskevaa sopimusta. Tiettyjä hankintamenettelyjä ja -lajeja koskee lisäksi eriteltyjä vaatimuksia<sup>87</sup>. Lisäksi rakennusurakan osalta on ilmoitettava erityisesti urakan suorituspaikka, mahdolliset urakkaan liittyvät lisäurakkamahdollisuudet ja mahdollisen puitejärjestelyn kesto sekä määräpäivä, jolloin urakan on oltava valmis. Käyttöoikeusurakoista tehtävien ilmoitusten sisällöstä säädellään erikseen<sup>88</sup>.

### **2.3.1. HILMA ja TED**

Hankintailmoituksessa on ilmoitettava, jos hankinnasta on julkaistu ennakoilmoitus. Hankintailmoitus täytetään HILMA:ssa valmiiseen lomakepohjaan, joten ilmoitukseen mahtuvat tiedot ovat usein varsinkin laajoissa rakennusurakoissa tiivistettyjä. Vasta tarjouspyynnössä esitetään tavallisesti hankintaa koskevat yksityiskohtaisemmat ja täydentävät tiedot.<sup>89</sup> Hankintayksikölle hankinnan kohteen määrittelyllä on keskeinen merkitys koko hankintaprosessin ajan ja sen onnistumiseen on panostettava hankintailmoituksen laadinnasta lähtien<sup>90</sup>.

HILMA on sähköinen ilmoitusjärjestelmä, johon hankintayksiköiden on ilmoitettava kaikki kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat.

---

<sup>87</sup> Ks. erityisesti hankintadirektiivin liite VII A: Hankintailmoituksen sisältövaatimusten kohdat 2, 3, 6, 11, 13, 18-22.

<sup>88</sup> Ks. Hankintadirektiivi 2004/18/EY liitteet VII B ja VII C

<sup>89</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 86

<sup>90</sup> Ks. Aarto ym. 2007 s. 83



Toimittajat voivat etsiä hankintailmoituksia järjestelmästä ja valmistella tarjouksensa haluamaansa ilmoitukseen. Järjestelmän käyttöönoton myötä hankintailmoitusten määrä onkin kasvanut. Myös tarjousten ja ehdokkaiden määrä on noussut ja järjestelmää pidetäänkin pääosin toimivana.<sup>91</sup> HILMA- ilmoitusjärjestelmä on maksuton työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä ilmoituskanava ja se löytyy Internetistä osoitteesta [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Hankinnasta voidaan julkisesti ilmoittaa myös muualla, mutta vasta sen jälkeen kun ilmoitus on tehty HILMA:ssa. HILMA:an merkityt hankintailmoitukset luokitellaan CPV-koodien mukaisesti hankintatyyppien mukaan.<sup>92</sup>

EU-kynnysarvon ylittävä hankintailmoitus toimitetaan HILMA:sta automaattisesti Euroopan unionin julkisten hankintojen portaaliin, TED:iin<sup>93</sup>. Lisäksi ilmoitus julkaistaan Euroopan Unionin virallisen lehden täydennysosassa. Näin EU-kynnysarvon ylittävät hankintailmoitukset tulevat tehokkaasti myös muiden jäsenmaiden potentiaalisten toimittajien tietoon. Vuonna 2011 HILMA:ssa julkaistiin 18 860 hankintailmoitusta, joiden arvo oli yhteensä yli 19 miljardia euroa. Rakennusurakoiden osuus hankintailmoituksista oli 3 755 (19,9%) ilmoitusta, joiden kokonaisarvo oli yli 4,3 miljardia euroa. HILMA:ssa vuonna 2011 ilmoitetuista rakennusurakkahankinnoista reilu kymmenen prosenttia eli 401 kappaletta oli EU:n asettaman kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Näistä hankinnoista ilmoitettiin myös Euroopan unionin laajuisesti TED-portaalissa. Vaikka rakennusurakoita koskevien hankintailmoitusten määrä HILMA:ssa on viime vuosina ollut lievässä laskussa, on urakoiden kokonaisarvo vuonna 2011 kasvanut yli 500 miljoonalla eurolla edellisvuodesta<sup>94</sup>.

---

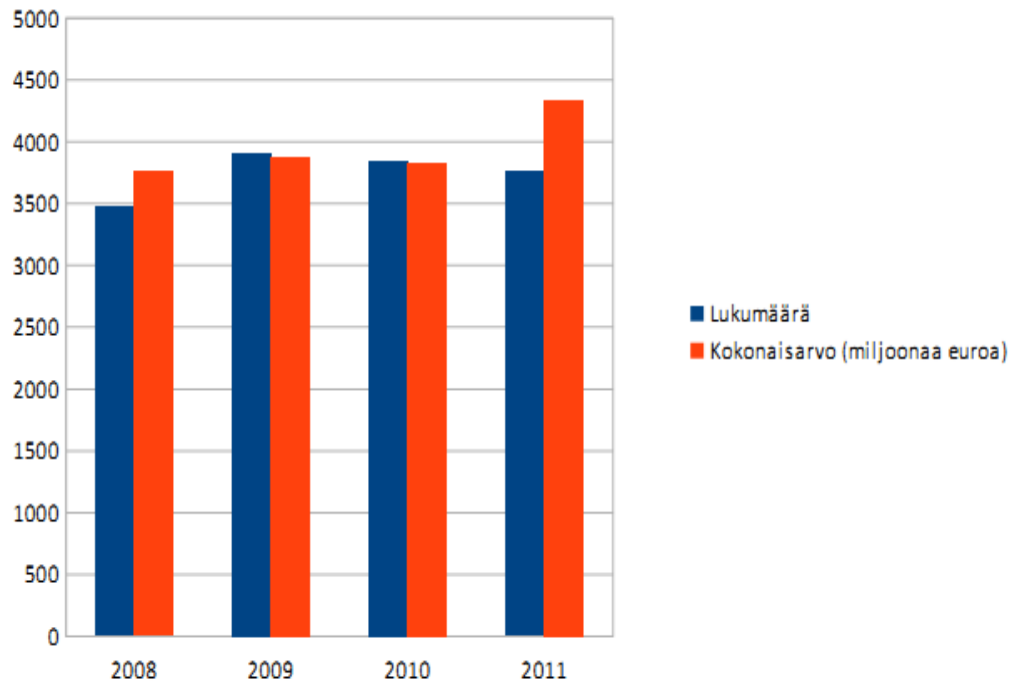
<sup>91</sup> Ks. VNS 7/2008 s. 57

<sup>92</sup> CPV-koodit muodostavat Euroopan Unionin hankintasanaston luokittelujärjestelmän. Rakennustöiden CPV-koodi on 45000000-7.

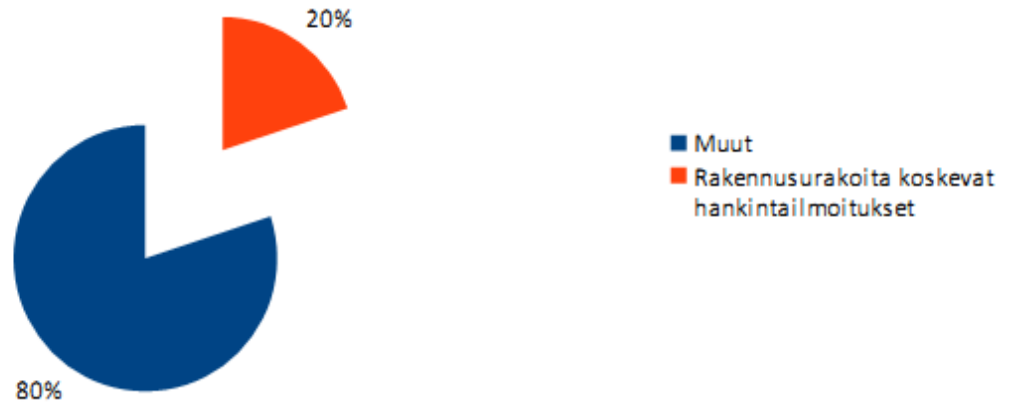
<sup>93</sup> Ks. tarkemmin Tenders Electronic Daily-portaali : <http://ted.europa.eu/>

<sup>94</sup>Ks. Taulukko 2

*Taulukko 2: Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmän kautta tehdyt rakennusurakkahankintailmoitukset (2008-2011) (Lähde: Tunnusluvut hankintailmoitukset.fi-portaalin tilastoista)*



*Taulukko 3: Rakennusurakoiden osuus hankintailmoituksista vuonna 2011 (Lähde: tunnusluvut Hankintailmoitukset.fi-portaalin tilastoista)*



### 2.3.2. Ennako-, jälki- ja kausi-ilmoitus

Valtioneuvoston asetuksen 614/2007 mukaan hankintayksikön on toimitettava EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista ennakoilmoitus HILMA:aan mahdollisimman pian varainhoitovuoden alusta seuraavan 12 kuukauden aikana toteutettavista rakennusurakoista tai niitä koskevista puitejärjestelyistä. Ennakoilmoitus on toimitettava julkaistavaksi vähintään 52 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen lähettämistä. Ennakoilmoituksessa on oltava ajankohtaiset hankintaa koskevat tiedot, jotka vastaavat avoimen tai rajoitetun menettelyn hankintailmoituksen tietoja. Ennakoilmoitusvelvollisuus koskee avoimen menettelyn, rajoitetun menettelyn, neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn avulla tehtäviä hankintoja. Ennakoilmoituksen julkaisemalla hankintayksikkö voi lyhentää hankintailmoitusaikaa. Rakennusurakan osalta ennakoilmoitukseen tulee sisällyttää yhteystietojen lisäksi ainakin urakan luonne ja laajuus, rakennuspaikka, mahdollisten osurakoiden olennaispiirteet, urakan likimääräinen kustannusarvio sekä nimikkeistön viitenumerot<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Ks. ennakoilmoituksen sisällöstä tarkemmin: Hankintadirektiivi 2004/18/EY liite VII

EU-kynnysarvon ylittävän hankintasopimuksen tai puitejärjestelyä, suunnittelukilpailua tai käyttöoikeusurakkaa koskevan sopimuksen tehneen hankintayksikön on toimitettava julkaistavaksi jälki-ilmoitus hankintamenettelyn tuloksista 48 päivän kuluessa sopimuksen tekemisestä tai suunnittelukilpailun päättymisestä. Myös hankinnan keskeyttämisestä on julkaistava jälki-ilmoitus, josta käy ilmi keskeytyksen perusteet. Jälki-ilmoituksessa ei saa olla tietoja, joiden julkaiseminen olisi yleisen edun vastaista, vaarantaisi liikesalaisuuksien säilymistä tai haittaisi tarjoajien välistä kaupallista ja tervettä kilpailua. Jälki-ilmoitusten käyttö mahdollistaa Euroopan Unionin sisäisen seurannan sisämarkkinoiden toimivuudesta <sup>96</sup>.

Kausi-ilmoituksella voidaan lyhentää erityisalojen hankintalain vähimmäismääräaikoja ja kutsua lain mukaisin edellytyksin myös tarjouskilpailuun. Hankintayksikön on toimitettava kausi-ilmoitus julkaistavaksi mahdollisimman pian varainhoitovuoden alettua kaikista rakennusurakoista ja niitä koskevista puitejärjestelyistä, jotka ylittävät erityisalojen hankintalain kynnysarvon.

#### *2.4. Tarjouspyyntö*

Hankintalain 40 §:n mukaan hankintayksikön on laadittava sellainen tarjouspyyntö, jonka perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. EU:n kynnysarvon ylittävän tarjouspyynnön täytyy sisältää vähintään hankintaan liittyvät laatuvaatimukset, määräajan tarjousten tekemiselle, osoitteen, johon tarjoukset on toimitettava, tarjouksen voimassaoloajan, kielen tai kielet, joilla tarjous on laadittava, hakijan taloudellista tilannetta ja pätevyyttä koskevat vaatimukset sekä vaatimukset toimitettavista asiakirjoista. Tämän lisäksi tarjouspyynnöstä on käytävä ilmi valintaperusteet. Mikäli valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, on tarjouspyynnössä käytävä ilmi myös

---

<sup>96</sup> Ks. Oksanen 2010 s. 47

valintaperusteiden painoarvot. Kansallisissa hankinnoissa kielivaatimukset ja vertailuperusteiden painoarvot voidaan jättää pois<sup>97</sup>. EU-hankinnoissa tarjouspyynnön on oltava poikkeuksetta kirjallinen, kansallisissa hankinnoissa tarjouspyyntö voi poikkeuksellisesti olla myös suullinen<sup>98</sup>.

Hankintakohdetta koskevien edellytyksien on oltava sellaisia, että niiden avulla on mahdollista täyttää hankintayksikön tarpeet. Hankintakohteen kuvaukset ja määritelmät eivät saa perusteettomasti olla sellaisia, että niillä pystytään rajoittamaan mielivaltaisesti potentiaalisten toimittajien osallistumista tarjouskilpailuun. Hankintayksikön on kohdeltava kaikkia menettelyn osapuolia tasapuolisesti sekä pyrittävä löytämään joko edullisin tai kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto hankinnan toteuttajaksi.

Tarjouspyyntö on lainvastaisesti epäselvä, jos tarjoaja joutuu itse tulkitsemaan, mitä tarjouspyynnössä odotetaan<sup>99</sup>. Tarjouspyyntö tulisi julkaista niin, että kaikki toimittajat saavat tiedon samanaikaisesti. Hankintayksikkö voi myös julkaista hankintailmoituksen jossa kerrotaan, mistä tarjouspyynnön saa.<sup>100</sup> Tarjouspyyntö voi sisältyä myös hankintailmoitukseen, mutta tätä ei pidetä välttämättä kovin toimivana ainakaan tilanteessa, jossa tarjouspyyntö on asiakirjoineen laaja<sup>101</sup>. Tarjouspyyntö on hankintailmoitukseen verrattuna toissijainen. Jos tarjouspyynnön ja hankintailmoituksen sisällöt ovat ristiriidassa, noudatetaan hankintailmoituksen sisältöä.<sup>102</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa 385/10 Inarin kunnan liikelaitos on rajoitettua kansallista hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt osallistumishakemuksia

<sup>97</sup> Vertailuperusteiden tärkeysjärjestys on kuitenkin ilmoitettava myös kansallisissa hankinnoissa.

<sup>98</sup> Suullinen tarjouspyyntö voidaan esittää erityisin perustein kiireellisissä kansallisissa hankinnoissa. Tarjouspyyntöasiakirjoista voidaan EU-hankinnoissa veloittaa toimittajilta kohtuullinen korvaus, jos niiden laatiminen on ollut erityisen kallista niiden laajuudesta, materiaalista tai muista seikoista johtuen.

<sup>99</sup> Ks. Aalto-Setälä ym. 2008 s. 678

<sup>100</sup> Ibid s. 670

<sup>101</sup> Ibid s. 672

<sup>102</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala. 2008 s. 166. Ks. myös MAO 491/09

koulun ja entisen asuntolan peruskorjaus- ja muutosurakkaan. Hankintayksikkö on hankintailmoituksessaan esittänyt, että vaihtoehtoisia tarjouksia ei hyväksytä. Tarjouspyynnössä vaihtoehtoisen tarjouten antaminen on puolestaan sallittu. Markkinaoikeuden mukaan voittanut vaihtoehtoinen tarjous olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta hankintailmoituksen vastaisena.

EU-hankinnan tarjouspyynnössä on pakollista viitata julkaistuun hankintailmoitukseen ja viittaus kannattanee selkeyden vuoksi sisällyttää myös kansalliseen hankintailmoitukseen. Hankintayksikön tulisi varata tarjoajille mahdollisuus esittää kysymyksiä tarjouspyynnön sisällöstä. Tämä mahdollisuus, kysymysten esittämisen määräaika ja niiden muoto tulisi ilmoittaa tarjouspyynnössä. Kysymykset tulisi esittää dokumentoidusti ja vastaukset kysymyksiin tulisi toimittaa kaikille tarjoajille.<sup>103</sup>

## *2.5. Hankintamenettelyt*

Hankintayksikkö voi urakkaa hankkiessaan käyttää erilaisia hankintamenettelyjä. Valittu menettely vaikuttaa olennaisesti sekä hankintailmoituksen että tarjouspyynnön sisältöihin. Lisäksi menettelyn valinnalla on merkitystä hankintaprosessin aikatauluun. Kuten muihinkin julkisiin hankintoihin, myös rakennusurakoiden hankintaan sovelletaan lähtökohtaisesti avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. EU:n kynnysarvon ylittävissä rakennusurakkahankinnoissa on viime vuosina siirrytty käyttämään enemmän avointa menettelyä aiemmin suosittun rajoitetun hankintamenettelyn sijaan<sup>104</sup>. Muut käytettävissä olevat hankintamenettelyt ovat näissä hankinnoissa edelleen melko harvinaisia<sup>105</sup>.

### **2.5.1. Avoin hankintamenettely**

---

<sup>103</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 25

<sup>104</sup> Ks. Liite 2

<sup>105</sup> Ks. Taulukko 4

Avoimessa hankintamenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnastaan hankintailmoituksen, josta kaikilla halukkailla toimittajilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat<sup>106</sup>. Hankintailmoituksessa ja tarjouspyyntöasiakirjoissa on eritelty tarjouksilta ja tarjoajilta edellytetyt kriteerit. Jokainen hankinnan toteuttamiseen halukas tarjoaja voi aikarajan puitteissa lähettää tarjouksensa hankintayksikölle, joka myöhemmin arvioi tarjoukset ja tarjoajien soveltuvuuden hankinnan toteuttamiseen. Tarjouksista valitaan edullisin joko hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Avoimella hankintamenettelyllä tavoitetaan paljon potentiaalisia toimittajia. Yksiportaisuutensa vuoksi se on myös tarjouspyynnön osalta melko vaivaton käyttää. Toisaalta avoimen hankintamenettelyn käyttö voi johtaa toisinaan suureen tarjousten määrään ja näin aiheuttaa kunnalle ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia ja työtaakkaa. Hankintayksikkö ei voi sulkea tarjouksia tarjousvertailun ulkopuolelle vain pienentääkseen vertailuun käytettävien resurssien määrää<sup>107</sup>. Avoin hankintamenettely sopi sellaisiin rakennushankintoihin, joissa hankintaa on valmisteltu yksityiskohtaisesti suunnitelmilla tai piirustuksilla ja hankinnan valintaperusteena on ainoastaan halvin hinta<sup>108</sup>.

### **2.5.2. Rajoitettu hankintamenettely**

Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen. Aluksi hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen. Hankinnan toteuttamisesta kiinnostuneiden toimittajien on toimitettava hankintayksikölle osallistumishakemus, jossa nimensä mukaisesti pyydetään lupaa saada osallistua hankintamenettelyyn. Hakemusten joukosta hankintayksikkö valitsee ennakkoon asetetut edellytykset täyttävät toimittajat, joille kaikille lähetetään tarjouspyyntöasiakirjat. Näiden valikoitujen toimittajien joukosta valitaan hankinnan toteuttaja erikseen toimitettavien tarjousten perusteella

---

<sup>106</sup> Hankintayksikkö voi myös omatoimisesti lähettää tarjouspyynnön potentiaalisille toimittajille hankintansa mukaan.

<sup>107</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 98

<sup>108</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 17

<sup>109</sup>. Rajoitetussa menettelyssä toimittajien soveltuvuus arvioidaan siis ensin ja vasta tämän jälkeen itse tarjoukset. Markkinaoikeus on kuitenkin katsonut, että kaksivaiheisuus on joustava siten, että tarjoajan soveltuvuutta koskevia kriteerejä voidaan asettaa myös tarjouspyyntöön<sup>110</sup>. Osallistumishakemusten toimitustapa on hankintayksikön harkinnassa. Tavan on kuitenkin oltava tasapuolinen ja ehdokkaita syrjimätön. Osallistumishakemuksille ei tarvitse asettaa valintaperusteiden painoarvoja tai tärkeysjärjestystä, mutta näinkin voidaan menetellä mainitsemalla tästä hankintailmoituksessa. Jos painoarvoja tai tärkeysjärjestystä ei ole ilmoitettu, tarjoajille asetettuja vaatimuksia pidetään samanarvoisina.<sup>111</sup> Hankintalain 36§:n mukaan EU-hankinnoissa rajoitetussa menettelyssä osallistumishakemusten jättämiselle on varattava vähintään 40 päivää tai mikäli ennakoilmoitus on julkaistu, vähintään 22 päivää. Poikkeustapauksissa määräaikoja voidaan myös pidentää.

Rajoitetun menettelyn katsotaan olevan erityisen hyödyllinen hankinnoissa, joissa avointa menettelyä käytettäessä tarjouksia tulisi erittäin paljon ja se johtaisi lopulta hankintayksikön kannalta korkeisiin hallinnointikustannuksiin. Toisaalta EU-hankinnoissa rajoitetun menettelyn käyttö voi johtaa avointa hankintamenettelyä pitempiin määräaikoihin. Lisäksi rajoitetun menettelyn käyttö tuottaa enemmän valituskelpoisia päätöksiä <sup>112</sup>. Rajoitettu hankintamenettely on varsin yleinen rakennusalalla. Kunnallisia rakennusurakoita koskevat markkinaoikeustapaukset ovatkin suurelta osin koskeneet rajoitettuja hankintamenettelyjä. Rajoitetun menettelyn käyttöä rakennusalalla voidaan perustella urakoitsijan vakavaraisuutta ja osaamista vaativilla hankinnoilla.

---

<sup>109</sup> EU-kynnysarvon ylittävän hankinnan tarjouskilpailuun on kutsuttava vähintään viisi osallistujaa, jos hankinnan toteuttamiseen soveltuvia tarjoajia on riittävästi. Kansallisten hankintojen osalta vähimmäisosallistujien määrää ei ole erikseen merkitty.

<sup>110</sup> Ks. MAO 242/12

<sup>111</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 158

<sup>112</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 73



### 2.5.3. Neuvottelumenettely

Rakennusurakoiden yhteydessä on yhtenä hankintamenettelytapana mainittava erikseen myös neuvottelumenettely. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jossa pyydetään toimittajia tekemään osallistumishakemukset. Hankintailmoituksessa määritellään tarjoajien kelpoisuuskriteerit. Hankintayksikön on laadittava myös kuvaus hankinnan tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä ennen neuvottelumenettelyn alkua. Osallistumishakemusten perusteella tarjouskilpailuun hyväksytään kelpoisuuskriteerit täyttävät tarjoajat. Tarjoajien kanssa neuvotellaan hankinnan toteuttamistavoista ja -keinoista. Neuvottelujen päätyttyä hankintayksikkö antaa tarjoajille viimeistellyn tarjouspyynnön, jonka perusteella tarjoajat antavat lopulliset tarjoukset. Erityisalojen hankintalaki sallii laajemman neuvottelumenettelyn käytön kuin hankintalaki.

Neuvottelumenettelyn käytöstä säädellään tarkemmin EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen osalta. Neuvottelumenettelyä voidaan hankintalain 25§ mukaan käyttää hankinnassa, jonka kokonaishintaa ei voida muodostaa etukäteen tai jos hankinta tehdään tutkimusta, kehittämistä tai kokeilua varten tietyin edellytyksin. EU-hankinnassa neuvottelumenettelyn käyttöön voidaan siirtyä myös silloin, kun valitaan käyttöoikeusurakan saajaa. Neuvottelumenettelyä voidaan sekä kansallisissa että EU-hankinnoissa käyttää myös silloin, jos avoimessa, rajoitetussa tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ei ole saatu hankintalain mukaisia hyväksyttäviä tarjouksia. Tällöin uutta hankintailmoitusta ei tarvitse julkaista, jos tarjouspyynnön sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta ja neuvottelumenettelyyn hyväksytään kaikki muodolliset kriteerit täyttävät toimittajat<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Neuvottelumenettelyyn on hyväksyttävä vähintään kolme tarjoajaa, jos tarjoajia on riittävästi hankinnan kokoon ja laatuun nähden. Tarjouskilpailuun otettavien ehdokkaiden vähimmäismäärä ja tarvittaessa myös enimmäismäärä on ilmoitettava jo hankintailmoituksessa.

Markkinaoikeustapauksessa 607/11 Kiteen kaupunki on pyytänyt EU-hankintailmoituksella tarjouksia Kiteen terveyskeskuksen suunnittelua ja toteutusta koskevasta rakennusurakasta.

Hankintailmoituksesta ja muista tarjouspyyntöasiakirjoista on selvästi ilmennyt, että vaikka urakassa käytettäväksi hankintamenettelyksi on ilmoitettu avoin menettely, hankintayksikön tosiasiallisena ja alkuperäisenä tarkoituksena on ollut tehdä tarjouksen valinta vasta tarjoajien kanssa käytävien neuvottelujen jälkeen. Avoimesta menettelystä on mahdollista siirtyä neuvottelumenettelyyn ainoastaan hankintalaissa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa. Koska hankintayksikön voittaneen tarjoajan ja valittajan kanssa käymissä neuvotteluissa ei ole ollut kysymys hankintalain 25 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta, hankintayksikön menettely on ollut tältä osin hankintasäännösten vastaista.

Lainvalmisteluaineiston mukaan neuvottelumenettelyyn voidaan siirtyä, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä tai kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä tarjouksissa esitetään pelkästään vaihtoehtoisia toteuttamistapoja siitä huolimatta, että tätä ei ole erikseen sallittu<sup>114</sup>. Rajoitetun menettelyn tapauksessa hankintayksikkö ei saa siirtyä neuvottelumenettelyn käyttöön uutta hankintailmoitusta julkaisematta vielä silloin, kun se on saanut vasta osallistumishakemuksia<sup>115</sup>. Ehdokkaille esitettävässä EU-hankinnan neuvottelukutsussa on hankintalain 43 §:n mukaisesti oltava mukana tarjouspyyntö tai hankekuvaus tai ilmoitus siitä, mistä nämä mahdollisesti maksulliset asiakirjat ovat saatavilla ja mitkä ovat asiakirjojen pyytämisen määräajat.

Tarjoajia on hankintalain 26 §:n mukaan kohdeltava myös itse neuvotteluissa tasapuolisesti. Hankintayksikkö ei siis voi neuvotella ainoastaan yksittäisen tarjoajan kanssa jostain tietystä ehdosta. Mahdollisuus tarjouksen tekemiseen hankintakohteen muutoksesta on annettava kaikille tarjoajille. Neuvottelujen vaihteellisuudesta ja

<sup>114</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 74. Vaihtoehtoisista tarjouksista ja niiden sallimisesta lisää s. 58

<sup>115</sup> Ks. MAO 111/10

neuvotteluissa noudatettavista perusteista on ilmoitettava jo hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Neuvottelumenettelyn etuna nähdään osapuolten mahdollisuus vaikuttaa neuvottelemalla hankintakohteen kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Hankintamenettelynä se on hankintayksikön kannalta myös erittäin joustava. Toisaalta neuvottelumenettely on rajoitetun menettelyn tapaan monivaiheinen.<sup>116</sup> Neuvottelumenettely voi myös olla rajoitettua ja avointa menettelyä kalliimpi, sillä sen läpiviemisessä kuluu yleensä enemmän aikaa.<sup>117</sup> Neuvottelumenettelyä käytetään yleensä suurissa rakennushankkeissa ja erityisesti kokonaisvastuurakentamisurakoissa (KVR-urakoissa)<sup>118</sup>.

Neuvottelumenettelyn kyseessä ollessa tarjoajien tulisi muistaa, että hankintayksikön rakennusurakkaa koskeva perusohjelma voi olla vain suuntaa-antava, yksityiskohtaisten vaatimusten täsmentyessä vasta neuvotteluissa.<sup>119</sup> Koska rakennuksen tarkat piirustukset ja pohjaratkaisu ovat usein menettelyn käynnistyessä perusohjelmasta huolimatta osittain epäselviä vielä hankintayksiköllekin, johtaa tämä erilaisten ratkaisujen käyttöön myös tarjouksissa ja tällöin vaarana on tarjousten vertailukelpoisuuden häviäminen sekä laadun että hinnan osalta ja tämän seurauksena mahdollinen markkinaoikeuskäsittely. Oikeuskäytännön mukaan vaihtelu tarjouksien välillä kuuluu kokonaisvastuurakentamisurakassa asiaan ja oleellista on se, että tarjous täyttää tarjouspyynnön keskeiset vaatimukset<sup>120</sup>.

Hankintalain 36 §:n mukaan neuvottelumenettelyssä osallistumishakemuksen jättämiselle on varattava vähintään 37 päivää. Neuvottelumenettely voidaan käydä myös nopeutettuna, jolloin

---

<sup>116</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 22

<sup>117</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 165

<sup>118</sup> KVR-urakasta tarkemmin s. 74

<sup>119</sup> Ks. MAO 365/09: Voittaneen tarjoajan hieman perusohjelmasta poikkeavan, mutta kohteen henkilökunnan hyväksymän ratkaisuehdotuksen on katsottu olleen tarjouspyynnön vaatimusten mukainen.

<sup>120</sup> Ks. MAO 365/09

osallistumishakemukselle on varattava vähintään 15 päivää. Jos hankintailmoitus on lähetetty sähköisesti, osallistumishakemuksien jättämiselle on varattava vähintään 30 päivää tai nopeutetussa neuvottelumenettelyssä 10 päivää.

Neuvottelumenettelyn käytöstä kansallisessa rakennusurakkahankinnassa säädellään EU-hankintoja suppeammin. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, jos rakennusurakan ennakoitu kokonaisarvo ei ylitä 500 000 euroa, rakennustyö tehdään vain tutkimusta, kokeilua tai kehittämistä varten<sup>121</sup>, hankinnan luonne ei mahdollista etukäteistä kokonaishinnoittelua tai tarjouspyyntöä ei voida laatia niin tarkasti kuin avoimessa tai rajoitetussa hankintamenettelyssä edellyttäisiin. Hankinnalla voi myös olla niin kiire, ettei avointa tai rajoitettua menettelyä ehditä järjestämään.

#### **2.5.4. Suorahankinta**

Suorahankinta tarkoittaa nimensä mukaisesti hankinnan tekemistä suoraan tietyltä toimittajalta. Suorahankinnan osalta kansalliset ja EU-hankintasäännökset eivät juuri eroa toisistaan. Suorahankinta voidaan hankintalain 27 §:n mukaan valita, jos avoimessa tai rajoitetussa hankintamenettelyssä ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai osallistumishakemuksia taikka tarjoukset eivät ole olleet sopivia. Tällöin suorahankinta voi tulla kyseeseen, jos tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta. Suorahankintaa voidaan käyttää myös, jos markkinoilla vain yksi toimittaja pystyy teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuteen liittyvästä syystä toteuttamaan hankinnan.

Suorahankintaa voidaan rakennusurakkahankinnoissa käyttää yleisten suorahankintatilanteiden lisäksi silloin, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus, joka vastaa

---

<sup>121</sup> Rakennustyötä ei tällöin saa tehdä taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehittämiskulujen korvaamiseksi.

aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä rakennusurakkaa. Edellytyksenä tällöin on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suoramankinnasta ja että uuden rakennusurakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suoramankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Suoramankinta voidaan tehdä myös silloin, kun sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Kiireen tulee johtua hankintayksikön ulkopuolisesta syystä ja perusteen on oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoida. Tällaisia perusteita ovat muun muassa äkillisen luonnonilmiön tai toiminnolle kriittisen laitteen ennalta arvaamaton rikkoutuminen. Suoramankintaperusteeksi kelpaava kiire ei voi johtua yleisestä ja pysyväisluontoisesta uhasta<sup>122</sup>. Hankintayksikön on lisäksi näytettävä toteen, että hankinnan tekeminen on ollut ehdottoman välttämätöntä.<sup>123</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa 231/09 Kannonkosken kunnan alainen Piispalan luonto-, liikunta- ja nuorisomatkailukeskus on pyytänyt tarjouksia tekonurmikentän kattamisesta. Hankintayksikkö ei ole julkaissut hankintailmoitusta, vaan on omatoimisesti lähettänyt tarjouspyynnöt kolmelle potentiaalisesti katsomalleen toimittajalle. Oman selvityksensä mukaan hankintayksikkö on suorittanut hankinnan soveltaen sekä suoramankintaa että kilpailullista neuvottelumenettelyä. Hankintalain esitöiden mukaan suoramankinta on poikkeus yleiseen kilpailuttamisvelvollisuuteen, joten siksi sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Markkinaoikeus on katsonut, ettei hankintayksikkö ole saanut käyttää suoramankintamenettelyä hankinnassaan.

---

<sup>122</sup> Ks. C-107/92

<sup>123</sup> Ks. HE 50/2006 s. 77-78

### 2.5.5. Puitejärjestely

Puitejärjestelyn osalta sekä kansallisiin että EU-hankintoihin sovelletaan samaa sääntelyä. Puitejärjestelyllä sovitaan hankintasopimuksista, jotka toteutetaan tietyn ajanjakson aikana. Hankinnan ehtoja, kuten toimitusaikoja, jätetään tavallisesti sovittavaksi myöhemmin. Puitejärjestely ei itsessään välttämättä ole vielä osapuolia sitova. Hankintalain 31 § mukaan puitejärjestelyn toimittajat valitaan joko avoimella tai rajoitetulla hankintamenettelyllä.<sup>124</sup> Varsinaiset hankintasopimukset tehdään puitejärjestelyn alkuperäisten osapuolien kesken. Järjestelyn ehtoihin ei voida tehdä huomattavia muutoksia sen pääsääntöisesti neljän vuoden voimassaoloajan aikana. Hankintalain 32§ mukaan, jos puitejärjestelyyn on valittu vain yksi toimittaja, hankinta tehdään puitejärjestelyn ehtojen mukaisesti. Jos puitejärjestelyssä on mukana useita toimittajia, hankintojen kilpailuttamisessa pyydetään hankinnan toteuttamisen edellytykset täyttäviltä toimittajilta kirjalliset tarjoukset hankintaan. Jos hankinta jaetaan useamman toimittajan kesken, on tärkeää määritellä se, miten hankinta jaetaan ja kuinka ostot tullaan toimittajilta tekemään<sup>125</sup>. Puitejärjestelyhankinnan käsitteleminen markkinaoikeudessa edellyttää markkinaoikeuden myöntämää käsittelylupaa. Käsittelylupahakemus tehdään tavallisesti valituksen yhteydessä.<sup>126</sup> Kansallisessa hankinnassa useamman toimittajan kanssa tehtävään puitejärjestelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, mikäli hankinnan edellytykset täyttäviä toimittajia on riittävästi.

Markkinaoikeuden tapauksessa 592/10 Laukaan kunta on kansallista puitejärjestelyä käyttäen pyytänyt tarjouksia korjaus- ja kunnossapitohankkeiden sähkötoihin. Hankintayksikkö on saanut kuusi tarjousta, mutta valinnut puitejärjestelyyn kaksi edullisinta urakoitsijaa. Kaikki tarjoajat ovat täyttäneet hankintayksikön asettamat kelpoisuusehdot.

<sup>124</sup> Puitejärjestelyn toimittajat saa poikkeuksellisesti valita neuvottelumenettelyllä hankintalain 25§:n edellytysten mukaisesti. Hankintayksikkö voi myös tietyissä tapauksissa tehdä suoraan hankinnan hankintalain 27§:n mukaisesti.

<sup>125</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 274

<sup>126</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 412

Hankintayksikkö on näin menetelty hankintalain vastaisesti valitsemalla puitejärjestelyyn vain kaksi toimittajaa.

Puitejärjestelyä käytetään usein tilanteessa, jossa hankintaa ei voida tarkkaan etukäteen määritellä. Jos kaikkia ehtoja ei ole lyöty puitejärjestelyn kilpailutuksen aikana lukkoon, täytyy yksittäisten hankintojen kohdalla järjestää niin sanottuja minikilpailuja. Näissä kilpailuissa käytettävät ehdot eivät saa poiketa puitejärjestelyn kilpailutuksen ehdoista.<sup>127</sup> Puitejärjestely tarjoaa tietynlaista joustavuutta muuten jäykkiin julkisiin hankintamenettelyihin. Puitejärjestelyllä voidaan valita useampia toimittajia ja sopimuksen ehtoihin voidaan tehdä hieman normaalia suurempia täydennyksiä.<sup>128</sup> Tästä on hyötyä erityisesti monimutkaisissa ja arvokkaissa rakennusurakkahankinnoissa. Toisaalta puitejärjestelyn sallimat minikilpailut sekä toimittajien lukumäärä voivat aiheuttaa ongelmia mahdollisen markkinaoikeudellisen hyvitysmaksun ja vahingonkorvauksen määräytymiselle<sup>129</sup>. Hankintalain 19 §:n mukaan puitejärjestelyn ennakoituun arvoon on laskettava kaikkien puitejärjestelyn aikana suunniteltujen hankintasopimusten kokonaisarvot ja puitejärjestelyjen osalta ennakoidun arvon laskeminen voi olla hankintayksikölle tavallistakin haastavampaa. Puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen osalta erityisalojen hankintalaissa ei edellytetä kilpailuttamista kuten hankintalaissa. Erityisaloilla suora hankinta voidaan tehdä puitejärjestelyyn valituilta tarjoajilta.<sup>130</sup>

Edellä mainittujen hankintamenettelyjen lisäksi kyseeseen voi sekä kansallisten että EU:n laajuisten rakennusurakoiden osalta tulla myös kilpailullinen neuvottelumenettely monimutkaisissa hankinnoissa. Hankintalaki mahdollistaa nykyisellään myös sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän käytön hankintamenettelyissä.

<sup>127</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 206. Tarvittaessa voidaan käyttää myös yksityiskohtaisempia kriteerejä.

<sup>128</sup> Ks. Aarto ym. 2009 s. 65

<sup>129</sup> Ks. tarkemmin hyvitysmaksun ja vahingonkorvauksen määräytymiseen liittyvistä ongelmista puitejärjestelyssä: Saarinen 2008 s. 155-161

<sup>130</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 18

Sähköisen huutokaupan toimivuutta rakennusurakkahankinnoissa on kuitenkin epäilty. Sen on väitetty mahdollistavan laissa kielletyn hintatinkimisen ja vaarantavan rakennusalan hyvät toimintamallit ja -käytännöt<sup>131</sup>. Dynaaminen hankintamenettely on puolestaan sähköinen hankintamenettely, joka on tarkoitettu yksinkertaisille hankinnoille<sup>132</sup>. Sekään ei siis tavallisesti sovellu suurille ja monimutkaisille rakennusurakoille.

EU-kynnysarvon ylittävä käyttöoikeusurakka on käytännössä kilpailutettava joko rajoitettua tai neuvottelumenettelyä käyttämällä, sillä hankintalain 36§:n mukaan EU-kynnysarvon ylittävien käyttöoikeusurakoiden tarjousmenettelyn osallistumishakemuksien jättämiselle on varattu aina vähintään 52 päivää. Käyttöoikeusurakan saajan ei tarvitse kilpailuttaa rakennusurakkaa, jos se hankitaan urakkaa varten perustetulta ryhmittymältä tai sen sidosyritykseltä.<sup>133</sup>

*Taulukko 4: Suomalaisten alue- ja paikallishallinnon toimijoiden EU:n kynnysarvon ylittävien rakennusurakka- ja käyttöoikeusurakkahankintojen lukumäärät hankintamenettelyjen mukaan. 1.1.2008-31.12.2011 Yhteensä 802 kpl. (%) (Huomaa: puitejärjestelyt ja suora hankinnat puuttuvat järjestelmästä) [Lähde: tunnusluvut Tenders Electronic Daily-portaalista. (Hakutoiminto vaatii rekisteröitymisen)]*

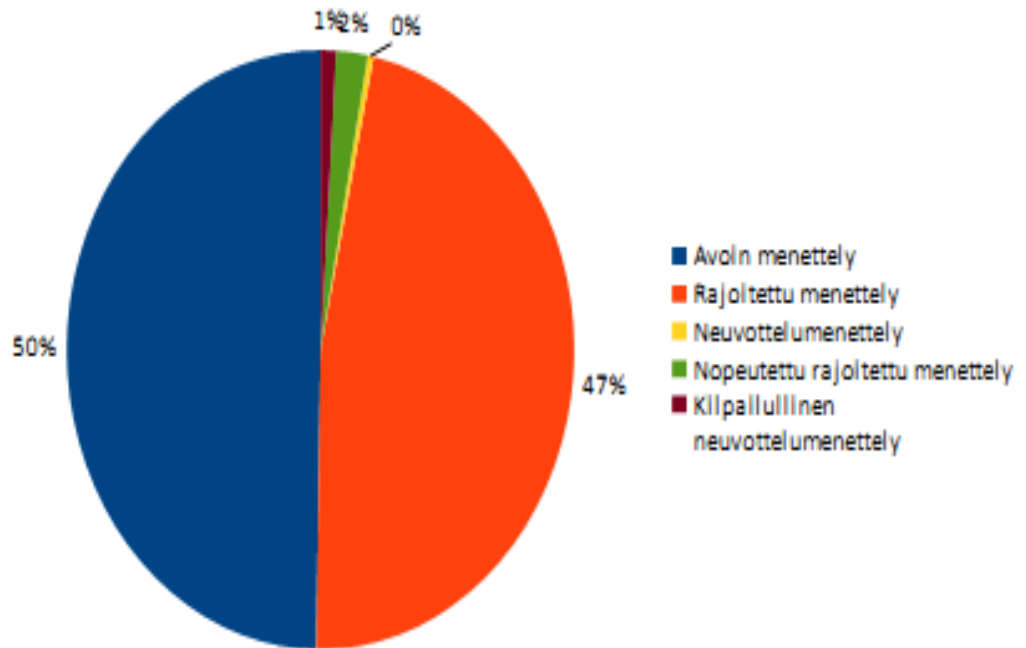
---

<sup>131</sup> Ks. HE 182/2010 vp s. 11

<sup>132</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012 s. 85

<sup>133</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 45-46





### 3. Tarjoajien ja tarjousten vertailu

#### 3.1. Tarjoajalta vaadittavat edellytykset

Tarjoaja voidaan tietyin edellytyksin sulkea tarjouskilpailusta. Poissulkemisperusteiden käyttämisen mahdollisuutta perustellaan sillä, että se vähentää hankintayksikölle aiheutuvia, toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta tai muista tekijöistä johtuvia riskejä, jotka voisivat vaarantaa hankinnan toteuttamisen <sup>134</sup>. Hankintayksikön on esitettävä sulkemispäätöksessään pätevä syy sille, miksi tarjoaja tai ehdokas on suljettu tarjouskilpailusta. Lainmukaisten poissulkemisperusteiden käyttö ei edellytä niiden mainitsemista tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa, joskin mainitseminen on suositeltavaa <sup>135</sup>.

EU-hankinnan tarjouskilpailusta tulee hankintalain 53§:n mukaan sulkea toimittaja, joka on syyllistynyt rikollisjärjestön toimintaan, lahjuksen

<sup>134</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 31

<sup>135</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 97. Asiaan liittyy myös MAO 507/08

antamiseen, rahanpesuun, veropetokseen tai kiskonnantapaiseen työsyryntään joko Suomessa tai muussa EU-maassa. Tarjouskilpailusta on suljettava myös toimittaja, joka on syyllistynyt johonkin edellä mainituista rikoksista ja joka on tuomittu rikoslain 9 luvun mukaiseen yhteisösakkoon.

Harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita ovat hankintalain 54 §:n mukaisesti toimittajan konkurssi, vireillä oleva konkurssi, ammatinharjoittamiseen liittynyt lainvastainen teko tai vakava virhe, verojen maksamatta jättäminen joko Suomessa tai sijoitusmaassa sekä väärin tietojen antaminen. Tarjouskilpailusta voidaan sulkea myös toimittaja, jonka edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttänyt henkilö on saanut ammattinsa lainvastaisesta harjoittamisesta tuomion tai on ammattitoiminnassaan syyllistynyt todistettavasti vakavaan virheeseen. Tuomion ollessa sulkemisperusteena toimittaja voidaan sulkea pois vain, kun tuomio on lainvoimainen. Jos toimittajan poissulkeminen tapahtuu rikosrekisterin perusteella, on merkinnän oltava voimassa.<sup>136</sup> Tarjoajien ja ehdokkaiden odotetaan lähtökohtaisesti ilmoittavan vaaditut tiedot osallistumishakemuksissaan tai tarjouksissaan. Hankintayksikkö voi hakea tietoja tietyissä tapauksissa myös omatoimisesti. Hankintayksikön omaaloitteista tietojenhakua pidetään kuitenkin poikkeuksellisena ja tällöinkin on muistettava noudattaa tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita<sup>137</sup>. Hankintamenettelyssä ei saa suosia aiempaa toimittajaa. Aiemmat myönteiset kokemukset tarjoajasta voidaan ottaa huomioon, jos hankintayksiköllä on kokemusta kaikista tarjoajista. Kielteiset aikaisemmat kokemukset voidaan puolestaan huomioida silloin, kun kokemukset ovat perusteltuja ja ne pystytään näyttämään toteen.<sup>138</sup> Hankintayksiköllä on siis selvitysvelvollisuus.

Rakennusalan yleiset sopimusehdot vuodelta 1998 (jäljempänä YSE 1998) sääntelevät muun muassa urakkaan osallistuvien alihankkijoiden

---

<sup>136</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s.316

<sup>137</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 161

<sup>138</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 42

käytöstä sekä urakoitsijaa velvoittavista takuusta ja vakuuksista. Hankintayksikkö voi edellyttää aliurakoitsijoiden yksilöimistä hankintasopimuksen tekovaiheessa. YSE 1998 7§:n mukaan urakoitsijan täytyy hyväksyttää tärkeimmät alihankkijat ja -urakoitsijat hankintayksiköllä ennen näiden ottamista. Hankintayksikkö voi puolestaan kieltää tiettyjen alihankkijoiden valitsemisen vain pätevistä syistä. Tällä pyritään lisäämään hankintayksikön harkintavaltaa laajoihin rakennustöihin liittyvien riskien vähentämiseksi ja parantamaan pienten ja keskisuurten rakennusyritysten mahdollisuuksia osallistua suuriin julkisiin rakennushankkeisiin.<sup>139</sup> Alihankkijatietoja voidaan käyttää tarjoajan kelpoisuuden arvioinnissa<sup>140</sup>. Tarjoaja voi tehdä alihankintasopimuksen vapaamuotoisesti, eli sopimukset ovat päteviä myös suullisesti tehtyinä<sup>141</sup>. Käyttöoikeusurakoiden osalta hankintayksikkö voi velvoittaa urakoitsijan käyttämään aliurakoitsijoita vähintään 30 % urakoiden kokonaisarvosta. Tämä ilmoitetaan käyttöoikeusurakkaa koskevassa sopimuksessa ja ehdokkaille voidaan antaa mahdollisuus tarjota myös korkeampaa aliurakoitsijoiden käyttöprosenttia urakassa.

Ennen varsinaista tarjouskilpailua hankintayksikkö voi karsia urakkaan soveltumattomat yritykset pois asettamalla toimittajille kelpoisuusvaatimuksia<sup>142</sup>. Toimittajien soveltuvuuden arviointi ja tarjouksien vertailu tulee tehdä erillisinä vaiheina siksi, etteivät yritysten ominaisuudet lähtökohtaisesti voi vaikuttaa itse tarjousten vertailuun. Näin mahdollistetaan myös uusien ja pienten yritysten edellytykset osallistua julkisiin hankintamenettelyihin<sup>143</sup>. Hankintayksikön tulisi tiedostaa vaiheiden erillisuus muun muassa välttämällä kriteerejä, jotka voidaan käsittää sekä tarjoajaa koskeväksi edellytykseksi, että tarjouksen vertailuperusteeksi<sup>144</sup>. Tarjoajien soveltuvuuden arvioinnin tulee myös olla

<sup>139</sup> Ks. HE 50/2006 vp s.93

<sup>140</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 292

<sup>141</sup> Ks. Junnonen & Kankainen 2012 s. 8

<sup>142</sup> Avoimessa hankintamenettelyssä ei käytetä osallistumishakemuksia, joten tarjoajien soveltuvuus hankinnan toteuttamiseen tulee tehdä vasta, kun tarjousaika on päättynyt.

<sup>143</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 110

<sup>144</sup> Ks. MAO 79/09: Hankinnassa ei tule käyttää samaa kriteeriä sekä tarjousten vertailuperusteena

tarkoituksenmukaista hankinnan kannalta<sup>145</sup>. Rakennusurakoiden osallistumishakemuksissa voidaan hankintalain 60 §:n mukaan tarjoajaa tai ehdokasta velvoittaa esittämään rakennusurakan suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden nimet sekä ammatilliset pätevyudet. Hankintayksiköllä on myös mahdollisuus olla vaatimatta tarjoajilta minkäänlaisia yrityksen soveltuvuutta koskevia seikkoja. Tällöin ei tietenkään voida myöskään arvioida tarjoajien kelpoisuutta toteuttaa hankintaa.<sup>146</sup> Rakennusurakkahankinnoissa tällainen menettely ei hankkeiden vaativuuden ja laajuuden vuoksi ole yleensä suositeltavaa. Yhteiskunnallisten veloitteiden täyttämisen vaatimus on markkinaoikeudessa todettu hankintayksikön kannalta varsin tulkinnanvaraiseksi käsitteeksi<sup>147</sup>.

### 3.1.1. Tarjoajan taloudellinen tilanne

Hankintalain 56§:n mukaan hankintayksikkö voi esittää hankintailmoituksessa tarjoajien rahoituksellista tai taloudellista tilannetta koskevia vaatimuksia ja pyytää näistä myös todistuksia siinä määrin, kun ne liittyvät ehdokkaan tai tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta. Taloudelliset vähimmäisvaatimukset on merkittävä yksityiskohtaisesti hankintailmoitukseen tai tarjouspyyntöön, jotta toimittajat tietävät niiltä vaaditut kriteerit etukäteen. Edellytyksiä asettaessaan hankintayksikön tulee käyttää selkeitä ja ehdottomia termejä. Jos vaadittu ominaisuus

---

että tarjoajan kelpoisuusarvioinnissa yksilöimättä selvästi, mitä tietoja tarjoajilta vaaditaan ja miten niitä arviointiin sovelletaan.

<sup>145</sup> Ks. MAO 83-84/12: Tarjoajaa ei ole voitu sulkea tarjouskilpailusta sillä perusteella, että tämä ei ole käynyt paikan päällä tutustumassa urakkakohteeseen, vaikka tarjouspyynnössä ja urakkaohjelmassa etukäteistä kohteeseen tutustumista on edellytetty. Etukäteistä tutustumista ei kuitenkaan ole erikseen mainittu soveltuvuus- tai vähimmäisvaatimukseksi. Koska tarjoajat ovat muuten sitoutuneet tarjouksissaan toteuttamaan urakan ehtojen mukaisesti, ei etukäteistä tutustumista edellyttävällä ehdolla ole ollut merkitystä tarjoajan soveltuvuuden kannalta

<sup>146</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 128

<sup>147</sup> Ks. MAO 128/12: Hankintayksikkö on edellyttänyt tarjoajilta muun muassa tiettyjen taloudellisten kriteerien sekä yhteiskunnallisten veloitteiden täyttämistä ja näillä perusteilla sulkenut hakijan tarjouskilpailusta. Hakija on täyttänyt taloudelliset kriteerit, mutta rikkonut osakeyhtiölakia ja kirjanpitolakia laiminlyömällä rekisterimerkinnän tekemisen ja laatimalla tilinpäätöksen myöhässä. Markkinaoikeus on tästä huolimatta todennut hankintayksikön menettelyn lainvastaiseksi.

merkitään tarjouspyyntöön tai hankintailmoitukseen epäselvästi ehdollista ilmaisuja käyttäen, voi asiakirja muodostua lainvastaisesti tulkinnanvaraiseksi<sup>148</sup>. Rakennusurakkahankinnat ovat usein joko pitkäaikaisia tai arvoltaan suuria, joten tarjoajia koskevat vakavaraisuusvaatimukset ovat hankintayksikön kannalta ymmärrettäviä. Hankintalain 58 §:n mukaan hankintayksikkö voi edellyttää tarjoajaa tai ehdokasta toimittamaan todistuksen tai selvityksen yrityksen kokonaisliikevaihdosta ja enintään kolmen viimeisen tilikauden liikevaihdosta hankintasopimuksen toimialalta, jos tiedot ovat saatavilla. Taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen voi kuitenkin todistaa myös jollain muulla hankintayksikön hyväksymällä asiakirjalla.

Rakennusalan hankintayksiköt ovat usein edellyttäneet tarjoajilta tietyn suuruista vähimmäisliikevaihtoa vakavaraisuuden todistamiseksi. Liikevaihtovaatimukseen liittyy hankintayksikön kannalta muutamia ongelmia. On muistettava, että suuri liikevaihto ei välttämättä merkitse sitä, että tarjoaja olisi vakavarainen. Korkeasta liikevaihdosta huolimatta tarjoaja on voinut kärsiä merkittäviäkin tappioita jolloin vähimmäisliikevaihdon vaatimus voi olla tarjoajien vakavaraisuuden varmistamisen kannalta kelvoton väline. Jos vakavaraisuusvaatimus on hankinnan kannalta tärkeä, tarjoajilta tulisi vaatia taloudellisen toimintakyvyn yksityiskohtaisesti todistavia asiakirjoja. Hankintalain 58 § sallii tuloslaskelman, taseen ja muiden tilinpäätösasiakirjojen käyttämisen taloudellisen tilanteen todistavana asiakirjana yrityksiltä, joiden kotimaassa nämä ovat julkisia. Hankintayksikkö siis voi ja sen pitäisi edellyttää edellä mainittujen asiakirjojen esittämistä suomalaisilta toimittajilta todellisen vakavaraisuuden varmentamiseksi. Abstrakti ilmaisu tarjouspyynnössä, kuten tarjoajalta edellytettävä ”*riittävä taloudellinen toimintakyky urakan toteuttamiseen*”, ei tulkinnanvaraisuutensa vuoksi kelpaa kelpoisuusvaatimukseksi<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Ks. MAO 230/12: Hankintayksikkö on käyttänyt hankintailmoitukseen merkittyjen osallistumisedellytysten edessä määritelmiä ”*tulisi olla*”, ”*mahdollisia vähimmäisvaatimuksia*” sekä ”*voidaan arvioida*”

<sup>149</sup> Ks. MAO 128/12

Yksistään perustelematon ilmoitus siitä, että tarjoajan liikevaihto ei ole tarpeeksi suuri hankinnan toteuttamiseen, on riittämätön syy tarjoajan sulkemiselle tarjouskilpailusta<sup>150</sup>. Oikeuskäytännössä on sen sijaan hyväksytty hankinnan kannalta perusteltu vähimmäisliikevaihdon vaatimus, jonka perusteella taloudelliset velvoitteensa hoitanut ja muuten vakavarainen tarjoaja on suljettu liian pienen liikevaihdon takia pois tarjouskilpailusta<sup>151</sup>. Rakennusyrityksen liikevaihto voi tavanomaisten rakennusurakoiden ohella koostua myös perustajaurakoinnista tai muun toiminnan tuloista, kuten vuokratuloista. Lisäksi rakennusalalla työ tuloutetaan liikevaihtoon pääsääntöisesti vasta silloin, kun rakennus luovutetaan valmiina tilaajalle.<sup>152</sup> Tämän vuoksi tarjoajan tarjouskilpailusta sulkemisen salliminen vähimmäisliikevaihdon perusteella rakennusalalla on kyseenalaista. Menettelyn salliminen voi heikentää pienten ja keskisuurten rakennusyritysten pärjäämistä julkisissa rakennusurakkahankinnoissa, keskittää toimittajamarkkinoita ja edelleen korottaa tarjousten hintoja.

Oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö voi sulkea velkasaneerausessa olevan tarjoajan pois tarjouskilpailusta, jos urakan katsotaan olevan tälle liian suuri<sup>153</sup>. Myös merkittävä verovelvollisuuden laiminlyönti on pätevä syy tarjoajan sulkemiselle tarjouskilpailusta.

Markkinaoikeuden tapauksessa 386/10 Jyväskylän kaupunki on pyytänyt rajoitetulla hankintamenettelyllä tarjouksia Lohikosken koulun hissiurakasta, muttei ole saanut yhtään osallistumishakemusta. Tämän jälkeen hankintayksikkö on lähettänyt tarjouspyynnön suoraan kuudelle yritykselle, joista kolme on vastannut tarjouksella.

Tarjouspyynnössä on pyydetty tarjoajilta liitettäväksi tarjoukseen todistus verojen maksamisesta, verovelkatodistus tai selvitys siitä, että verovelkaa

---

<sup>150</sup> Ks. MAO 407/09.

<sup>151</sup> Ks. MAO 255/09

<sup>152</sup> Ks. Lahti & Viljaranta 2008 s. 223

<sup>153</sup> Ks. MAO 156/10

koskeva maksusuunnitelma on tehty. Hankintapäätöksen kumoamista hakeneella hakijalla on ollut liitteenä verovelkatodistus, luettelo verovelloista sekä Lahden käräjäoikeuden päätös saneerausohjelman vahvistamisesta. Näistä asiakirjoista on selvinnyt, että hakijalla on ollut maksamattomia erääntyneitä veroja ja niihin liittyviä viivästysseuraamuksia. Ottaen huomioon hakijan verovelkojen määrän suhteessa hankinnan kokoon, hakija on markkinaoikeuden mukaan voitu sulkea tarjouskilpailusta verovelkojen vuoksi.

Tarjous voi itsessään olla tarjouspyynnön mukainen, vaikka tarjoaja ei toimittaisi hankintayksikölle kaikkia tarjouspyynnössä edellytetyjä tarjoajan rahoituksellista tai taloudellista tilannetta koskevia selvityksiä vielä tarjousta jättäessään. Jos vaadittuja selvityksiä ei käytetä tarjousten vertailussa, välitöntä sulkemisvelvollisuutta ei ole. Näiden selvitysten toimittamisen osalta hankintayksikkö voi siis käyttää harkintavaltaa, kunhan se kohtelee kaikkia tarjoajia samalla tavalla.

Markkinaoikeuden tapauksessa 192/10 tarjouskilpailun voittanut tarjoaja on toimittanut pelkän RALA-pätevyydestodistuksen, vaikka hankintayksikkö on edellyttänyt tarjouspyynnössään tarjoajien esittävän tarjouksissaan erinäisiä tilaajavastuulain mukaisia asiakirjoja. Pyydetty asiakirjat on esitetty vasta tarjouskilpailun jälkeisissä urakkaneuvotteluissa. Hankintayksiköllä ei ole tämän perusteella ollut velvollisuutta sulkea voittanutta tarjoajaa tarjouskilpailusta.

Rakentamisen Laatu (RALA) ry. on rakennusalan järjestöjen perustama elin, jonka tarkoituksena on edistää rakentamisen laatua ja tervettä kilpailua. RALA myöntää rakennusalan yrityksille erilaisia sertifikaatteja ja todistuksia, ylläpitää rekisteriä RALA-pätevyyden saaneiden yritysten referensseistä, osaamisesta ja henkilöstöstä sekä valvoo näiden yritysten yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitoa.<sup>154</sup> Rakennusalalla RALA:n luokitukset ja pätevyyslausunnot ovat esiintyneet ehdokkaiden

---

<sup>154</sup> Ks. lisää Rakentamisen Laatu r.y: <http://www.rala.fi/ralax/>.

valintakriteereinä. Vaikka RALA ei ole viranomainen, hankintayksiköt luottavat sen luokituksiin ja arviointeihin puolueettomina kannanottoina.

Markkinaoikeuden tapauksessa 541/09 Helsingin kaupunki on avoimella hankintamenettelyllä pyytänyt tarjouksia Marjaniemen liittymäsillan korjauksen rakennusteknisistä töistä. Helsingin kaupunki on vaatinut hankinnan toteuttajalta RALA:n pätevyysluokkaa 18.1a (sillanrakentaminen pääurakointina) tai 18.1d (siltojen korjaus pääurakointina) tai muulla tavoin osoitettua vastaavaa pätevyyttä. Lisäksi hankinnan toteuttajan on pitänyt kuulua RALA:n siltaurakoiden ryhmittelyssä luokkaan K2 tai sillä on pitänyt olla muulla tavoin osoitettu vastaava hyväksyminen. Vaadittava RALA-todistus on toiminut vaihtoehtona viiden viimeisen vuoden referensseille. Hakijalla on puolestaan ollut RALA:n myöntämä työlajipohjainen pätevyys sillankorjaustöihin ja toimintatapojen hyväksyntä, mutta ei vaadittua pääurakointitason pätevyyttä. Näin ollen, koska hakija ei ole toimittanut vaadittua todistusta tai referenssejä, hakemus on oikeutetusti voitu hylätä.

RALA-pätevyystodistusta on tarjouspyynnössä pidetty luotettavana selvityksenä ainakin verojen, ennakonpidätystilitysten, sosiaaliturvamaksujen ja eläkemaksujen täyttämistä<sup>155</sup>.

### **3.1.2. Referenssit tarjoajan kelpoisuusvaatimuksena**

Referenssi on tarjoajan viittaus aiempiin työn tuloksiin. Referenssejä on rakennusalalla käytetty sekä tarjoajien kelpoisuuden että tarjouksien laadun vertailuun. Molemmat käyttötarkoitukset ovat tietyin edellytyksin mahdollisia, kunhan vertailuperusteiden käyttötarkoitus eritellään selkeästi<sup>156</sup>. Referenssit liittyvät kuitenkin lähtökohtaisesti tarjoajien ominaisuuksien vertailuun<sup>157</sup>. Tämän vuoksi referenssien käyttö on tavallisesti selkeämpää kaksiportaisen rajoitetun hankintamenettelyn kuin avoimen menettelyn yhteydessä. Rakennusalalla referenssien käyttö

---

<sup>155</sup> Ks. MAO 503/10

<sup>156</sup> Ks. Takala 2011

<sup>157</sup> Ks. MAO 313/12



tarjoajien kelpoisuuden mittarina on relevanttia, sillä työntekijöiden ammattitaito ja kokemus ovat olennaisessa osassa työn tuloksen onnistumisen ja kestävyuden kannalta.

Markkinaoikeuden tapauksessa 397/10 Nurmeksen kaupunki on pyytänyt kansallisella hankintailmoituksella palvelukeskuksen peruskorjauksen sähkötöitä koskevia osallistumishakemuksia. Hankintayksikkö on edellyttänyt teknisinä ja taloudellisina vaatimuksina tarjoajilta muun muassa selvitystä vuoden 2004 jälkeen toteutetuista peruskorjauksista mikrobivaurioiset kohteet eriteltyinä sekä käytettävissä olevista varamiesjärjestelmistä. Hakija on esittänyt referensseinään kaksi työkohdetta vuosilta 1997 ja 1998, mutta ei esimerkiksi laadunvarmistusjärjestelmiä tai varamiesjärjestelmiä. Hakija on suljettu tarjouskilpailusta lainmukaisin perustein.

Referenssivaatimusten tulee luonnollisesti olla hankinnan kannalta tarpeellisia. Haastavan rakennusurakan yhteydessä vaadittavat referenssit vastaavankaltaisista urakoista auttavat aidosti hankintayksikköä selvittämään hankinnan toteuttamiseen pystyvät tarjoajat. Referenssejä voidaan pyytää vain viiden viimeisen vuoden ajalta<sup>158</sup>. Käyttäessään referenssejä sopivan toimittajan valinnassa hankintayksikön on tarkoin määriteltävä, millaiset ja miten toteutetut rakennusurakat otetaan vertailussa huomioon. Hankintayksiköt käyttävät referenssejä usein virheellisesti. Referenssit voivat olla niin epämääräisiä, että hankintayksikölle jää käytännössä rajaton valta vertailla tarjoajia subjektiivisesti.

Markkinaoikeuden tapauksessa 604/11 Rauman kaupunki on kansallisella hankintailmoituksella pyytänyt tarjouksia kiertoliittymän rakentamisesta. Tarjouspyynnössä on ilmoitettu, että *"tarjousvertailuun päästäkseen tarjoajan ja hänen käyttämiensä aliurakoitsijoiden on täytettävä seuraava vaatimus: yrityksellä on referenssejä kohdetta vastaavista töistä"*. Lisäksi tarjouspyynnön

<sup>158</sup> Referenssien tueksi voidaan pyytää todistukset merkittävimpien rakennusurakoiden asianmukaisesta toteuttamisesta. Todistuksista on käytävä ilmi toteutettujen rakennusurakoiden arvo, ajankohta ja toteutuspaikka, ja niissä on erikseen ilmoitettava, onko urakat toteutettu ammattialan sääntöjen mukaan ja onko ne saatettu asianmukaisesti päätökseen.

vertailuperusteena on käytetty ”yrityksen referenssikohteiden määrää ja vastaavuutta”. Myös ”avainhenkilöiden referenssejä” on käytetty sekä tarjouksen vertailuperusteena että tarjouskilpailuun osallistumisen edellytyksenä. Markkinaoikeus on katsonut, että vertailuperusteet ovat olleet epätasomallisia. Hankintayksikkö ei myöskään ole edellä mainittujen kelpoisuusstandardien ja vertailuperusteiden osalta tehnyt riittävää eroa tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten laadun arviointiin liittyvien seikkojen välillä.

On huomioitava, että yritysten referenssien toteuttamisessa käytetty tietotaito on saattanut poistua yrityksestä työntekijöiden mukana. Tämän takia vastaavien työntekijöiden ammatillisen pätevyyden tarkistaminen on järkevää.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjoajalla ei tarvitse olla tarjouksessa merkittävä osaamista tai kalustoa käytössään vielä tarjoushetkellä vaan riittää, että osaaminen tai kalusto on käytettävissä sopimusta toteuttaessa. Sopimuksen toteuttamishetken edellytysten toteutuminen on kuitenkin pystyttävä luotettavalla todennäköisyydellä osoittamaan jo tarjousvaiheessa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että jos tarjoajalla ei ole esittää markkinaoikeudelle eikä hankintayksikölle tarjouspyynnössä vaadittuja asiakirjoja, ei voida olettaa, että tarjoajalla olisi sopimuksen toteuttamishetkellä tarvittavat edellytykset toteuttaa hankinta <sup>159</sup>.

### **3.2. Tarjouksiin liittyvät ulkoiset kriteerit**

Jos tarjouspyynnössä on erikseen mainittu tietty tarjousten toimitustapa,

---

<sup>159</sup> Ks. MAO 55/11. Jos hankintayksikkö hyväksyy urakan vaihtoehtoiset toteutustavat mutta asettaa niiden esittämisen ehdoksi hyväksytyt todistuksen suunnitelmien kelpoisuudesta, ei riitä, että tällainen todistus hankitaan vasta tarjouskilpailun päätyttyä. MAO 491/09: Tarjouspyynnössä on edellytetty rakennussuunnitelmien hyväksyttämistä Pohjois-Savon ympäristökeskuksella ja todistusta tästä. Tarjouskilpailun voittanut tarjoaja on esittänyt rakennussuunnitelmansa ilman tällaista todistusta ilmoittaen tarjouksen olevan voimassa sillä edellytyksellä, että suunnitelma hyväksytään Pohjois-Savon ympäristökeskuksessa. Tarjous on tullut sulkea tarjouskilpailusta.

on tästä tavasta poikkeavalla tavalla lähetetyt tarjoukset suljettava tarjouskilpailusta<sup>160</sup>. Kyseistä sulkemisperustetta on noudatettava tarkasti<sup>161</sup>. Hankintayksikkö voi harkita, miten hankintamenettelyyn liittyvä kanssakäyminen toteutetaan. Rakennusurakan hankintamenettelyn tarjoukset lähetetään usein kahden tai useamman kuoren menettelyllä. Tällöin hintatarjous ja laatuksiteerit esitetään erikseen. Useampaa kuorta voidaan osallistumishakemuksen edellyttävissä hankintamenettelyissä käyttää myös niin, että ensin vertaillaan tarjoajien kelpoisuus ja sitten itse tarjoukset<sup>162</sup>. Tarjousten avaamistilaisuus ei yleensä ole julkinen, mutta siitä tehdään pöytäkirja. Vähintään yhden osallistujan tulisi avaamistilaisuudessa olla hankintamenettelyn kannalta puolueeton henkilö, joka ei muuten osallistu hankintaprosessin kulkuun<sup>163</sup>.

Tarjousten on saavuttava ajallaan ja ne ovat lähtökohtaisesti lopullisia. Myöhästyneet ja tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset on suljettava tarjouskilpailusta. Tarjoaja ei pääsääntöisesti saa muuttaa tarjoustaan enää tarjousajan päätyttyä. Tehty hankintapäätös on tarkastettavissa ja menettely voidaan määrätä järjestämään uudestaan, mikäli tarjouskilpailun jo kertaalleen voittanut tarjoaja muuttaa tarjoustaan olennaisesti<sup>164</sup>. Näin voidaan menetellä myös silloin, jos hankintamenettelyn jälkeisissä sopimusneuvotteluissa muutetaan hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön ehtoja olennaisesti<sup>165</sup>. Hankintayksikön on huolehdittava, ettei hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön ehdottomista vaatimuksista neuvotella sopimuskeskusteluissa. Hankintayksikkö voi edellyttää, että tarjousten tulee olla voimassa tietyn määräajan tarjouskilpailun

---

<sup>160</sup> Ks. MAO 323/09: Hankintayksikön olisi tullut sulkea voittanut tarjous tarjouskilpailusta, sillä tarjous saapui hankintayksikköön telefaksilla, eikä suljetussa kirjekuoressa, kuten tarjouspyynnössä oli edellytetty. MAO 556/10: Jos tarjouksen toimittamismuotoa ei ole määrätty ja hankintailmoituksen toimittamista koskevaan osaan on merkitty sekä sähköposti- että postiosoite, toimittajat voivat lähettää tarjouksensa harkintansa mukaan myös sähköpostitse.

<sup>161</sup> Ks. MAO 293/12: Tarjouskilpailusta olisi tullut sulkea tarjoajat, jotka eivät toimittaneet tarjouspyynnössä edellytettyä hintoja sisältävää kirjekuorta muusta tarjouksesta erillään.

<sup>162</sup> Ks. MAO 79/09

<sup>163</sup> Ks. Eskola Ruohoniemi 2011 s. 312

<sup>164</sup> Ks. MAO 162/09

<sup>165</sup> Ks. Aarto ym. 2009 s. 79- 80

loppumisesta<sup>166</sup>. Tarjousten voimassaoloaika harkitaan usein tapauskohtaisesti, suuremmissa hankinnoissa voimassaoloaika on yleensä ollut kahdesta kolmeen kuukautta.<sup>167</sup>

Jos tarjous on epäselvä, sitä tulkitaan lähtökohtaisesti laatijansa vahingoksi.<sup>168</sup> Puutteellisen tai tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen antanut tarjoaja ei saa täydentää tai muuttaa tarjoustaan tarjousajan päätyttyä ja se on tällöin suljettava tarjouskilpailusta.<sup>169</sup> Tarjoaja on siis vastuussa tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuudesta ja hankintayksiköllä on oikeus luottaa tarjouksen sisältöön. Oikeuskirjallisuuden mukaan hankintayksiköllä ei ole automaattista velvollisuutta pyytää täsmennyksiä epäselviin tarjouksiin, vaikka tarjouksen epäselvyys johtuisi tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuudesta<sup>170</sup>. Toisaalta oikeuskäytännön mukaan hankintamenettely on lainvastainen, jos tarjouspyynnön perusteella ei ole mahdollista laatia yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia<sup>171</sup>.

### *3.3. Tarjouksen valintaperusteet*

Hankintayksikkö valitsee edullisimman tarjouksen joko hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Käytettävästä tarjouksen valintaperusteesta ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Tarjoajan on hankintalain 46§:n mukaan osoitettava, että tarjous täyttää tarjousmenettelyssä tai tarjouspyynnössä asetetut ehdot. Hankintayksikön on tarjousvertailua tehdessään noudatettava ennalta ilmoittamiaan valintaperusteita<sup>172</sup>. Jos hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ei ilmoiteta tarjouksen valintaperustetta, valitaan aina halvin tarjous<sup>173</sup>.

---

<sup>166</sup> Ks. MAO 160/10

<sup>167</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 290

<sup>168</sup> Ks. Pohjonen 2007 s.41

<sup>169</sup> Ks. MAO 59/10

<sup>170</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 336; KHO 2006:11

<sup>171</sup> Ks. MAO 572/10

<sup>172</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 116

<sup>173</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 352

Ehtoja vastaamattomat tarjoukset on suljettava tarjouskilpailusta. Tarjouksen hylkääminen pienten muotoseikkojen perusteella tarjouskilpailusta on kuitenkin katsottu kohtuuttomaksi. Hankintayksikön tulee ottaa sellaiset tarjoukset huomioon, joista käy ilmi kaikki tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa esitetyt vaatimukset, vaikka tarjouksen ulkoasullinen muoto poikkeaisi vaatimuksista<sup>174</sup>. Tilanteissa, joissa tarjouksessa esiintyvä puute on vähäinen, tulisi yritystä pyytää täydentämään tai täsmentämään antamaansa tarjousta yrityksen tarjouskilpailusta sulkemisen sijasta.<sup>175</sup> Markkinaoikeudessa on katsottu, että jos hankintayksikkö asettaa hankintailmoituksessa tarjouksen valintaperusteeksi hinnan ja tarjouspyynnössä kokonaistaloudellisen edullisuuden, ei hankintamenettelyä voida enää pitää tasapuolisena ja syrjimättömänä. Vaikka hankintayksikkö tällaisessa tilanteessa käyttäisikin lain mukaisesti hankintailmoituksessa ilmoittamaansa valintaperustetta, tarjoajat ovat voineet perustellusti laatia tarjouksensa myös tarjouspyynnön mukaan ja tällöin tarjousten lähtökohdat muodostuvat erilaisiksi<sup>176</sup>.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) säätelee tarjousasiakirjojen julkisuutta. Hankintayksikön on pyydettävä tarjoajia merkitsemään tarjouksiin liike- ja ammattisalaisuuden piiriin laskettavat tiedot<sup>177</sup>. Valmistelussa olevat asiakirjat eivät ole julkisia<sup>178</sup>. Salaamalla valmistelussa olevat asiakirjat varmistetaan objektiivinen ja tasapuolinen tarjouskilpailu.

### **3.3.1. Hinta tarjouksen valintaperusteena**

Kun tarjouksen valintaperusteena pidetään pelkkää hintaa, ei vertailuperusteena saa ottaa huomioon mitään muita seikkoja. Tällöin

---

<sup>174</sup> Ks. MAO 539/10

<sup>175</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 160

<sup>176</sup> Ks. MAO 274/10

<sup>177</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 298

<sup>178</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 280

tarjouspyynnön hintavertailun ja hintojen ilmoittamisvelvollisuuden kanssa on oltava erityisen tarkkana, jotta tarjoajat varmasti käsittävät tarjouksen valintaperusteet<sup>179</sup>. On valittava hinnaltaan halvin tarjouspyynnön ehdot täyttänyt tarjous.

Tarjouksen valintaperusteena on usein koko rakennusprosessin käsittävä kokonaishinta. Kaikki seikat, jotka vaikuttavat lopulliseen kokonaishintaan, tulee olla esillä jo tarjouspyynnössä.<sup>180</sup> Myös tarjouksissa hinnan tulee olla yksiselitteisesti esillä. Hankintayksikkö ei esimerkiksi saa ottaa huomioon tarjouta, jossa tarjouksen hinta riippuu muiden tarjouskilpailuun osallistuneiden tarjoajien hinnasta<sup>181</sup>. Kokonaishinnan käyttäminen valintaperusteena ei sovi rakennusurakkaan liittyviin töihin, joiden kustannukset määritellään yksiselitteisesti työtuntien mukaan. Kokonaishinnan käyttö valintaperusteena tuntityöhankintaa tehdessä voi aiheuttaa sen, että valitaan kokonaishinnaltaan muita halvempi, mutta vähemmän työtunteja käsittävä tarjous. Tällainen tarjous voi osoittautua tosiasiallisesti muita kalliimmaksi.

Markkinaoikeuden tapauksessa 312/09 Keuruun kaupunki on pyytänyt tarjouksia koulurakennuksen laajennushankkeen työmaavalvonnasta laajennusurakasta erillisellä tarjouspyynnöllä. Tarjouksen valintaperusteena on ollut halvin hinta. Hakija on esittänyt, että sen tarjous on tosiasiallisesti ollut kokonaishinnaltaan halvin ja että hankintayksikkö on toiminut hankintamenettelyssä virheellisesti perustellessaan hankintapäätöstään muulla perusteella kuin hinnalla. Tarjouspyynnössä on edellytetty tarjoajien antavan tehtävästä kokonaishinnan sekä tehtävämääräarvion työtunteina. Hankintayksikkö on tarjouksia vertaillessaan jakanut tarjouksen kokonaishinnan työtuntien määrällä ja käyttänyt siten tarjousvertailussa tosiasiallisia työtuntihintoja. Markkinaoikeus on katsonut, että tarjouspyyntö on ollut lainvastaisesti epäselvä.

Rakennusurakkaa koskevissa palveluhankinnoissa kiinteiden hintojen

---

<sup>179</sup> Ks. MAO 380/10

<sup>180</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 191

<sup>181</sup> Ks. MAO 168/11

asettamista usean vuoden ajalle tulisi välttää. Tarkoituksenmukaisempaa olisi asettaa johdonmukaiset hinnantarkistusehdot hankintakaudelle.<sup>182</sup> Hankintayksikkö ei voi hyväksyä sekä indeksiin sidottujen että kiinteiden hintatarjousten jättämistä samaan tarjouskilpailuun, sillä tällöin tarjousten vertailukelpoisuus katoaa<sup>183</sup>. On muistettava, että käyttöoikeusurakan osalta mahdolliset pitkänkin aikavälin vuokratustannukset sekä indeksikorotukset on huomioitava tarjouspyynnössä. Koska maksuehdoilla on usein vaikutusta kokonaishinnan muodostumiseen, on ne syytä mainita tarjouspyynnössä. Näin on toimittava erityisesti silloin, kun maksuehdot poikkeavat tavanomaisista ehdoista.<sup>184</sup>

Vaikka halvimman hinnan valintaperuste on yksinkertainen tapa arvioida tarjouksia, pelkän hinnan käyttäminen valintaperusteena rakennusurakassa ajaa paikalliset rakennusyrittäjät ahtaalle. Hinnan ollessa ainoa valintaperuste tarjouskilpailun voittajat löytyvät usein halvan työvoiman maista.<sup>185</sup> Ilmiö voi aiheuttaa pitemmällä aikavälillä kotimaisen rakennusteollisuuden näivettymisen ja siten myös verotulojen laskun. Jos hankintayksikkö haluaa käyttää hintaa tarjouksen valintaperusteena, on hankinta viisasta yksilöidä tarkasti ja asettaa tarjoajille riittävät vähimmäisvaatimukset.

Arvoltaan merkittävän alhainen tarjous herättää epäilyksiä paitsi hankinnan toteuttamiseen liittyvistä taloudellisista riskeistä, myös harmaan talouden olemassaolosta. Hankintayksikkö voikin hankintalain 63§:n mukaan hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen. Tarjoajalta on kuitenkin ennen hylkäämistä pyydettävä kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista. Hankintayksikkö ei voi hylätä tarjousta pelkästään matemaattisiin tai mekaanisiin laskutoimituksiin turvautumalla<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 31

<sup>183</sup> Ks. MAO 591/09

<sup>184</sup> Ks. Aarto ym. 2009 s. 90

<sup>185</sup> Ks. YLE Keski-Pohjanmaa 2010

<sup>186</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 37

Markkinaoikeuden tapauksessa 216/12 Helsingin kaupunki on sulkenut hakijan pois maalaus- ja rakennustöitä koskevasta puitejärjestelystä, sillä hakijan tarjouksessaan esittämät tuntihinnat ovat olleet noin 10 prosenttia alhaisemmat kuin hankintayksikön Rakennusliitolla teettämän selvityksen mukaiset alimmat mahdolliset tuntihinnat. Alhaisia työtuntihintoja on perusteltu ammattitaitoisten maahanmuuttajien käytöllä. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä on ollut oikeus hylätä hakijan tarjous hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisena.

Hankintalaki mahdollistaa alihintaisen tarjouksen sulkemisen tarjouskilpailusta, mutta ei velvoita siihen. Hankintalaissa ja sen esitöissä ei suoraan määritellä, mitä tarkoittaa arvoltaan poikkeuksellisen alhainen tarjous. Harmaan talouden kannalta poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen voidaan ajatella tarkoittavan sitä, ettei tarjoushinta kata edes työehtosopimusten mukaisia palkkoja ja veroja.<sup>187</sup> Viranomaistietoja voidaan tarkastaa menettelyn aikana, jos esimerkiksi ilmenee tarvetta selvittää yrityksen rikosrekisteritietoja.<sup>188</sup> Ehdokkaalla tai tarjoajalla on luonnollisesti kuitenkin oikeus toteuttaa rakennusurakka myös tappiolla niin halutessaan. Ratkaisevaa on hankintalain näkökulmasta se, kykeneekö tarjoaja toteuttamaan hankintansa tarjoamaansa hintaan ja tilaajavastuulain kannalta se, noudatetaanko voimassaolevia työ sopimuksiin sovellettavia lakeja.

### **3.3.2. Kokonaistaloudellinen edullisuus tarjouksen valintaperusteena**

Kokonaistaloudellisen edullisuuden ollessa valintaperusteena urakan toteuttajaksi valitaan se, joka pystyy antamaan hinta-laatu-suhteeltaan parhaan tarjouksen. Hankintayksikkö selvittää kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen asettamalla tarjouksille vertailuperusteet sekä hinnalle että laadulle. Tarjouksia on verrattava käyttäen jokaista

---

<sup>187</sup> Ks. Rakennusteollisuus 2012

<sup>188</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 156



tarjouspyynnössä ilmoitettua vertailuperustetta. Vertailuperusteiden osalta on myös pystyttävä perustelemaan niiden soveltuvuus hankintaan<sup>189</sup>. Mikäli tarjouspyynnön painoarvoja ei ole erikseen ilmoitettu, perusteilla katsotaan nykyisen oikeuskäytännön mukaan olevan yhtä suuret painoarvot<sup>190</sup>. Yhteenlaskettu painoarvoprosenttimäärä on luonnollisesti 100 %. Hankintayksikkö ei voi määrätä vertailuperusteille painoarvoja enää tarjousten jättämisen jälkeen<sup>191</sup>. Hinnalle on kokonaistaloudellisen edullisuuden hankintamenettelyssä aina varattava riittävä painoarvo, sillä hankintamenettelyllä pyritään julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön<sup>192</sup>.

Hankintalaissa ei suoraan määritellä sitä, millaisia arviointikriteerejä tulisi käyttää tai millaisia tietoja tarjouksesta tulee antaa. Tämä onkin mahdotonta, koska hankinnat ovat niin erilaisia<sup>193</sup>. Tarjouksen vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen. Niiden on myös oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta tarjousten valinnassa<sup>194</sup>. Hankintalaki mainitsee ohjeellisesti, että laadun ja hinnan ohella vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi teknisiä ansioita, esteettisiä tai toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja huoltoa, toimitusaikaa ja elinkaarikustannuksia. Jos hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esiintyy tulkinnanvaraisuuksia tai epäselvyyksiä, tarjoaja voi esittää hankinnasta lisäkysymyksiä<sup>195</sup>.

#### Hinta kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena

---

<sup>189</sup> Ks. Rautiainen 2009: Rakennusconsultti Seppo Kivilaakson haastattelu: Laatuvertailun osalta on huomattu ilmiö, joissa laukupisteet eivät eroa tarjouksien välillä ja hankintapäätös tehdään alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti pelkästään hinnan perusteella. Ilmiö johtuu siitä, etteivät hankintayksiköt ole halunneet pahoittaa toimittajien mieltä pisteyttämällä laatua objektiivisesti.

<sup>190</sup> Ks. Aalto-Setälä ym. 2008 s. 691

<sup>191</sup> Ks. MAO 136/09

<sup>192</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 364

<sup>193</sup> Ks. Aalto-Setälä ym. 2008 s. 688

<sup>194</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 105

<sup>195</sup> Ks. Kuusniemi-Laine & Takala 2008 s. 64

Yksikköhintojen vaatiminen tarjouspyynnössä ja niiden vertailu tarjouskilpailussa ovat aiheuttaneet paljon epäselvyyksiä. Julkisissa rakennushankinnoissa tarjouksista puuttuvat usein hankintayksikön pyytämät yksikköhinnat. Rakennusalan hankinnoissa yksikköhintojen puuttuminen tarjouksesta on yleinen ongelma siksi, koska yksityisen sektorin hankinnoissa yksikkö- ja erillishintoja käsitellään vasta urakkaneuvotteluissa.<sup>196</sup> Julkisissa hankinnoissa yksikköhinnat täytyy ilmoittaa jo tarjousvaiheessa. Hankintayksikössäkään ei välttämättä aina ymmärretä asiaa, vaan erillishinnoitteluun saatetaan jättää eräänlaisia tarjouskilpailun jälkeisiä optioita<sup>197</sup>. Jos hankintayksikkö vaatii yksikköhintojen esittämistä tarjouspyynnössään, on selkeästi ilmoitettava, miten niitä tullaan vertailussa arvioimaan. Epäselvyyksien välttämiseksi toimittajille tulisi myös tehdä selväksi, että myös tarjouspyyntöön kuuluvat yksikköhinnat arvioidaan julkisen hankintamenettelyn mukaisesti tarjousvertailussa rakennusalan tavallisen käytännön eli urakkaneuvotteluissa sopimisen sijaan. Markkinaoikeus on todennut, että tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta arvioitaessa ratkaisevaa on se, onko yksikköhintaluettelossa vaaditut tiedot ilmoitettu kattavasti tarjouksessa niin, että hintavertailu on mahdollista. Ratkaisevaa ei siis ole vain se, onko tarjoaja täyttänyt tietyn luettelopohjan.<sup>198</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa 414/08 Rauman kaupunki on avointa hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt tarjouksia kaatopaikan sulkemisurakasta. Valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus ja hinnan osuus painoarvona 70 %. Voittaneesta tarjouksesta ovat ilmenneet kaikki pyydetyt hintaerittelyt. Sen sijaan yksikköhintaluettelosta on puuttunut kuusi yksikköhintaa. Voittanut tarjoaja on saanut täsmennyspyynnön ja tämän jälkeen täsmentänyt tarjoustaan, jolloin tarjous on ollut laillisesti tarjouspyynnön mukainen.

---

<sup>196</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 33

<sup>197</sup> Ks. MAO 403/09: Hankintayksikkö on tarjouspyyntöasiakirjoissaan ilmoittanut ristiriitaista tietoa siitä, tuleeko ikkunoiden kunnostamista koskevat erillishinnat merkitä tarjoukseen. Erillishintoja on pyydetty, mutta tarjouspyynnön liitteessä on ilmoitettu, että hankintayksikkö tekee päätöksen kyseisten ikkunoiden kunnostamisesta vasta urakkatarjoukset saatuaan.

<sup>198</sup> Ks. MAO 510/09

Markkinaoikeuden tapauksessa 59/09 hakija on kirjannut tarjouksen yksikköhintaluettelon yhteen kohtaan hinnan sijasta merkinnän ”*sov.erikseen*”. Tiedustelun jälkeen hakija on täsmentänyt tarjoustaan jo tarjousajan mentyä umpeen ja tarjouksen hinta on noussut. Koska valintaperusteena on ollut hinta, on hakija tullut sulkea pois tarjouskilpailusta.

Hankintayksiköllä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeus sulkea tarjouskilpailusta tarjous, josta puuttuvat varsinaisiin vertailuperusteisiin kuulumattomat, mutta hankinnan kannalta oleelliset ja pyydetty lisä-, apu- tai muutostöiden hinnat. Tarjouspyyntöön voi siis sisältyä ehtoja urakkaan liittyvistä töistä, jotka eivät kuitenkaan ole osa varsinaista rakennusurakkahankintaa <sup>199</sup>.

Laatu kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena

Hankintayksikkö asettaa tarjouspyyntöön hankinnan kannalta merkittävät laadulliset vertailuperusteet. Hankintalaki antaa hankintayksikölle melko paljon harkinnanvaraa näiden perusteiden asettamisessa. Kunnalliselta hankintayksiköltä puuttuu paikoin tarvittava osaaminen laadullisten vertailuperusteiden asettamiseen. Hankintayksiköllä voi toisinaan myös olla kiusaus asettaa epätarkkoja vertailuperusteita, sillä näin pidetään hankintayksiköllä itsellään tavanomaista suurempi harkintavalta tarjouskilpailun jälkeiseen tarjousten vertailuun. Markkinaoikeustapaukset ovat liittyneet usein hankintayksikön asettamiin tulkinnanvaraisiin ja yleisluontoisiin vertailuperusteisiin<sup>200</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 126/12 Reisjärven kunta on pyytänyt rajoitetulla menettelyllä tarjouksia Mäntykodin rakennusteknisiä, LVI-teknisiä, sähköteknisiä ja maanrakennusteknisiä tuntihintatöitä koskeviin

---

<sup>199</sup> Ks. MAO 442/11; KHO 2011:72

<sup>200</sup> Ks. MAO 615/10: Hankintayksikön käyttämät vertailuperusteet ”työnjohdon osaaminen ja asiantuntijana toimiminen” sekä ”kyky toimia työajan ulkopuolella” ovat olleet tarjoajien kannalta liian liian avoimina ja tulkinnanvaraisina hankintalain vastaisia.

tarjouskilpailuihin. Tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus. Tarjouspyynnön mukaan tarjousten vertailuperusteena *"on otettu huomioon tuntihinnoittelun ohella alan käytäntönä olevien eri tekijöitä arvioiden esim. kokemus, kapasiteetti ym."* Markkinaoikeuden mukaan vertailuperusteet ovat olleet yksilöimättömiä eivätkä tarjoajat ole voineet niiden perusteella ennakoida tarjousten vertailun merkityksellisiä seikkoja.

Markkinaoikeuden tapauksessa 326/12 Kiimingin kunnan yhdyskuntapalvelut on pyytänyt avoimella kansallisella hankintamenettelyllä tarjouksia urheilukentän rakentamisesta. Tarjouspyynnön kokonaistaloudellisen edullisuuden laadun vertailuperusteina on käytetty muun muassa *"yrityksen edellytyksiä"* ja *"alustava laatu- ja toimintasuunnitelmaa"* mitenkään kohtia erittelemättä. Markkinaoikeus on katsonut kohtien vaarantavan tältä osin tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun tarjousvertailussa.

Hankintayksikkö voi välttää tämänkaltaiset markkinaoikeustapaukset varsin yksinkertaisesti asettamalla laadulliset vertailuperusteet riittävän yksilöllisiksi.

Rakennusurakoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden laadullinen vertailu on käytännössä tarkoittanut usein tarjoajien ominaisuuksien vertailua. Varsinaisten laadullisten vertailuperusteiden tulee lähtökohtaisesti liittyä itse hankinnan kohteeseen ja laadulliset vertailuperusteet sekä tarjoajan ominaisuuksien vertailuperusteet on erotettava selkeästi toisistaan<sup>201</sup>. Tämän ehdon hankintayksiköt näyttävät markkinaoikeustapausten perusteella paikoin unohtaneen.

Markkinaoikeuden tapauksessa 197/11 Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä on pyytänyt avoimella kansallisella hankintamenettelyllä tarjouksia keskussairaalan sähköurakoinnista. Tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellinen edullisuus. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön laadullisen edullisuuden kriteeri *"yrityksen taloudellinen ja tekninen toimituskyky"* tarjouksen vertailuperusteena

---

<sup>201</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 30-31

on liittynyt pikemminkin tarjoajan soveltuvuuden kuin itse tarjouksen arvioimiseen.

#### Referenssien käyttö tarjouksen laadullisena vertailuperusteena

Rakennusurakat ovat yleensä laajuudeltaan suuria ja niiden toteuttaminen edellyttää ammattitaitoa. Tämän vuoksi referenssien käyttö tarjousten laadullisena vertailuperusteena on perustellusti eriteltynä sallittua. Kansallisia menettelyjä koskevissa, erityistä asiantuntemusta tai ammattitaitoa vaativissa rakennusurakkahankinnoissa rakennustyön suorittamisesta vastaavalta henkilöstöltä voidaan edellyttää vähimmäisvaatimuksia ylittävää laadunhallintajärjestelmää, pätevyyttä, kokemusta tai ammattitaitoa. Näistä vähimmäisvaatimukset ylittävistä seikoista voidaan antaa lisäpisteitä tarjoajalle, jos sillä on merkitystä urakan suorittamisen kannalta.<sup>202</sup> Referenssit ovat tällaisissa tilanteissa avainasemassa. Myös näiden vertailuperusteiden käyttämisen edellytyksenä on perusteiden muodostumisen selkeys ja täsmällisyys, pelkkä referenssien lukumäärä ei siten voi olla ratkaiseva tekijä.

Markkinaoikeuden tapauksessa 203/12 Lapuan kaupunki on pyytänyt kansallisella hankintailmoituksella tarjouksia risteyssillan rakennusurakasta. Valintaperusteena 40 % painoarvolla ovat olleet aikaisemmat referenssit alakohtinaan yrityksen referenssit (20 %) ja henkilöiden referenssit (20 %). Referenssejä on otettu huomioon viiden viimeisen vuoden ajalta ja korkeintaan 30 kohdetta. Jokaisesta tarjouspyynnön mukaisesta siltakohteesta on saanut yhden pisteen. Markkinaoikeus on katsonut vertailuperusteet epätasemmiksi ja yksilöimättömiksi. Siltakohteiden osalta pelkkä lukumäärä on tuonut tarjoajille lisäpisteitä.

Referenssitkin on asetettava niin, että ne eivät syrji mitään toimittajaa. Rakennusurakkahankintojen arvot ylittävät usein EU:n kynnsarvon, joten

---

<sup>202</sup> Ks. HE50/2006 vp s. 116; MAO 418/10: Rakennusurakan kohteella on ollut erityinen käyttötarkoitus osana Seinäjoen keskussairaala. Tämä on oikeuttanut hankintayksikön käyttämään tarjousten vertailuperusteena tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää kokemusta ja ammattitaitoa.

hankintamenettely on monesti jäsenmaiden laajuinen. Referenssien osalta tulisi erityisesti tällöin muistaa, että referenssejä ei voida arvostella maantieteellisesti. Lisäpisteitä ei voida antaa sen perusteella, että referenssi sijaitsee Suomessa<sup>203</sup>. Hankinnan kannalta olennaiset olosuhdevaatimukset, kuten Suomen oloissa merkittävä lämpötilan vaihtelun kestävyys, saadaan tietenkin ottaa huomioon.

### Tarjosten pisteytys

Kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuarviointi suoritetaan yleensä pisteytysmenetelmänä. Rakennusurakoiden tarjouskilpailuissa on törmätty erimielisyyksiin tarjouksien pisteytyksestä. Jos pisteytystä käytetään, on myös pystyttävä selvittämään, mihin tarjoajien mahdolliset piste-erot perustuvat. Piste-erojen perusteluihin on jätettävä mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa markkinaoikeuskäsittelyn välttämiseksi. Hankintayksikkö ei voi pisteyttää tarjoajia omien subjektiivisten epäilystensä perusteella<sup>204</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 253/10 Kauhajoen kaupunki on valinnut rakennusurakan toteuttajan kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella. Hankintapäätöksestä on käynyt ilmi ainoastaan tarjoajien saamat pisteet, ei muita perusteluja. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ole perustellut hankintapäätöstään hankintalain edellyttämällä tavalla.

Pisteytykseen vaikuttaneet seikat on yksityiskohtaisesti selvitettävä hankintapäätökseen. Ei siis riitä, että pisteytyksen perusteet on laadittu, vaan ne on annettujen pisteiden ohella myös saatettava kilpailuun osallistuneiden ehdokkaiden tietoon. Markkinaoikeus on kuitenkin katsonut, että pisteytyksen perusteleminen voidaan tehdä mainitsemalla vain pisteytykseen vaikuttaneet olennaiset seikat, kun kyseessä on laaja ja paljon yksityiskohtia sisältävä rakennuskokonaisuus.

---

<sup>203</sup> Ks. MAO 186/09: Hankintayksikkö ei ole kohdellut tarjoajia tasapuolisesti erotellessaan tarjoajien kotimaisten ja ulkomaisten referenssikohteiden arvosteluperusteet toisistaan.

<sup>204</sup> Ks. MAO 420/11

Markkinaoikeuden tapauksessa 297/11 Hämeenlinnan kaupunki on rajoitettua menettelyä käyttämällä pyytänyt tarjoukset kahdeksalta toimittajalta. Hankinta on ollut suuri, yli 20 miljoonan euron arvoinen katurakenteiden muutosurakka ja se on pitänyt sisällään sekä suunnittelua että rakennustyötä. Hakija on viitannut kaikkiaan viiteen tarjouspyynnön vertailuperusteen alakohtaan, joissa pisteytyksen sanalliset perustelut eivät hakijan mukaan ole vastanneet kohdista annettuja pisteitä. Markkinaoikeus on päätöksessään myöntänyt, että hankintayksikkö on perustellut pisteytystään suppeasti. On kuitenkin katsottu, että koska hankinta on ollut laaja ja yksityiskohtainen, hankintayksiköltä ei ole voitu *”kohtuudella odottaa sellaista tarkkuutta, että perusteluissa tuotaisiin yksityiskohtaisesti esiin tarjousten erot ja yksittäisten eroavaisuuksien konkreettinen vaikutus tarjousten pisteytykseen.”* Markkinaoikeus on katsonut perustelut lainmukaisiksi, sillä niistä ovat käyneet ilmi tarjouksen vertailuun vaikuttaneet olennaiset seikat.

Pisteytyksen sanallisten perustelujen unohtaminen hankintapäätöksestä ei vielä tarkoita hankintamenettelyn pätemättömyyttä, jos hankintayksikkö pystyy perustelemaan pisteytyksensä markkinaoikeuskäsittelyssä<sup>205</sup>. Laaturasteiden osalta pyöristäminen kokonaislukuihin on sallittua<sup>206</sup>. Jos pyöristämistä käytetään, tulisi siitä kuitenkin ilmoittaa tarjoajille. On myös todettava, että kokonaistaloudellisen edullisuuden tapauksissa selkeän pisteytyksen olemassaolo voi pahimmillaan aiheuttaa hankintayksikölle merkittävänkin korvausvelvollisuuden siinä tapauksessa, että hakija voidaan kiistattomasti osoittaa hankintamenettelyn tosiasialliseksi voittajaksi. Hankintayksikkö saattaa siis tältä osin hyötyä tulkinnanvaraisista pisteytyskäytännöistään markkinaoikeudessa.

Tarjousten hintoja pisteyttäessä tasapuolisena ja selkeänä tapana pidetään sitä, että edullisin tarjous saa täydet hintapisteet. Muiden tarjousten hintapisteet lasketaan voittajatarjouksen hinnasta prosentuaalisesti siten, että pisteitä jaetaan sitä vähemmän, mitä kalliimpi

---

<sup>205</sup> Ks. MAO 65/10

<sup>206</sup> Ks. MAO 363/11

esitetty tarjous edullisimpaan tarjoukseen verrattuna on<sup>207</sup>. Kokonaistaloudellisen edullisuuden pisteytystä tehdessään hankintayksikön on vältettävä hintapisteiden pyöristämistä kokonaislukuihin, sillä tämä voi aiheuttaa tarjotun hinnan merkityksen vääristymisen kokonaisvertailussa<sup>208</sup>.

### 3.3.3. Vaihtoehtoiset tarjoukset

Vaihtoehtoisten tarjousten jättäminen on ilman erillistä mainintaa lähtökohtaisesti kiellettyä. Tarjouspyynnössä on siis ilmoitettava, jos vaihtoehtoiset tarjoukset ovat sallittuja. Jos vaihtoehtoiset tarjoukset sallitaan, tarjousta ei voida hylätä vain sen takia, että se johtaisi eri hankintalajiin kuuluvan hankinnan toteuttamiseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hankintayksiköiden tulisi sallia vaihtoehtoiset tarjoukset ja myös pyrkiä valitsemaan niitä, jotta toimittajat panostaisivat uudenlaisiin ja entistä parempiin ratkaisuihin<sup>209</sup>. Vaihtoehtoisten tarjousten vertailu voi usein olla vaikeaa ja hankintalaissakaan tähän ei ole otettu kantaa.<sup>210</sup> Hankintayksikön tulisi vaihtoehtoiset tarjoukset salliessaan ilmoittaa tarjouspyynnössä, vertaileeko se kaikkia tarjouksia keskenään vai vaihtoehtoisia tarjouksia erillisinä ryhminään<sup>211</sup>. Rakennusurakoiden vaihtoehtoisia toteuttamistapoja on käsitelty muun muassa EY-tuomioistuimen tuomiossa C-243/89. Tuomioistuimien on katsonut sallituksi menettelyn, jossa siltaurakka voitiin toteuttaa kolmen vaihtoehtoisen mallin

<sup>207</sup> Ks. esim. MAO 253/10: Voittanut tarjoaja on saanut hintavertailusta 50 pistettä 9 610 903 euron hintaisella tarjouksellaan. Toiseksi halvin tarjous on ollut hinnaltaan 9 850 000 euroa ja saanut näin 48,79 (= 50 / [9850000 / 9610903]) pistettä.

<sup>208</sup> Ks. MAO 363/11: Ilman hintapisteiden pyöristämistä tarjouskilpailussa toiseksi jääneen hakijan tarjous olisi ollut kokonaistaloudellisesti edullisin.

<sup>209</sup> Ks. Halme & Kotilainen 2008 s. 68

<sup>210</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 278

<sup>211</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012 s. 101; MAO 606/11: Hankintayksikkö on tarjouspyynnössään hyväksynyt myös vaihtoehtoiset tarjoukset, sillä edellytyksellä, että tarjouksessa esitetään poikkeavuudet tarjouspyynnön ratkaisusta. Hankintailmoituksessa vaihtoehtoisten tarjousten jättäminen on kielletty. Hakijan tarjous on myös poikennut tarjouspyynnössä esitetyistä vaatimuksista. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä ei tällöin ”ole velvollisuutta ottaa vaihtoehtoisista tarjousta huomioon tarjousvertailussa”. Sanamuodon mukaan hankintayksiköllä ei siis ole velvollisuutta sulkea tarjousta vertailun ulkopuolelle, vaan oikeus siihen.



mukaan sillä edellytyksellä, että tarjoaja maksoi vaihtoehtoisten suunnitelmien piirustuskulut.

Vaikka vaihtoehtoisia toteuttamistapoja yritetäänkin kannustaa käyttämään, hankintayksikölle vaihtoehtoisten tarjousten hyväksyminen tarjouskilpailuun voi luoda haasteita. Jos hankintayksikkö sallii vaihtoehtoiset tarjoukset, on myös varmistuttava siitä, että yksiköllä on käytettävissään riittävä osaaminen sekä vertailuperusteiden asettamisen että tarjousten vertailemisen osalta. Kuntatasolla tarvittava osaaminen näyttää paikoin puuttuvan. Euroopan Unioni on esittänyt hankintadirektiivin uusimista koskevassa ehdotuksessaan vaihtoehtoisia toteuttamistapoja edistävää innovaatiokumppanuutta uudeksi erityiseksi hankintamenettelyksi<sup>212</sup>.

Jos hankinnan sisällön kuvauksessa viitataan standardiin tai tekniseen määritelmään, on hyväksyttävä myös muut vaatimusta vastaavat ratkaisut. Tarjouspyynnön viittaukseen lisätään vaatimuksen perään maininta ”tai vastaava”. Valmistajan tai tuotteen nimen saa poikkeuksellisesti mainita silloin, jos hankinnan kohdetta ei ole mahdollista kuvata muuten riittävän täsmällisesti.<sup>213</sup> Hankintayksikön tulee käyttää tuotteiden nimiä tarjouspyynnössä vasta viimeisenä vaihtoehtona, sillä markkinaoikeus tulkitsee nimien käyttämisen sallittavuutta tarkasti ja rakennusurakkakohteen ominaisuudet ovat yleensä selitettävissä myös muilla keinoin<sup>214</sup>. Tuotteen ominaisuuksista voidaan eritellä ne ratkaisut, jotka ovat hankintayksikölle tärkeitä.

### *3.4. Tarjouspyynnön täydentäminen ja lisätietojen pyytäminen*

Huomatessaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä vaatimuksia,

---

<sup>212</sup> Ks. Euroopan Unionin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 2011. 2011/0438 (COD) s. 11

<sup>213</sup> Ks. Pohjonen 2007 s. 13

<sup>214</sup> Ks. MAO 192/10

jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia hankinnan kannalta tai kriteerejä, jotka ovat epähuomiossa jääneet tarjouspyynnöstä pois, hankintayksikkö voi itse täydentää tai tarjouspyyntöään tarjouskilpailun alettua. Tällöin sen on kuitenkin varattava kaikille tarjoajille samanlaiset mahdollisuudet täsmentää tarjoustaan. Avoimessa hankintamenettelyssä tarjouspyynnön sisältöä voidaan muuttaa kansallisen hankintamenettelyn kuluessa, jos tarjousten tekemiselle jää vielä sen jälkeen hankinta-asetuksen 5 §:n mukainen hankinnan kokoon ja laatuun nähden kohtuullinen määräaika<sup>215</sup>. Mahdollisia lisätietoja tulisi pyytää samanaikaisesti ja samansisältöisesti kaikilta tarjoajilta. EU-hankinnassa tarjouspyyntöön liittyvät lisätiedot on toimitettava tarjoajille viimeistään kuusi päivää ennen tarjousajan päättymistä, jos kyseessä on avoin hankintamenettely. Nopeutetun menettelyn, rajoitetun menettelyn ja neuvottelumenettelyn osalta määräaika on neljä päivää ennen tarjousajan päättymistä<sup>216</sup>. Hankintayksikön on erityisesti huomioitava, että täsmennyspyyntö ja mahdolliset lisätiedot on lähetettävä myös niille tarjoajille, joilla ei näytä olevan tosiasiallista mahdollisuutta voittaa tarjouskilpailua. Tarjouksen täsmennyspyyntö voidaan esittää vasta, kunhan kaikkiin tarjouksiin on tutustuttu<sup>217</sup>. Jos muutokset tarjouspyyntöasiakirjoissa ovat olennaisia, voi hankintayksikön olla järkevämpää julkaista uusi hankintailmoitus ja tarjouspyyntö.<sup>218</sup>

Puutteellisen tarjouspyynnön täydentäminen tarjouskilpailun päättymisen jälkeen on hankintayksikön kannalta vaarallista. Jos avoimen tai rajoitetun hankintamenettelyn tarjouspyynnöstä annetaan lisäselvityksiä myöhemmässä vaiheessa, on uhkana, että joku tarjoajista pystyy tämän selvityksen avulla parantamaan tarjoustaan. Lisäselvitykset voivat siis

---

<sup>215</sup> Ks. MAO 484/10: 25 päivän määräaika on katsottu riittäväksi yli 600 000 euron arvoisessa kadunrakennus-, vesihuolto- ja puistorakennusurakassa.

<sup>216</sup> Mainitut määräajat pätevät vain, jos tarjoaja on tehnyt lisätietopyynnön riittävän ajoissa.

<sup>217</sup> Ks. C-599/10

<sup>218</sup> Ks. Rissanen ym. 2006 s. 1239 ; MAO 503/10: Laatupisteiden kokonaismäärän arvosteluperusteiden korjaaminen jälkikäteen esimerkiksi kirjoitusvirheen takia on sallittua siinä tapauksessa, että yksittäiset vertailuperusteiden pistemäärät sekä suhteellinen pisteraja ovat edelleen tarjouspyynnöstä havaittavissa ja pysyvät korjauksen jälkeen ennallaan.

vaarantaa tasapuolisen kohtelun periaatteen.<sup>219</sup> Erityisesti tarjouksen täsmentämisen voidaan katsoa olevan riskialtista silloin, kun tarjoajilla on tiedossa kilpailevien tarjousten hinnat<sup>220</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 212/11 Tornion kaupunki on rajoitettua kansallista hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt tarjouksia vanhainkodin vuodeosaston ilmanvaihtourakasta ja saanut kaksi tarjousta. Tarjouspyyntö on myöhemmin osoittautunut kohteen kuvauksen osalta puutteelliseksi, joten hankintayksikkö on päättänyt neuvotella molempien tarjoajien kanssa täydentääkseen tarjoukset tarjouspyynnön mukaisiksi. Urakkaneuvottelut on käyty molempien tarjoajien kanssa sisällöltään erilaisina. Toinen tarjoajista on päässyt parantelemaan varsinaista tarjoustaan neuvottelujen seurauksena kun taas toinen on lisännyt tarjoukseensa vain neuvottelujenmukaisen erillistarjouksen. Hankintayksikön menettely ei ole ollut hankintalain mukaisesti tasapuolista ja syrjimätöntä.

Hankintayksikön tulisi arvioida hankintaa koskevat edellytykset tarkasti jo ennen varsinaisen hankintamenettelyn aloittamista. Jos hankintayksikkö on epävarma, miten ja missä laajuudessa aikoo urakan toteuttaa, kannattaa tarjouskilpailun aloittamista lykätä. Huolellisesti ennakoarvioiden perusteella laadittu tarjouspyyntö voi säästää hankintayksikön aikaa viedältä markkinaoikeuskäsittelyltä. Tulevan hankinnan suunnittelu on tärkeää aloittaa hyvissä ajoin ennen kuin hankinnan tarve muuttuu välttämättömäksi. Rakennuslalla on törmätty tarjouskilpailuihin, joissa ainoana arviointiperusteena on ollut mahdollisuus aloittaa työt heti. Tarjouskilpailun aikataulu on voitu mitoittaa erittäin tiukaksi ja tarjousten vertailuun on varattu ainoastaan yksi viikonloppu<sup>221</sup>. On selvää, että urakan laadusta voidaan tällaisissa tilanteissa joutua tinkimään.

---

<sup>219</sup> Ks. Pekkala 2007 s. 377

<sup>220</sup> Ks. KHO 2010:14

<sup>221</sup> Ks. Rautiainen 2009

## 4. Tarjouskilpailun päättyminen

### 4.1. Hankintamenettelyn keskeyttäminen ja peruuttaminen

Hankintamenettelyn keskeyttäminen voidaan hankintalain 73 §:n mukaan tehdä vain todellisesta ja perustellusta syystä<sup>222</sup>. Hankintamenettelyn keskeyttämispäätökseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin hankintapäätökseen. Tämä suppeahko maininta hankinnan keskeyttämisestä on lisätty lakiin kesäkuussa 2011 eikä sen tarkoituksena ole ollut tiukentaa keskeyttämisen edellytysten aiempaa tulkintaa<sup>223</sup>. Tätä ennen hankintalaissa ei ole mainittu hankinnan keskeyttämisestä mitään vaan ratkaisevana on oikeuskäytännössä pidetty sitä, onko hankintayksikkö hankinnan keskeyttäessään kohdellut ehdokkaita tai tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Markkinaoikeuden tapauksessa 220/12 Vähäkyrön kunta on pyytänyt kansallisella hankintailmoituksella tarjouksia virastotalon saneerauksen rakennus- ja LVIAS-urakoista. Myöhemmin kunnan tekninen lautakunta on päättänyt keskeyttää hankintaprosessin. Hankinnan keskeyttämisen perusteena on ollut se, että hankintayksikkö on saanut vain yhden tarjouksen, joka sekin on ylittänyt hankintaan varatun määrärahan. Markkinaoikeus katsoo, että vakiintuneen käytännön mukaan hyväksyttävänä perusteena hankinnan keskeyttämiselle voidaan pitää sitä, että tarjouskilpailussa on saatu vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous.

Toisaalta hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta keskeyttää hankintaa tilanteessa, jossa se on saanut vain yhden hyväksyttävän tarjouksen, vaan tällöin voidaan myös valita tämä edellytykset täyttävä tarjous<sup>224</sup>. Hankintalain keskeyttämisen syytä arvioidessa on harkittava, perustuuko hankinnan keskeyttäminen todellisiin syihin ja vaikuttaako tämä ratkaisu

---

<sup>222</sup> Ks. MAO 569/11: Hankintayksikön syrjivää vaatimusta toimipaikan sijainnista tietyllä paikkakunnalla on pidetty pätevänä syynä keskeyttää hankintamenettely.

<sup>223</sup> Ks. HE 182/2010 vp s. 22

<sup>224</sup> Ks. MAO 51/11

syrijvästi ehdokkasiin tai tarjoajiin<sup>225</sup>. Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisussa 4.12.2003 C-448/01 todetaan, että hankintaviranomaisen on peruutettava tarjouskilpailu, kun johonkin sen asettamaan arviointikriteeriin liittyvä päätös osoittautuu lainvastaiseksi. Pienikin virhe tarjouskilpailussa voi aiheuttaa hankintamenettelyn uusimisen<sup>226</sup>.

Jos hankinta keskeyttämisen jälkeen päätetään toteuttaa uuden hankintamenettelyn kautta, on huolehdittava siitä, etteivät edelliseen hankintaprosessiin osallistuneet tarjoajat saa aikaisempaan hankintamenettelyyn osallistumisestaan etua tai haittaa uudessa menettelyssä. <sup>227</sup> Hankintayksikkö voi keskeyttää hankintamenettelyn hankintailmoituksen virheellisyyden vuoksi, vaikka hankintapäätös olisi jo tehty. Vaikka tällaisessa tilanteessa ensimmäisen tarjouskilpailun hinnat julkisiksi tultuaan vaikuttavat väistämättä uudessa tarjouskilpailussa, hankintayksikön ei markkinaoikeuden mukaan voida katsoa keskeytyspäätöksellään syrjivän aikaisemman menettelyn voittanutta tarjoajaa.<sup>228</sup>

Korkeasuhdanteen aiheuttama yleinen hinnannousu ei ole hankintayksikölle perusteltu syy keskeyttää ja siirtää hankintaa, vaan sen katsotaan mahdollistavan hankintalain vastaisen tinkimisen<sup>229</sup>. Sen sijaan kotimaisen hankintamenettelyn osalta sallittuja keskeyttämissyitä ovat olleet muun muassa hankintayksikön muuttunut taloustilanne ja hankinnan kohteen tai tarpeen muuttuminen hankintamenettelyn aikana.<sup>230</sup> Oikeuskäytännössä on katsottu sallituksi menettely, jossa hankintayksikkö pidentää tarjousten jättämiselle varattua määräaikaa tarjouskilpailun päättymisen jälkeen liian vähäisen tarjousten määrän takia. Hankintayksikkö voi menetellä näin, jos se ei avaa alkuperäisen

---

<sup>225</sup> Ks. HE 182/2010 vp s. 22

<sup>226</sup> Ks. Aalto-Setälä ym. 2008 s. 693

<sup>227</sup> Ks. Hankinnat.fi 2012

<sup>228</sup> Ks. MAO 61/11

<sup>229</sup> Ks. MAO 330/09

<sup>230</sup> Ks. HE 182/2010 vp s. 22

määräajan puitteissa saamiaan tarjouksia ja tiedottaa tarjousajan jatkamisesta tarjoajille tasapuolisesti<sup>231</sup>. Hankinnan keskeyttämistilanteessa asianosaisilla ei ole oikeutta tarkastella kilpailevia tarjouksia, vaan tarjousasiakirjat tulee pitää salaisina<sup>232</sup>.

Vaikka hankinnan keskeyttäminen viivästyttää hankintaa, ei hankintayksikön tulisi pelätä hankintamenettelyn keskeyttämistä. Keskeyttämällä virheellinen hankintamenettely ajoissa välttyään markkinaoikeuskäsittelyltä ja todennäköisesti vielä suuremmalta viivästykseltä. Hankintayksikön on suositeltavaa keskeyttää hankintansa silloin, kun virhe on johtunut pelkästään hankintayksikön toiminnasta<sup>233</sup>.

#### *4.2. Hankintapäätös*

Hankintalain 73§:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava<sup>234</sup>. Lainvalmisteluaineiston mukaan hankintapäätöksen tulee sisältää olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, joita ovat muun muassa tarjouksen valintaperusteet ja niiden soveltamistapa<sup>235</sup>.

Julkisuuslain 7 §:n mukaan hankintoja koskevat tarjoukset tulevat lähtökohtaisesti julkisiksi vasta, kun hankintasopimus on tehty. Hankintapäätös, jollainen on myös ehdokkaan tai tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailusta, tulee julkiseksi välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen.<sup>236</sup> Ehdokkaan tai tarjoajan katsotaan saaneen päätöksen ja hakemusosoituksen tiedoksi seitsemän päivän kuluttua niiden

<sup>231</sup> Ks. MAO 323/08

<sup>232</sup> Ks. HE 182/2010 vp s. 23

<sup>233</sup> Ks. MAO 366/09

<sup>234</sup> Ks. MAO 40/12: Hankintayksikkö on perustellut valintaperustepisteytystään hankintalain vastaisesti suullisesti.

<sup>235</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 117

<sup>236</sup> Ks. Hyvönen ym. 2007 s. 286

lähettämisestä, jollei muuta näytetä.<sup>237</sup> Sopimussuhde hankintayksikön ja voittaneen tarjoajan välillä ei synny vielä hankintapäätöksen julkistamisella, vaan vasta hankintasopimuksen allekirjoituksella. EU:n kynnysarvon ylittävässä hankinnassa suora hankintaa ja puitejärjestelyä lukuun ottamatta hankintapäätöksen tiedoksiannon jälkeen alkaa 21 päivän odotusaika, jonka aikana hankintasopimusta ei saa allekirjoittaa<sup>238</sup>. Hankintasopimuksen tekoa edeltävät vielä hankintasopimusneuvottelut, jossa osapuolet neuvottelevat hankintapäätöksen puitteissa hankinnan käytännön toteuttamisesta ja mahdollisista avoimista sopimusehdoista<sup>239</sup>. Vaikka hankintasopimus on hankintalain 74 §:n mukaan tehtävä kirjallisesti, oikeuskirjallisuudessa katsotaan, ettei kohta sulje pois myöskään suullisen hankintasopimuksen pätevyyttä<sup>240</sup>. Oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö ei täytä hankintapäätöksen perusteluvelvollisuutta pelkästään pitämällä hankintapäätöksen tehtyään tarjousvertailuasiakirjoja toimistossaan kaikkien nähtävillä<sup>241</sup>. Päätös perusteluineen on lähetettävä tarjoajille ja ehdokkaille. Hankintapäätöksen pöytäkirjauksesta ei ole hankintalaissa säännöksiä, joten se tulee laatia kunnallishallinnon hyvien periaatteiden mukaisesti<sup>242</sup>. Varsinaiset sopimusoikeudelliset velvoitteet määritellään vasta hankintapäätöksen jälkeisessä urakkaohjelmassa.<sup>243</sup>

#### 4.2.1. Jälkitinkiminen

Hankintalain mukaan tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Koska jokaista erilaista hankintatilannetta varten ei ole

---

<sup>237</sup> Ks. MAO 223/09: Hankintapäätös on lähetetty 22.2.2008, joten sen on katsottu saapuneen hakijalle 29.2.2008. Hakijan hakemus markkinaoikeuteen on saapunut 17.3.2008, kolme päivää 14 päivän määräajan päättymisen jälkeen ja on siksi jätetty tutkimatta.

<sup>238</sup> Odotusaikaa ei tarvitse noudattaa, jos tarjouspyynnön perusteella on saatu vain yksi hyväksyttävä tarjous.

<sup>239</sup> Ks. Aarto ym. 2009. s. 20

<sup>240</sup> Ks. Aarto ym. 2009 s. 68

<sup>241</sup> Ks. MAO 111/09

<sup>242</sup> Ks. Kalima ym. 2007 s. 306

<sup>243</sup> Ks. Oksanen 2010 s. 24; Esimerkki urakkaohjelmasta: Pieksämäen kaupungin hankinta rantautumispaikkojen hirsirakenteista: <http://www.pieksamaki.fi/files/rantaUrakkaohjelma%20Pieksamaki%2017012012.pdf>

mahdollista säätää yksityiskohtaista normistoa, yksittäisissä tulkintatilanteissa keskeisessä asemassa ovat julkisia hankintoja koskevat oikeusperiaatteet<sup>244</sup>. Hankintayksikkö on lähtökohtaisesti sidottu tarjottujen hintojen lopullisuuteen. Hinnan alentamisesta ei käytännössä voida neuvotella tarjouskilpailun päättymisen jälkeen.

Oikeuskäytännön mukaan tarjoajat voivat muuttaa hintojaan vain silloin, kun tarjouspyyntöä muutetaan karsimalla joitakin tuotteita tai palvelukokonaisuuksia pois. Tällöin tarjouksia voidaan muuttaa uutta tarjouspyyntöä vastaaviksi. Hankintayksiköiden hankintoihin varaamat määrärahat perustuvat kunnallishallinnon tekemään kuntalain 65 §:n mukaiseen vuotuisen talousarvioon ja tarjoajia ei voida pyytää tarkistamaan tarjousten hintaa alaspäin vain sillä perusteella, että hankintayksikön hankintaan varaama määräraha tarjousten osalta ylittyy.<sup>245</sup> Tässä vaiheessa hankinnan keskeyttäminen on kuitenkin vielä mahdollista. Lisäksi tarjouksia voidaan pyytää tarkentamaan sillä edellytyksellä, ettei tarjottuja hintoja lasketa<sup>246</sup>. Jälkitinkimiseen syyllistytään, mikäli tarjouksien jättämisen jälkeen pyritään muuttamaan neuvottelemalla hintaa uudestaan alaspäin tai järjestämällä uusi tarjouskilpailu vailla objektiivista syytä. Tämä murentaa tarjousmenettelyn ennakoitavuutta ja voi aiheuttaa lopulta sen, etteivät tarjoajat enää suhtaudu tarjouskilpailuihin riittävän vakavasti.<sup>247</sup>

Markkinaoikeustapauksessa 495/10 Viitasaaren kaupungin toimeksiannosta Palvelun ja hallinnon konsultointi – PHK Oy on rajoitettua EU-hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt tarjouksia Viitasaaren yläaste-lukiorakennusten peruskorjausurakasta ja saanut kolme tarjousta. Valintaperusteena on ollut halvin hinta.

Kaikki kolme tarjousta ovat ylittäneet Viitasaaren kaupungin urakkaan varaaman budjetin vähintään 700 000 eurolla. Kaupunki on sittemmin käynyt

---

<sup>244</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 25

<sup>245</sup> Ks. Parikka & Pöykkylä 2010 s. 4

<sup>246</sup> Ks. MAO 66-67/08

<sup>247</sup> Ks. Rissanen ym. 2006 s. 1239



tarkistusneuvotteluja halvimman tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa ja huomattuaan, ettei halvin tarjous kata tarvittavia asbestitöitä, pyytänyt tarjouksen tarkistamista kaikilta tarjoajilta. Kaksi tarjoajaa on lähettänyt tarkennetun tarjouksensa, ja näiden kahden tarjoajan kanssa on jatkettu neuvotteluja jonka tuloksena hankinnan toteuttajaksi on valittu toinen tarjoajista.

Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö on siirtynyt rajoitetusta menettelystä eräänlaiseen neuvottelumenettelyyn, joka on vähintäänkin mahdollistanut kielletyn tinkimisen.

Rakennusurakoiden osalta epäselvyyttä on syntynyt tarjouskilpailun jälkeen käytävien urakkaneuvottelujen sisällöstä. Siinä käytävät keskustelut ovat täydentäviä ja selventäviä. Hinnanalennuksia voi siis tehdä vain siinä tapauksessa, että muutokset tarjouksessa sitä edellyttävät.<sup>248</sup>

#### 4.2.2. Hankintoaikaisu

Hankintayksikön on hankintalain 74§ mukaan liitettävä hankintapäätökseen valitusosoitus<sup>249</sup>, josta selviää miten asia on mahdollista saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Lisäksi on esitettävä oikaisuohje<sup>250</sup>, jossa selvitetään, miten tarjoaja voi saattaa asian käsiteltäväksi hankintoaikaisuna. Hankintoaikaisu on kehitetty, jotta ilmiselvästi virheellisiä hankintamenettelyjä ei tarvitsisi enää viedä markkinaoikeuteen. Hankintoaikaisua voidaan käyttää myös kansallisen kynnysarvon alittaville hankintamenettelyille.

Mikäli hankintamenettelyssä on tapahtunut lain soveltamiseen liittyvä virhe, hankintayksikkö voi hankintalain 80§:n mukaan hankintoaikaisulla itse poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen siinä

<sup>248</sup> Ks. Pekkala 2007 s. 377

<sup>249</sup> Valitusosoituksen antamiseen ja korjaamiseen sovelletaan muutoin, mitä valituksen osalta säädetään hallintolainkäyttölaissa.

<sup>250</sup> Oikaisuohjeen antamiseen ja korjaamiseen sovelletaan muutoin, mitä oikaisuohjeen osalta säädetään hallintolaissa.

tapauksessa, ettei hankintasopimusta ole vielä tehty. Hankintayksikkö voi omasta aloitteestaan arvioida päätöksensä uudelleen vielä siinäkin vaiheessa, kun päätöksestä on valitettu markkinaoikeuteen<sup>251</sup>. Hankintaoikaisu voidaan ottaa käsittelyyn joko hankintayksikön itsensä, tai tarjoajan vaatimuksesta. Hankintaoikaisun tekemisajassa noudatetaan hankintalain 81§:n 2 momentin mukaan 14 päivän sääntöä, joka on sama kuin valitusaika markkinaoikeuteen. Hankintayksikölle ei ole laissa asetettu määräaikaa hankintaoikaisun ratkaisemiselle. Ratkaisu on hyvän hallintotavan mukaan kuitenkin tehtävä mahdollisimman ripeästi<sup>252</sup>.

Hankintaoikaisu voi koskea myös lainvoimaista hankintayksikön päätöstä silloin, kun asia ei ole edennyt markkinaoikeuskäsittelyyn. Hankintaoikaisun käyttö ristiriitatilanteissa edellyttää sitä, että hankintayksikkö myöntää virheensä hankintamenettelyssä, mutta usein hankintayksikkö pitää omaa tulkintaansa oikeana<sup>253</sup>. Hankintaoikaisun käyttö voi johtaa uuden hankintapäätöksen sijasta myös hankinnan keskeyttämiseen<sup>254</sup>. Hankintaoikaisuvaatimusta seuraavasta päätöksestä ei voida valittaa mihinkään oikeusasteeseen, joten tarjoaja varmistaa usein oikeusturvansa tekemällä oikaisuvaatimuksen lisäksi myös valituksen markkinaoikeuteen<sup>255</sup>. Kunnanhallitus voi myös kuntalain mukaisella otto-oikeudellaan käsitellä hankintayksikön hankintapäätöksen uudelleen, jolloin asiasta syntyy uusi hankintapäätös<sup>256</sup>. Kunnallisen hankintayksikön hankintapäätöksestä voidaan tehdä myös kuntalain 89 §:n mukainen oikaisuvaatimus. Hankintayksikkö voi itse ottaa tapauksen käsittelyyn viimeistään 60 päivää hankintapäätöksen tekemisestä. Hankintaoikaisu on käytössä kaikissa hankinnoissa hankinnan arvosta riippumatta. Muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei estä hankintaoikaisun tekemistä tai sen käsittelyä. Hankintaoikaisun käsittely ei myöskään lisää

---

<sup>251</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 54

<sup>252</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012 s. 157

<sup>253</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 396

<sup>254</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 55

<sup>255</sup> Ks. Karinkanta ym. 2012 s. 156

<sup>256</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 54

muutoksenhakuaikaa markkinaoikeuteen. Poikkeuksena säännöstä on tilanne, jossa alkuperäisestä hankintapäätöksestä ovat puuttuneet tarjouksen valinnan määrittäneet valintaperusteet ja jotka on lisätty hankintaoikaisun jälkeen tehtyyn hankintapäätökseen<sup>257</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 200/10 Someron kaupunki on rajoitettua kansallista hankintamenettelyä käyttäen pyytänyt osallistumishakemuksia Someron uimahallin rakennusurakkaa koskevaan hankintaan. Hakija on saanut 8.3.2010 tehdyn hankintapäätöksen tietoonsa 11.3.2010 ja tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimuksen samana päivänä, jossa on vaatinut päätöksen kumoamista. Oikaisuvaatimus päätöksen hakija on saanut tietoonsa 20.4.2010 ja toimittanut päätöksen johdosta hakemuksen markkinaoikeuteen 27.4.2010. Markkinaoikeuden mukaan hakemus markkinaoikeuteen ja hankintayksikölle tehtävä oikaisuvaatimus ovat käytettävissä rinnakkain. Hakemus markkinaoikeuteen on tehtävä ja toimitettava hankintalain mukaisessa 14 päivän määräajassa siinäkin tapauksessa, että hankintayksikölle on tehty oikaisuvaatimus. Hakemus on jätetty tutkimatta.

Koska hankintaoikaisua ja muutoksenhakua markkinaoikeuteen voidaan käyttää limittäin, valitus voi edetä markkinaoikeuden päätettäväksi vaikka päätös olisikin jo oikaistu lainmukaiseksi hankintaoikaisun kautta. Tällöin valitus jätetään luonnollisesti tutkimatta ja oikeudenkäyntikulut tulevat hallintolainkäyttölain mukaisesti viranomaisen virheenä hankintayksikön maksettaviksi.<sup>258</sup>

### *4.3. Seuraamukset hankintalain rikkomisesta*

Hankintamenettelyn lopputulokseen tyytymättömän ehdokkaan tai tarjoajan on hankintalain 87§:n mukaan tehtävä valitus markkinaoikeuteen 14 päivän kuluessa siitä, kun tieto päätöksestä valitusosoituksineen on tavoittanut tämän.<sup>259</sup> Hankintapäätökseen muutosta hakevan on

---

<sup>257</sup> Ks. MAO 236/12

<sup>258</sup> Ks. MAO 474/10

<sup>259</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 408-409

hankintalain 88 §:n mukaan ilmoitettava hankintayksikölle kirjallisesti saattaessaan asian markkinaoikeuden ratkaistavaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun valitus toimitetaan markkinaoikeuteen<sup>260</sup>. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei kuitenkaan seuraa sanktioita eikä se estä markkinaoikeuden käsittelyä<sup>261</sup>. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi asian voi valittamalla saattaa asianosainen eli se, jota asia koskee sekä valtionapua saavassa rakennusurakassa sellainen valtion, tai kunnan viranomainen tai muu taho, joka on myöntänyt hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen. Asianosainen on henkilö, jolla on oikeudelliset intressit saada muutos virheelliseen hankintamenettelyyn. Hakijana voi käytännössä olla lähinnä alalla toimiva yrittäjä, joka on joko osallistunut hankintamenettelyyn tai ei kiinnostuksesta huolimatta ole hankintayksikön päätöksellä saanut osallistua hankintamenettelyyn.<sup>262</sup> Asianosaiseksi ei katsota tarjouskilpailussa hävinneen tarjoajan aliurakoitsijaa eikä myöskään aliurakoitsijaa jonka tarjouskilpailun voittanut tarjoaja on jättänyt valitsematta<sup>263</sup>. Asianosaisena ei myöskään pidetä toimittajaa, joka on omasta harkinnastaan jättäytynyt tarjouskilpailun ulkopuolelle<sup>264</sup>. Ehdokas, joka on suljettu tarjouskilpailusta aikaisemmassa vaiheessa, ei voi valittaa markkinaoikeuteen tarjouskilpailun myöhäisemmistä vaiheista<sup>265</sup>.

Markkinaoikeuskäsittely on lähtökohtaisesti kirjallinen<sup>266</sup>. Markkinaoikeuden tuomioon tyytymätön voi valittaa tuomiosta vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen<sup>267</sup>. Markkinaoikeudessa ei hankintalain perusteella voida arvioida hankinnan kohteen tarkoituksenmukaisuutta.

---

<sup>260</sup> Kirjallinen ilmoitus kattaa myös sähköisen ilmoituksen. Ks. HE 190/2009 s. 34

<sup>261</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 63

<sup>262</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 121

<sup>263</sup> Ks. MAO 122/10

<sup>264</sup> Ks. MAO 338/11 ; MAO 197/11

<sup>265</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 59

<sup>266</sup> Suullinen käsittely voidaan tarpeen mukaan järjestää erityisesti silloin, kun asian selvittäminen edellyttää asiantuntijoiden kuulemistä tai henkilötodistelun vastaanottamista

<sup>267</sup> Muutoksenhaku ei aiheuta markkinaoikeuden tuomion täytäntöönpanon keskeyttämistä ilman korkeimman hallinto-oikeuden nimenomaista määräystä. Markkinaoikeudessa hakemuksen käsittelyssä ja päätöksestä valittamisessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen noudatetaan hallintolainkäyttölakia, jollei hankintalaki toisin määrää.

Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankintamenettelyjenkin osalta ottaa esikysymyksinä kantaa myös muunlaisiin laittomuusväitteisiin, mutta ei määrätä seuraamuksia tällaisista lainvastaisuuksista<sup>268</sup>.

Markkinaoikeus on viime vuosina ollut erityisen ruuhkautunut. Eduskunta edellytti vastauksessaan valtioneuvoston selontekoon, että markkinaoikeuden valitukset tulee voida käsitellä pääsääntöisesti enintään kuudessa kuukaudessa<sup>269</sup>. Talousvaliokunnan mietinnössä on todettu markkinaoikeudessa käsiteltävien hankinta-asioiden määrän kasvaneen merkittävästi vuosina 2007- 2009. Syyksi on epäilty hankintalain uudistuksen ohella myös kiristynyttä taloudellista tilannetta. Hankintalain aiheuttamia epäselvyyksiä voidaan pitää huomattavina, sillä muun muassa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia rikkomuksia käsitellään muissa tuomioistuimissa. Oikeuskirjallisuudessa onkin epäilty, että tulevaisuudessa EU-kynnysarvon alittavien hankintojen oikeuskäsittelyt siirtyvät markkinaoikeudelta yhdelle tai muutamalle hallinto-oikeudelle<sup>270</sup>. Uudistus voisi oikeuskäsittelyajan lyhentymisen myötä hyödyttää hankintayksiköitä.

Hankintalailla on implementoitu Euroopan Yhteisön valvontadirektiivit 2007/66/EY, 89/665/ETY ja 92/13/ETY, joissa säädetään julkisiin hankintamenettelyihin osallistuvien yritysten ja yhteisöjen oikeusturvakeinot<sup>271</sup>. Hankintalaki tuntee erilaisia seuraamuksia markkinaoikeudessa hävinneelle hankintayksikölle. Markkinaoikeus voi hankintalain 94§:n mukaan kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai menettelyä, velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelynsä, määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua hakijalle jolla olisi ollut mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheellisessä menettelyssä, velvoittaa hankintayksikön

<sup>268</sup> Ks. Eskola & Ruohoniemi 2011 s. 403

<sup>269</sup> Ks. EK 5/2009 vp

<sup>270</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 188

<sup>271</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 13

maksamaan valtiolle seuraamusmaksun sekä lyhentää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään määrätyn ajan kuluttua. Lisäksi kiellon tai veloitteen rikkomisen varalle voidaan asettaa uhkasakko <sup>272</sup>.

Jos hankintaa ei sen luonteen vuoksi voida lykätä markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi, voi hankintayksikkö hankintalain 93 §:n mukaan järjestää hankinnan tilaamalla sen väliaikaisesti joko aikaisemmalta tai hankintamenettelyyn osallistuneelta toimittajalta. Väliaikaisella hankinnalla ei voida estää markkinaoikeutta kieltämästä hankintayksikköä soveltamasta virheellistä menettelyä, kumoamasta hankintapäätöstä tai velvoittamasta hankintayksikköä korjaamaan virheellinen menettelynsä. Väliaikaisesta hankinnasta ei hankintalain 73 §:n mukaan tarvitse tehdä perusteltua kirjallista hankintapäätöstä.

Markkinaoikeudessa on käytössä myös vastikään hankintalakiin lisätty sitoumusmenettely. Hankintalain 90 §:n mukaisessa menettelyssä hankintayksiköltä tiedustellaan, antaako tämä sitoumuksensa siitä, ettei hankintapäätöstä laiteta täytäntöön markkinaoikeuskäsittelyn aikana.<sup>273</sup> Sitoumuksen rikkomisella ei ole käytännössä minkäänlaisia seuraamuksia, vaan sitä pidetään lähinnä piittaamattomuutena markkinaoikeuskäsittelyn velvoitteista. Jos hankintayksikkö sitoumuksensa rikottuaan ehtii laittaa hankintapäätöksensä täytäntöön, ensisijaiset oikeussuojakeinot eivät enää ole markkinaoikeuden käytettävissä<sup>274</sup>. Vakiintuneen käytännön mukaan markkinaoikeudella ei ole ollut tapana antaa päätöstä hankinnan täytäntöönpanon väliaikaisesta kieltämisestä, jos hankintayksikkö on itse antanut sitoumuksen siitä, ettei hankinnassa edetä

---

<sup>272</sup> Ks. MAO 426/10: Markkinaoikeus on väliaikaisesti kieltänyt hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön millään tavoin. Kiellon tehosteeksi on asetettu 10 000 euron uhkasakko.

<sup>273</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 27

<sup>274</sup> Ks. MAO 187-188/09

markkinaoikeuskäsittelyn aikana<sup>275</sup>. Oikeuskäsittelyssä on siis tältä osin luotettu hankintayksikön moraaliin.

Hankintalain 94 §:n mukaan EU-hankinnoissa markkinaoikeus voi määrätä tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun tai sopimuskauden lyhentämisen siinä tapauksessa, että hankintasopimus on jo solmittu. Hankintasopimus voidaan hankintalain 96 §:n mukaan määrätä tehottomaksi, jos suora hankinnassa on menetelty virheellisesti tai hankinta on tehty ilman laissa mainittua perustetta, hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen noudattamatta pakollista odotusaikaa tai hankintayksikkö on solminut hankintasopimuksen meneillään olevasta markkinaoikeuskäsittelystä huolimatta. Kahden viimeksi mainitun tilanteen osalta hankintayksikön on täytynyt tehdä myös sellainen lainvastainen virhe, joka on vaikuttanut muutoksenhakijan mahdollisuuteen saada hankintasopimus. Puitejärjestelyn ja dynaamiseen hankintajärjestelmään perustuvan kilpailuttamisen lainvastaisuus tai odotusaikojen laiminlyönti voi myös aiheuttaa tehottomuusseuraamuksen. Tehottomuusseuraamus voi koskea vain täyttämättä olevia sopimusvelvoitteita<sup>276</sup>. Sopimuskauden lyhentäminen voidaan hankintalain 98 §:n mukaisesti määrätä samoilla perusteilla kuin tehottomuusseuraamus. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tehottomuusseuraamuksen lisäksi tai silloin, kun tehottomuusseuraamus on jätetty määräämättä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Seuraamusmaksun määrä riippuu virheen ja laiminlyönnin laadusta ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvosta ja se on korkeintaan kymmenen prosenttia hankinnan arvosta. Lakimuutoksen esitöiden mukaan hyvitysmaksun määräytyminen ei estä hakijaa hakemasta EU-hankinnassa myös seuraamusmaksua, joskin jo määrätty hyvitysmaksu voi vaikuttaa mahdollisen seuraamusmaksun määrään<sup>277</sup>. Seuraamusmaksu, tehottomuusseuraamus ja päätös

---

<sup>275</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 67

<sup>276</sup> Tehottomuusseuraamus voidaan jättää määräämättä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä.

<sup>277</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 70

sopimuskauden lyhentämisestä pannaan hankintalain 106 §:n mukaan täytäntöön vasta, kun päätös on lainvoimainen.

Jos urakkasopimus on kansallisessa hankinnassa ehditty jo tehdä, kyseeseen voi enää tulla vain hyvitysmaksu hakijalle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Tätä voi olla monessa tilanteessa erittäin vaikea todeta, joten hankintayksikkö pääsee markkinaoikeuskäsittelyssä usein rangaistuksetta hankintalakia rikottuaankin<sup>278</sup>. Hyvitysmaksun määrääminen voi tulla kyseeseen toissijaisena, jos muita oikeussuojakeinoja ei voida enää käyttää<sup>279</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 407/09 hankintayksikön on katsottu menetelleen rajoitetussa hankintamenettelyssä hankintalain vastaisesti. Hankintayksikkö on kuitenkin ehtinyt jo solmia urakkasopimuksen voittaneen tarjoajan kanssa ja koska asiassa ei voida riittävällä varmuudella todeta, että hakijalla olisi ollut hankintalain mukaisesti todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä, hyvitysmaksua ei ole voitu määrätä. Hankintayksikkö on veloitettu korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikulut korkoineen.

Hankintalakia tulisi EU-hankintojen tapaan uudistaa seuraamusten osalta niissä kansallisissa hankintatilanteissa, joissa hankintasopimus on jo solmittu ennen markkinaoikeuskäsittelyä. Nyt selvästi lainvastaiset päätökset voivat jäädä seuraamuksitta hyvitysmaksun määräytymisen tulkinnanvaraisuuden takia ja samaa asiaa joudutaan myöhemmin käsittelemään mahdollisen seuraamuksen osalta toisessa tuomioistuimessa<sup>280</sup>. Hankintayksikölle ei myöskään tule seuraamuksia

<sup>278</sup> Ks. MAO 543/11: Vertailuperusteina on käytetty ”kuvausta hankkeen toteuttamisesta” ja ”referenssejä”. Näiden perusteella ei voida mitenkään arvioida, olisiko hakija voinut voittaa tarjouskilpailun virheettömässä hankintamenettelyssä.

<sup>279</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 34: Hallintolainkäyttölain 28 §:n mukaan valitusviranomaisen on varattava hakijalle tilaisuus täydentää hakemustaan siinä tapauksessa, että se on puutteellinen. Markkinaoikeus pyytääkin pääsääntöisesti hakijaa täydentämään ilmoitustaan hyvitysmaksun osalta tilanteessa, jossa hankintasopimus on jo solmittu ja hakija ei ole hakenut hyvitysmaksua.

<sup>280</sup> Ks. MAO 618/10: Voittanut tarjoaja on ilmoittanut urakkahinnan muutoksesta tarjouskilpailun



virheellisestä hankintamenettelystä oikeudenkäyntikuluja lukuun ottamatta, jos virhe ei ole vaikuttanut menettelyn lopputulokseen<sup>281</sup>. Erityisesti hankintalain 94 § mukainen määräys tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun ja sopimuskauden lyhentämisen käyttämisestä pelkästään EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin on erikoinen. Kyseisten välineiden käyttö olisi perusteltua myös kansallisissa hankinnoissa.

Hyvitysmaksun määräämisen kynnys on markkinaoikeudessa melko korkealla. Hyvitysmaksu voi lainvalmisteluaineiston mukaan tulla reaalikeynojen sijasta kyseeseen myös silloin, kun reaalikeynojen käyttö aiheuttaisi osapuolten oikeuksille tai yleiselle edulle suurempaa haittaa kuin hyötyä<sup>282</sup>. Hyvitysmaksu ei hankintalain 95 §:n mukaan saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankinnan arvosta ja se pannaan täytäntöön vasta, kun päätös on lainvoimainen <sup>283</sup>.

Markkinaoikeuden tapauksessa 206/11 hankintayksikkö on menetellyt hankintalain vastaisesti hyväksymällä tarjouspyynnön vastaisen ehdotuksen mukaan tarjouskilpailuun. Tarjouspyynnön vastaisen ehdotuksen sisältänyt tarjous on myöhemmin voittanut tarjouskilpailun. Koska hankintapäätös on jo pantu täytäntöön ja virheettömässä menettelyssä hakijalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu, hankintayksikkö joutuu maksamaan 80 000 euroa hyvitysmaksua hakijalle hankinnan kokonaisarvon ollessa 2 115 806 euroa.

---

loppumisen jälkeen hinnoittelun virheellisyyteen vedoten. Tämän jälkeen hankintayksikkö on neuvotellut urakkanhinnan uudelleen voittaneen tarjoajan kanssa.

<sup>281</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 149

<sup>282</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 69 ; MAO 274/10: Vaikka hankintailmoituksessa tarjouksen valintaperusteena on ollut halvin hinta ja toissijaisessa tarjouspyynnössä kokonaistaloudellinen edullisuus, yksinomaan hakijan tarjoama halvin hinta ei oikeuttanut hakijaa vielä hankintalain mukaiseen hyvitysmaksuun valintaperusteen epäselvyyden takia. MAO 36/09: Toisaalta hyvitysmaksu voi tulla määrättäväksi silloin, kun tarjousten vertailuperusteeksi on ilmoitettu kokonaistaloudellinen edullisuus ja laatukriteerit ovat muodostuneet lainvastaisesti yksinomaan tarjoajan kelpoisuuteen liittyvistä seikoista. Tällöin ainoa merkitsevä kriteeri oikeaoppisessa tarjouskilpailussa on hinta ja halvimman tarjouksen tehnyt tarjoaja voidaan yksiselitteisesti osoittaa.

<sup>283</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 70: Erityisiä syitä ovat esimerkiksi ”hankintayksikön laiminlyönnin tai virheen valittajalle aiheuttama vahinko, mukaan lukien valittajan menettämän liikevoiton määrä, sekä hankintayksikön virheen laatu ja menettelyn erityinen moitittavuus.”

Hyvitysmaksut ovat markkinaoikeudessa olleet prosentuaalisesti keskimäärin sitä pienempiä, mitä suurempi hankinta on ollut kyseessä. Hyvitysmaksun määrällä ei siis ole suoraa vaikutusta yrityksen menetetyn liikevoiton määrään. Myöskään hankintayksikön tekemät erittäin vakavat laiminlyönnit eivät ole havaittavasti nostaneet tuomittujen hyvitysmaksujen määrää.<sup>284</sup> Tutkielmassa esiintyneissä markkinaoikeustapauksissa tuomitut hyvitysmaksut ovat olleet selvästi kymmenen prosentin ylärajan alapuolella. Hyvitysmaksu ei voi määräytyä, jos hankintayksikkö ei ole laittanut hankintapäätöstään täytäntöön. On huomattava, että mahdollisen hyvitysmaksun saaminen ei estä hakijaa hakemasta myös vahingonkorvausta. Vahingonkorvausta voidaan hakea siltä osin, kun vahinko ylittää määrätyn hyvitysmaksun.<sup>285</sup>

## 5. Uhat ja mahdollisuudet

Euroopan Unioni on vuoden 2011 lopulla esittänyt hankintadirektiivin uudistamista. Uudistuksella pyritään tehostamaan julkisten varojen käyttöä ja edistämään julkisten hankintojen yhteiskunnallisten tavoitteiden huomioon ottamista. Hankintadirektiivin muuttamista koskevassa selvityksessä on muun muassa esitetty paikallisten ja alueellisten hankintayksiköiden sääntelyn keventämistä. Sääntelyn yksinkertaistaminen koskee esimerkiksi määräajoista joustamista ja hankintailmoituksen vaihtamista ennakoilmoitukseen.<sup>286</sup> Euroopan Unioni on myös hankintadirektiivin uudistusehdotuksessaan esittänyt, että yritykseltä hankintailmoituksessa vaadittava vähimmäisliikevaihdon määrä saisi lähtökohtaisesti olla korkeintaan kolminkertaisesti urakkasopimuksen arvon suuruinen. Euroopan Unioni on lisäksi ottamassa käyttöön hankintapassin, joka todistaa tarjoajan kelpoisuuden osallistua hankintamenettelyyn. Tämä helpottaisi hankintayksikön työtä karsia

---

<sup>284</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 148

<sup>285</sup> Ks. Saarinen 2008 s. 69; HE 69/1997 vp s. 21

<sup>286</sup> Ks. 2011/0438 (COD) s. 9

sopimattomat tarjoajat hankintamenettelystä.<sup>287</sup>

### *5.1. Rakennusalan harmaa talous sekä kestävä kehitys tukeva ja esteetön rakentaminen*

Valtio on viime vuosina ryhtynyt toimiin erityisesti rakennuslalla esiintyvää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta vastaan. Hallitus on perustanut verohallintoon harmaan talouden selvitysyksikön sekä käynnistänyt kampanjan, jossa tiedotetaan harmaasta taloudesta, talousrikollisuudesta ja niiden haittavaikutuksista<sup>288</sup>. Lisäksi hankintalaki muuttui siten, että jatkossa kaikkien hankintayksiköiden tulee ottaa rakentamistoimintaa koskevaan hankintasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä. Tilaajavastuulain osalta rakentamistoiminnassa tuli voimaan myös 16 000-50 000 euron suuruinen laiminlyöntimaksu, joka tilaajan on maksettava, mikäli tämä tekee tietoisesti sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tai lakia rikkovan tai sellaista aikovan rakennusyrittäjän kanssa. Lakimuutos koskee pelkästään rakennusurakoita ja se astui voimaan 1.9.2012. Harmaa talous rakennuslalla on usein suorassa yhteydessä työn lopputuloksen laatuun ja sitä kautta myös kuntien talouteen. Huonolaatuisesta lopputuloksesta koituu lisäkustannuksia korjausten tai peräti uuden rakentamistarpeen muodossa.

Hankinnat on tehtävä mahdollisuuksien mukaan kestävä kehitystä tukevia ratkaisuja käyttäen<sup>289</sup>. Euroopan Unionin alueiden neuvosto katsoo, että julkisten hankintojen yhteiskuntavastuuta tulisi edelleen lisätä. Erityisesti pk-yritysten yhteiskuntavastuullista yrittämistä tulisi lisätä ja

<sup>287</sup> Ks. 2011/0438 (COD) s. 12. Rajoituksesta voitaisiin kuitenkin edelleen poiketa perustellusta syystä, joten ehto jäisi edelleen tulkinnanvaraiseksi.

<sup>288</sup> Ks. tarkemmin harmaan talouden tiedotuskampanjasta: <http://www.mustatulevaisuus.fi/kampanjainfo/>.

<sup>289</sup> Ks. Oksanen 2010 s. 29

toimittajia tulisi myös kannustaa sosiaaliseen yrittäjyyteen muun muassa syrjäytymisvaarassa olevat ja nuorien työntekijät huomioon ottamalla.<sup>290</sup> Alueellisen neuvoston kannanotto koskee toki tärkeää ongelmaa, mutta painostamalla nimenomaan pk-yrityksiä ottamaan yhä enemmän sosiaalista vastuuta tehdään näiden jo ennestään ahtaalla julkisissa hankinnoissa olevien yritysten liiketoiminnasta vieläkin riskialttiimpaa kannattavuuden kannalta. Tämä taas edesauttaa toimittajamarkkinoiden keskittymistä, hintojen nousua ja edelleen kuntatalouden näivettymistä.

Omat haasteensa vanhempien julkisten rakennusten korjauksiin tuovat myös nykyiset esteettömyysvaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 117§ mukaan rakennusten tulee soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Julkisen rakennuksen vaatimuksista säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:ssa. Sen mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa sijaitsevan sellaisen liike- tai palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, on sovelluttava myös liikunta- ja toimintarajoitteisten käyttöön. Vaikka uudisrakennusten kohdalla esteettömyysseikat ovat itsestään selviä jo väestön vanhenemisenkin takia, esteettömyyskorjausten tekeminen vanhempiin rakennuksiin on usein haasteellista<sup>291</sup>.

Kuntarakentamisessa tulee ottaa huomioon myös uudistuneet energiamääräykset. Uudisrakentamisen uudet energiamääräykset ovat tulleet voimaan 1.7.2012 alkaen. Määräyksiä keskeinen muutos on se, että uudisrakentamisessa siirrytään kokonaisenergiatarkastelun käyttöön. Rakennuksen kokonaisenergiakulutukselle asetetaan rakennustyyppikohtainen, muun muassa energian tuotantomuodosta riippuva yläraja, E-luku. E-luku ottaa huomioon myös muun muassa ilmanvaihdon, lämpimän veden ja valaistuksen käytön.<sup>292</sup> Uudistus saattaa

---

<sup>290</sup> Ks. Suomen Kuntaliitto 2012c

<sup>291</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2012

<sup>292</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2011

nostaa rakennusurakoiden kustannuksia.

## *5.2. Elinkaarimalli ja KVR-urakka*

Elinkaarimalli on Suomessa käytettävä nimitys kansainvälisesti yleisesti tunnetusta Public Private Partnership- eli PPP-mallista. Elinkaarimallissa tilaaja ja palveluntuottaja tekevät pitkäaikaisen sopimuksen toimitilojen ja infran suunnittelusta, toteuttamisesta ja ylläpidosta. Koska rakentaja kantaa normaalia suuremman vastuun rakennusurakan lopputuloksesta, voi tämä vaikuttaa alentavasti myös uudisrakennuksiin liittyvien rakennusvirheiden määrään. Elinkaarimallin on toivottu säästävän kuntien toimitilakustannuksia. Tulevaisuudessa mallin odotetaan yleistyvän uusien kunnallisten toimitilojen toteuttamisessa <sup>293</sup>. Mallin käyttämisen tulokset eivät kuitenkaan tähän mennessä ole olleet toivotunlaisia. Hankintamenettelynä elinkaarimallissa on usein käytetty kilpailullista neuvottelumenettelyä. Hankintamenettely on toisinaan käynnistetty ennen kuin hankintayksikkö on selvittänyt hankkeen tavoitteet itselleen. Lisäksi hankintayksiköt ovat joutuneet turvautumaan liikaa konsultointiapuun oman kaupallisen osaamisensa puutteen vuoksi.<sup>294</sup>

Kokonaisvastuurakentamisessa hankintayksikkö asettaa hankkeelle reunaehdot ja tavoitteet, hankkeen suunnittelun sekä toteutuksen ollessa urakoitsijan vastuulla. Hankintayksikkö siis vastaa reunaehtojes lisäksi vain kustannuksista ja saa rakennuksen täysin käyttövalmiina. Helppokäyttöisyytensä vuoksi KVR-urakka on käytössä myös kuntahankinnoissa. Luonteensa vuoksi KVR-urakka sallii tarjoajille vapaammat kädet tarjota omia ratkaisujaan asetettujen ehtojen puitteissa. Tämän vuoksi myös KVR-urakoiden markkinaoikeustapaukset ovat luonteeltaan erityisiä.

---

<sup>293</sup> Ks. Riihinen 2009 s. 16

<sup>294</sup> Ks. Aspara 2012

Markkinaoikeuden tapauksessa 206/11 Laihian kunta on avoimella hankintamenettelyllä pyytänyt tarjouksia kunnan päiväkodin suunnittelusta ja toteutuksesta täysin valmiiseen toiminta- ja käyttökuntoon. Kyseessä on siis ollut KVR-urakka. Hakija on suljettu tarjouskilpailusta siksi, koska tämä on suunnitellut pääasiallista kulkuliittymää rakennuksen alueelle toiselta tieltä, kuin mitä hankintayksikkö on reunaehdoissaan vaatinut. Markkinaoikeuden mielestä hakijan sulkeminen tarjouskilpailusta on ollut tarjoajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi tarpeellista.

Kokonaisvastuurakentamista käytettäessä on huomioitava suunnittelun merkitys tarjouspyyntöasiakirjoissa. Suunnitteluratkaisujen vertailu on abstraktia, joten vertailuperusteet on asetettava erityisen yksityiskohtaisesti. Tarjouskilpailussa hävinneet toimittajat ovat alltiita viemään tulkinnanvaraiset suunnitteluvertailut markkinaoikeuteen<sup>295</sup>. Jos hankintayksikkö laatii urakkakohteesta vähimmäisehdot sisältävät piirustukset eli yleissuunnitteluohjeet, on ne mahdollisimman suurelta osin viisasta laatia vain suuntaa-antaviksi tai lisätä tarjouspyyntöasiakirjoihin maininta, että tarjouskilpailusta suljetaan vain yleissuunnitteluohjeesta olennaisesti poikkeavat tarjoukset. Tarjoajien tulee edellyttää tarjouksissaan täyttävän käyttötarkoituksen kannalta keskeiset vaatimukset. Tällöin tarjoajille jää mahdollisuus esittää vaihtoehtoisia hankintayksikön tarpeet täyttäviä ratkaisuja urakan yksityiskohtiin<sup>296</sup>. Jos hankintayksikkö on laatinut alustaviin suunnitelmiinsa ohjeellisia aikatauluja, tulisi myös niiden osalta mainita tarjoajan mahdollisuudesta poiketa aikatauluista perustelut esittämällä.

Elinkaarimallin tapaan myös KVR-urakassa pääurakoitsijaan tulee erityisesti voida luottaa, koska tämän rooli on normaalia suurempi. Samalla kun pääurakoitsijan rooli kasvaa, hankkeen byrokratia vastaavasti vähenee ja se synnyttää säästöjä.<sup>297</sup> Toisaalta myös tarjoajan valintaprosessin tärkeys ja vaiheeseen liittyvät riskit korostuvat. Vaikka

---

<sup>295</sup> Ks. MAO 248/12

<sup>296</sup> Ks. MAO 244-246/12

<sup>297</sup> Ks. Seppälä 2011

elinkaarimallin tai kokonaisvastuurakentamisen käyttö rakennusurakkahankinnoissa vähentääkin hankintayksiköiden kustannuksia suoraan muun muassa rakennussuunnittelusta, kasvaa samalla hankintamenettelyn jälkeisen markkinaoikeuskäsittelyn uhka. Kunnallisilla hankintayksiköillä on jo nyt paikoin vaikeuksia asettaa yksityiskohtaisia vertailuperusteita ja vertailla tarjouksia tasapuolisesti avoimissa sekä rajoitetuissa rakennusurakkamenettelyissä. Hankintakokonaisuuksien kasvattaminen ja hankinnan suunnittelun ulkoistaminen markkinoille vähentänevät tarjousten vertailukelpoisuutta entisestään ja siten todennäköisesti lisäävät osaltaan markkinaoikeuskäsittelyjä tulevaisuudessa.

## **6. Yhteenveto ja johtopäätökset**

Kuntien velvollisuutena on tarjota tietyt peruspalvelut asukkailleen ja peruspalvelujen tarjoamisen edellytyksenä on käyttökelpoinen infrastruktuuri. Kunnat teettävät rakennusurakat pääosin julkisina hankintoina markkinoilta. Virheellisesti toteutettu hankintamenettely voi aiheuttaa kunnalle merkittäviä kustannuksia ja jopa kolminkertaistaa urakan hankintaan käytetyn ajan. Tutkielman tavoitteena on selvittää kunnallisten hankintayksiköiden virheet kunnallisten rakennusurakoiden hankintamenettelyissä sekä määritellä toimintatavat, joita noudattamalla hankintayksikkö voi virheet vastaisuudessa välttää. Tutkielman aineisto perustuu pääosin oikeuskäytännön, erityisesti markkinaoikeustapausten tulkintaan ja niiden perusteella tehtyihin johtopäätöksiin.

Kuntatasolla julkisia hankintoja tekee tällä hetkellä yhteensä pari tuhatta erilaista hankintayksikköä. Kaikista julkisista hankinnoista kuntahankintojen osuus on noin 75 prosenttia. Vuonna 2009 rakennusinvestointien osuus kunnallisista investoinneista oli jopa 76 prosenttia. Rakennusurakat toteutetaan usein ostopalveluina. Kunnallista rakennuskantaa koskevana lähitulevaisuuden haasteina pidetään erityisesti

väestön vanhenemista, muuttoliikettä suuriin kaupunkeihin ja nykyisen rakennuskannan kunnan huonontumista.

Myös kuntatason hankintatoimessa on useita ongelmia:

- 1) Hankintatoimi on hajanaista
- 2) Osaavasta henkilöstöstä on pulaa
- 3) Yhteistyö hankintayksikössä ei toimi toivotunlaisesti
- 4) Esteellisyyskysymyksiä esiintyy erityisesti pienemmissä kunnissa
- 5) Sopimusoikeudellisia keinoja ei hallita riittävän hyvin
- 6) Asiantuntemattomuutta esiintyy laadullisten kriteerien asettamisen osalta

Kunnat kärsivät lisäksi suurista taloudellisista ongelmista. Kuntien menojen osuus julkisista menoista on merkittävä, joten valtion kestävyysvajeen paikkaamisessa kuntatalouden tehostaminen tulee olemaan lähitulevaisuudessa tärkeässä roolissa. Rakennusurakoiden hankintamenettelyjä on uudistettava toimivammiksi kokonaisuuksiksi ja hankintayksiköiden hankintaosaamisen tasoa on pystyttävä nostamaan. Paikallisten toimittajien mahdollisuuksia osallistua hankintamenettelyihin on kuitenkin pidettävä jo kuntataloudellisten seikkojen vuoksi yllä.

Kunta voi tehdä hankintansa itsenäisesti tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kuntia tulisi valtioneuvoston kanslian mukaan kannustaa tekemään yhteishankintoja pysyvissä tai projektiluontoisissa hankinnoissa myös rakennusalalla. Keskittämisen hyötyjä ovat ainakin:

- 1) Suuren volyymin aiheuttamat halvemmat hinnat
- 2) Hankintayksiköiden suurempi neuvotteluvoima
- 3) Hallinnolliset kustannussäästöt
- 4) Hankintayksikön mahdollisuus erikoistua johonkin kapea-alaiseen hankinta-alaan.



Hallituksen ajama kuntauudistus tulee kuntaliitosten myötä keskittämään kuntahankintoja entistä tarkoituksenmukaisemmiksi kokonaisuuksiksi. Hankintojen keskittäminen voi kuitenkin tuoda mukanaan myös erilaisia ongelmia:

- 1) Kuntahankintojen liika keskittäminen voi kaventaa yritysmarkkinoita ja johtaa toimivien markkinoiden häviämiseen.
- 2) Pienten ja keskisuurten rakennusyritysten mahdollisuudet osallistua hankintamenettelyihin voivat heikentyä.

Hankinta voidaan jakaa osiin, mikäli se on välttämätöntä. Tästä on ilmoitettava myös ehdokkaille. Osatarjoukset salliessaan hankintayksikön tulee kiinnittää erityistä huomiota tarjousten vertailukelpoisuuteen. On kuitenkin huomattava, että hankintaa ei saada jakaa osiin hankintalain välttämiseksi.

Keskitettyt, kerralla kilpailutettavat suuret hankinnat voivat olla tuhoisia Suomen rakennusalan pk-yrityksille. Uhkana on, että julkisissa hankinnoissa myös rakennusosalalle syntyy sosiaali- ja terveysalan kaltainen kallis oligopolitilanne, jossa toimittajia on vähän ja ne ovat entistä suurempia. Tällaisessa tilanteessa keskittämisen hyödyt, kuten alhaisemmat hinnat ja hankintayksikön neuvotteluvoima eivät välttämättä toteutuisikaan toivotulla tavalla. Tämän vuoksi on käytettävä hyväksi mahdollisuutta jakaa hankinta osiin. Hankintakokonaisuus keskittämällä ja jakamalla se pienempiin osiin mahdollistetaan edelleen pk-yritysten osallistuminen hankintoihin, saadaan kustannussäästöjä keskittämällä hankinnan hallinto yhteen paikkaan ja samalla kuitenkin voidaan ylläpitää hankintayksiköiden korkeaa neuvotteluvoimaa.

Rakennusurakoiden hankintaan käytettävillä hankintamenettelyillä on kullakin hankintayksikön kannalta hyvät ja huonot puolensa.

Lähtökohtaisesti hankintoihin sovelletaan avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä.

Avoin hankintamenettely:

+ Tavoitetaan paljon potentiaalisia toimittajia
+ Vaivaton käyttää
- Voi johtaa suureen tarjosten määrään ja aiheuttaa kunnalle ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia ja työtaakkaa

Rajoitettu hankintamenettely:

+ Mahdollisuus karsia urakkaan soveltumattomat tarjoajat jo ennen tarjouskilpailua
- Pitkät määräajat
- Työläs

Neuvottelumenettely:

+ Molemmilla osapuolilla mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen neuvottelujen avulla
+ Joustava
- Työläs ja monivaiheinen
- Aikaavievä ja usein kallis

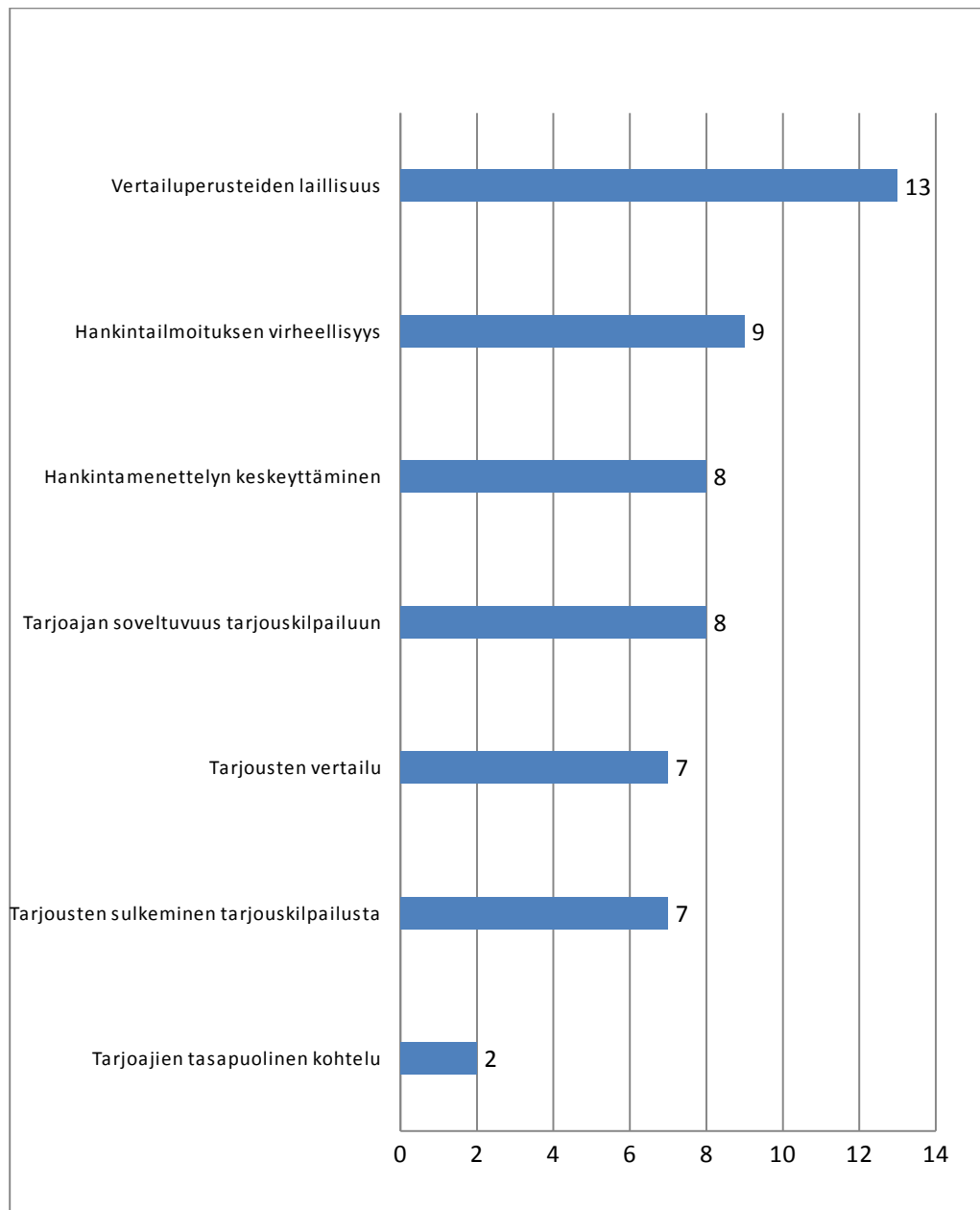
Puitejärjestely:

+ Joustava
- Työläs
- Urakan ennakoidun kokonaisarvon laskeminen haasteellista

Rakennusurakoissa rajoitetun hankintamenettelyn käyttö on viime vuosina tullut yhä suosittumaksi. Koska rakennusurakka on usein hankintana suuri ja ammattitaitoa vaativa, hankintayksiköiden on viisasta käyttää hyväkseen mahdollisuutta rajata hankintamenettely vain urakasta suoriutuville toimittajille.

Markkinaoikeustapausten perusteella ongelmia ovat aiheuttaneet vertailuperusteiden asettamisen ohella muun muassa hankintamenettelyn keskeyttämiset, tarjoajan ja tarjousten sulkeminen tarjouskilpailusta sekä hankintailmoitusten virheellisyydet.

*Taulukko 5: Kunnallisia rakennusurakoita koskevien markkinaoikeuskäsittelyjen yleisimpiä syitä hankintalain uudistuksen (1.6.2007) jälkeen*



Ennen varsinaista tarjouskilpailua hankintayksikkö voi karsia urakkaan soveltumattomat toimittajat pois asettamalla näille kelpoisuusvaatimuksia. Hankintayksikön tulee tiedostaa tarjoajien ja tarjousten arvioinnin erillisyyden muun muassa välttämällä kriteerejä, jotka voidaan käsittää sekä tarjoajaa koskevaksi edellytykseksi, että tarjouksen vertailuperusteeksi. Rakennusurakoissa toimittajien kelpoisuusvaatimukset ovat hankkeiden haastavuuden ja laajuuden vuoksi useimmiten välttämättömiä. Hankintayksiköt eivät voi harjoittaa varsinaista kunnallispolitiikkaa hankintoja tehdessään, joten paikallisten toimittajien suosiminen on kiellettyä. Hankintamenettelyssä ei voida myöskään voida suosia aiempaa toimittajaa. Lisäksi mahdolliset aiemmat kielteiset kokemukset toimittajasta on tarvittaessa pystyttävä näyttämään toteen.

Referenssejä voidaan rakennusalalla käyttää sekä tarjoajien kelpoisuuden että tarjouksien laadun vertailuun. Rakennusalalla referenssien käyttö tarjoajien kelpoisuuden mittarina on relevanttia, sillä työntekijöiden ammattitaito on olennaisessa osassa työn tuloksen onnistumisen ja kestävyuden kannalta. Referenssit ovat kuitenkin usein niin epämääräisiä, että hankintayksikölle jää käytännössä rajaton valta vertailla tarjoajia subjektiivisesti. Referensseistä vaadittuja ominaisuuksia on yksityiskohtaistettava.

Tarjoajilta edellytettävät hankintayksikön harkinnanvaraiset vaatimukset liittyvät pääasiassa tarjoajien taloudelliseen tilanteeseen. Taloudelliset vähimmäisvaatimukset on merkittävä yksityiskohtaisesti hankintailmoitukseen tai tarjouspyyntöön, jotta tarjoajat tietävät niiltä vaaditut kriteerit etukäteen. Edellytyksiä asettaessaan hankintayksikön tulee käyttää selkeitä ja ehdottomia termejä. Liikevaihtovaatimusten käyttö kelpoisuusperusteena on ongelmallista. On muistettava, että suuri liikevaihto ei välttämättä merkitse sitä, että tarjoaja olisi vakavarainen. Jos liikevaihtoa kuitenkin käytetään, yksistään perustelematon ilmoitus siitä, että tarjoajan liikevaihto ei ole tarpeeksi suuri hankinnan toteuttamiseen,

on riittämätön syy tarjoajan sulkemiselle tarjouskilpailusta. Rakennusyrittäjien liikevaihto voi tavanomaisten rakennusurakoiden ohella koostua myös perustajaurakoinnista tai muun toiminnan tuloista, kuten vuokratuloista. Lisäksi rakennusalalla työ tuloutetaan liikevaihtoon pääsääntöisesti vasta silloin, kun rakennus luovutetaan valmiina tilaajalle. Hankintayksikön on viisasta käyttää vakavaraisuuden todistavina asiakirjoina tilinpäätösasiakirjoja. RALA-todistukset ovat rakennusalalla osoittautuneet luotettaviksi dokumenteiksi ja niitä edellyttämällä hankintayksikkö voi saada samalla kuvan sekä tarjoajan vakavaraisuudesta että yhteiskunnallisen velvoitteiden hoitamisesta.

Hankintamenettelyn tarjouksen valintaperusteena voidaan käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta tai pelkkää hintaa. Jos aiotaan käyttää pelkästään hintaa, on valittava edullisin vähimmäisehdot täyttävä tarjous. Hintaperusteena pidetään yleensä koko urakan kattavaa kokonaishintaa. Sitä ei tule käyttää tuntityöhankinnassa. Myös mahdolliset hinnantarkistusehdot on asetettava tarjouspyyntöön. Harmaan talouden kannalta poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen voidaan ajatella tarkoittavan sitä, ettei tarjoushintaa kata edes työehtosopimusten mukaisia palkkoja ja veroja. Hinnan käyttäminen rakennusurakkahankintojen valintaperusteena ei yleensä ole suositeltavaa. Urakat ovat usein laajoja ja pelkkää hintaa tarkastelemalla urakan toteuttajat löytyvät halvan työvoiman maista. Tämä ei puolestaan ole kansantaloudellisesti edullista. Myös laadusta voidaan joutua tinkimään pelkästään edullisinta tarjousta valittaessa.

Hankintayksiköt ovat onnistuneet kokonaistaloudellisen edullisuuden hinnan vertailuperusteiden asettamisessa. Oikeuskäytännössä aiheutta käsitelleet ongelmat ovatkin liittyneet lähinnä tarjouksiin. Rakennusalan hankinnoissa yksikköhintojen puuttuminen tarjouksesta on yleinen virhe, sillä julkisten hankintojen toimintatavat poikkeavat yksityisestä sektorista. Hankintayksikön onkin sujuvuuden varmistamiseksi viisasta mainita tarjouspyyntöasiakirjoissa julkisissa hankinnoissa noudatettavista

käytännöistä siitä huolimatta, että tarjoajien tulisi asiat tietää. Hankintayksiköllä on oikeus sulkea tarjouskilpailusta tarjous, josta puuttuvat varsinaisiin vertailuperusteisiin kuulumattomat, mutta hankinnan kannalta oleelliset ja pyydettyt lisä-, apu- tai muutostöiden hinnat.

Hankintalaki antaa hankintayksikölle paljon harkinnanvaraa laadullisten perusteiden asettamisessa. Hankintayksikkö saattaa asettaa laadullisia vertailuperusteita epätarkasti erilaisin motiivein. Tähän liittyvät markkinaoikeustapaukset ovat hyvin yleisiä ja vertailuperusteiden yksityiskohtaisen asettamisen tärkeyttä on syytä korostaa. Vaikka laatu on abstrakti käsite, ei vertailuperusteiden arviointi saa jäädä tarjoajille tulkinnanvaraiseksi. Toisin sanoen hankintayksikön on pystyttävä kuvailemaan vertailuperusteiden taustalla olevan rakennusurakan luonne riittävän hyvin tarjoajille, joiden hankintayksikkö voi olettaa olevan ammattitaitoisia rakennusurakoitsijoita. Referenssien käyttö tarjousten laadullisena vertailuperusteena on perustellusti eriteltynä sallittua. Pelkästään referenssien lukumäärä tai niiden maantieteellisyys eivät voi kuitenkaan olla ratkaisevia tekijöitä laatuvertailussa.

Tarjousten piste-erojen perusteluihin on jätettävä mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa markkinaoikeuskäsittelyn välttämiseksi. Toisaalta oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö voi perustella laajan rakennuskokonaisuuden pisteytyksen mainitsemalla vain pisteytykseen vaikuttaneet olennaiset seikat. Vaikka tällainen mahdollisuus hankintayksiköllä onkin, piste-erojen yksityiskohtainen perusteleminen lienee silti järkevää. Laatupisteiden pyöristäminen kokonaislukuihin on sallittua. Hintapisteytyksen osalta tasapuolisena pisteytystapana pidetään sitä, että edullisin tarjous saa täydet hintapisteet. Muiden tarjousten hintapisteet lasketaan voittajatarjouksen hinnasta prosentuaalisesti siten, että pisteitä jaetaan sitä vähemmän, mitä kalliimpi esitetty tarjous edullisimpaan tarjoukseen verrattuna on. Hankintayksikön on vältettävä hintapisteiden pyöristämistä kokonaislukuihin.

Hankintayksikköjä on rohkaistu suosimaan vaihtoehtoisten tarjousten jättämisen sallimista. Tällöin on kuitenkin varmistuttava siitä, että hankintayksiköllä on käytettävissään riittävä osaaminen sekä vertailuperusteiden asettamisessa että erilaisten tarjousten vertailemisessa. Lisäksi vaihtoehtoisten tarjousten hyväksymisen edellytyksenä on, että hankintayksikkö pystyy riittävän hyvin erittelemään hankinnan vähimmäisvaatimukset. Hankintayksikön tulee käyttää tuotteiden nimiä tarjouspyynnössä vasta viimeisenä vaihtoehtona, sillä markkinaoikeus tulkitsee nimien käyttämistä tiukasti ja rakennusurakkakohteen ominaisuudet ovat yleensä selitettävissä myös muilla keinoin.

Hankintayksikön on huomioitava, että jos tarjouksia halutaan täsmennettävän, on pyydettävä täsmennyksiä myös niitä tarjoajia, joilla tosiasiallista mahdollisuutta tarjouskilpailun voittoon ei ole. Puutteellisen tarjouspyynnön täydentäminen tarjouskilpailun päättymisen jälkeen on hankintayksikön kannalta vaarallista. Lisäselvitykset voivat vaarantaa tasapuolisen kohtelun periaatteen. Jos hankintayksikkö on epävarma, miten ja missä laajuudessa aikoo urakan toteuttaa, kannattaa tarjouskilpailun aloittamista lykätä. Tulevan hankinnan suunnittelu on tärkeää aloittaa hyvissä ajoin ennen kuin hankinnan tarve muuttuu välttämättömäksi.

Hankintayksikön ei tule pelätä hankinnan keskeyttämistä, sillä näin menettelemällä voidaan välttää aikaa vievä markkinaoikeuskäsittely. Uutta hankintamenettelyä aloittaessaan keskeyttämisen jälkeen hankintayksikön on huolehdittava, ettei aiemmasta hankintaprosessista ole toimittajille etua tai haittaa. Toisaalta oikeuskäytäntö on sallinut hankintayksikölle perustellun hankinnan keskeyttämisen tarjoushintojen julkistamisen jälkeen. Koska tällainen menettely vaikuttaa todennäköisesti toisen hankintamenettelyn tarjoushintoihin, voi se samalla mahdollistaa

tosiasiallisen tarjoushintojen tinkimisen hankintalain puitteissa. Hankintayksikkö on kuitenkin lähtökohtaisesti sidottu tarjottujen hintojen lopullisuuteen. Hinnan alentamisesta ei käytännössä voida neuvotella tarjouskilpailun päättymisen jälkeen lukuun ottamatta tilannetta, jossa alkuperäistä hankintakokonaisuutta joudutaan karsimaan. Hankintayksikkö saattaa huomata tarjousten hintatason ylittävän kunnan asettaman budjetin. Tällaisesta tilanteesta hankintayksikkö voi päästä hankintasopimusta tekemättä ulos vain menettelyn keskeyttämällä.

Hankintayksikön on annettava hankinnasta erillinen hankintapäätös, joka on perusteltava ja toimitettava kaikille tarjoajille ja ehdokkaille. Hankintayksikkö voi muuttaa tekemäänsä päätöstään vielä hankintaoikaisun avulla. Hankintaoikaisu käsitellään mahdollisesta markkinaoikeuskäsittelystä huolimatta. Markkinaoikeuteen asian voi saattaa asianosaisena käytännössä alalla toimiva yrittäjä, joka on joko osallistunut tai yrittänyt osallistua hankintamenettelyyn. Hankintayksiköt ovat kärsineet markkinaoikeuden pitkistä käsittelyajoista ja suunniteltu muutos toimivaltaisiin tuomioistuimiin lienee tervetullut. Hankintayksikkö ei ole velvollinen sitoutumaan omaan vakuutukseensa jättää hankintapäätös täyttämättä markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi. Vaikka sitoumuksen rikkominen voi olla moraalitonta, hankintayksikkö saattaa välttää ensisijaiset oikeussuojakeinot kansallisen hankintapäätöksen täyttämiseksi. EU-hankinnassa tämä aukko lainsäädännössä on jo paikattu. Toissijaisena oikeussuojakeinona on hyvitysmaksu, joka kuitenkin määrätään hankintayksikön maksettavaksi harvoin ja silloinkin lähes aina täysimääräistä alempana.

Hankintayksikön on tulevaisuudessa otettava entistä tarkemmin huomioon rakennuslalle pesiytynyt harmaa talous. Käytännössä hankintayksikön on rangaistuksen uhalla varmistettava urakoitsijan toimilupa sekä lainmukaiset toimintatavat. Rakennusurakoissa on huomioitava kestävä kehitys. Kestävän kehityksen vaatimukset tuntuvat erityisesti jo ennestään



taloudellisesti ahtaalla olevissa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja siten uhkana on myös tältä osin markkinoiden keskittymiskehityksen kiihtyminen. Julkisissa rakennuksissa esteettömyys on luonnollisesti varmistettava, joten vanhempien rakennusten osalta suuretkin saneeraukset saattavat olla tarpeen. Edellä mainitut entistä tarkemmat rakentamista koskevat säännöt vaikuttanevat rakennusurakoiden hintaan.

Elinkaarimallin on toivottu säästävän kunnallisia kustannuksia ja sen odotetaan yleistyvän tulevaisuudessa. Mallin soveltamisessa on kuitenkin tähän mennessä osittain epäonnistuttu muun muassa käynnistämällä hankinta liian aikaisin. Myös konsulttiapuun on jouduttu turvautumaan taloudellisen osaamisen puutteen vuoksi. Myös KVR-urakka jättää tarjoajille vapauksia tarjouksen sisällön laatimiseen ja tämä aiheuttaa myös markkinaoikeustapauksia. Erityisesti suunnitteluratkaisujen vertailu on monissa tapauksissa abstraktia. Yleissuunnitteluohjeet on tällaisessa tapauksessa mahdollisimman suurelta osin viisasta laatia vain suuntaantaviksi tai lisätä tarjouspyyntöasiakirjoihin maininta, että tarjouskilpailusta suljetaan vain yleissuunnitteluohjeesta olennaisesti poikkeavat tarjoukset. Kunnallisilla hankintayksiköillä on jo nyt paikoin vaikeuksia asettaa yksityiskohtaisia vertailuperusteita ja vertailla tarjouksia tasapuolisesti. Hankintakokonaisuuksien kasvattaminen ja hankinnan suunnittelun ulkoistaminen markkinoille vähentänevät tarjousten vertailukelpoisuutta entisestään.

Tutkielman oikeustapausten perusteella päädyttiin seuraaviin keskeisiin johtopäätöksiin:

- 1)Urakkahankintojen tehostamiseksi hankintayksiköiden osaamista tarjouspyyntöasiakirjojen sisällön laatimisessa ja soveltamisessa on kehitettävä.
- 2)Menettelyn vaiheet on eroteltava selkeästi ja tarjoajiin kohdistuvia vaatimuksia on eriteltävä ja yksityiskohtaistettava.

- 3) Tarjoajien ja tarjouksien vertailun on oltava läpinäkyvää ja objektiivista.
- 4) Kullekin menettelyvaiheelle on varattava riittävästi aikaa.
- 5) Asiakirjat on laadittava perusteellisesti, jotta tarpeettomilta täsmennyspyynnöiltä ja täydennyksiltä vältytään.
- 6) Julkisen talouden elvyttämiseksi suunniteltuun rakennusurakkahankintojen keskittymiseen on reagoitava jakamalla urakka mahdollisuuksien mukaan pienempiin osiin urakoitsijamarkkinoiden monipuolisuuden ylläpitämiseksi.

## Lähdeluettelo

- Aalto-Setälä, Ilkka- Aine, Antti- Lehto, Petri- Parikka, Julius- Petäjäniemi- Björklund,  
Anne- Stenborg, Markku- Virtanen, Pertti. 2008. *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista*. 4. painos. Helsinki. Tietosanoma
- Aarto, Markus- Aho Tuomas-Regelin, Juha -Uotila, Jaakko-Vatanen, Tuomo. 2009. *Hankintasopimus-Käytännön käsikirja*. Helsinki. Edita
- Aspara, Juhani. 2012. *Miksi elinkaarimalli tökkii?* Rakennuslehti [Verkkodokumentti]. [Viitattu 1.12.2012]. Saatavilla [http://www.rakennuslehti.fi/blog/viewentry/?entry\\_id=269](http://www.rakennuslehti.fi/blog/viewentry/?entry_id=269)
- Elinkeinoelämän keskusliitto. 2011. *Julkisen talouden tehostaminen- Julkisen sektorin rooli palvelun tuottajana*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 15.11.2012] Saatavilla [http://www.ek.fi/ek/fi/suhdanteet\\_ym/valtion\\_kuntien\\_talous/1\\_julkisen\\_sektorin\\_rooli\\_palvelujen\\_tuottajana.php](http://www.ek.fi/ek/fi/suhdanteet_ym/valtion_kuntien_talous/1_julkisen_sektorin_rooli_palvelujen_tuottajana.php)
- Eskola, Saila- Ruohoniemi, Erkko. 2011. *Julkiset hankinnat*. 2. painos. Helsinki. WSOY Pro
- Halme, Kimmo- Kotilainen, Markku. 2008. *Innovatiiviset julkiset hankinnat*. Helsinki. Tekesin katsaus
- Hankinnat.fi. 2012: *Hankintamenettelyn keskeyttäminen pähkinänkuoressa*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.12.2012]. Saatavilla <http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/pahkinankuoressa/keskeyttaminen/Sivut/default.aspx>

Hankintailmoitukset.fi. 2012. *Hankintailmoitusten tilastot*.

[Verkkodokumentti]. [Viitattu 10.10.2012]. Saatavilla

<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot>

Hankintatoimi.fi. 2012. *Keskittää vai hajauttaa?* [Verkkodokumentti].

[Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla

[http://www.hankintatoimi.fi/johtaminen/oman\\_organisaation\\_resurssit/keskittaa\\_vai\\_hajauttaa\\_.html](http://www.hankintatoimi.fi/johtaminen/oman_organisaation_resurssit/keskittaa_vai_hajauttaa_.html)

Hyvönen, Olli-Kess, Kaija- Tuomela, Heikki- Piisi, Tero- Uotila, Jaakko.2007. *Julkiset hankinnat hankintayksiköissä*. Helsinki. Edita

Junnonen, Juha-Matti- Kankainen, Jouko.2012. *Rakennusurakoitsijoiden hankintakäsikirja*. 2. painos. Helsinki. Suomen Rakennusmedia.

Kalima, Kai-Häll, Maija-Oksanen, Antero. 2007. *Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt*. Helsinki. Suomalaiset Oikeusjulkaisut.

Karinkanta, Pauliina- Kontio, Annamari- Krakau, Tarja-Lahtinen, Tapio-With, Susan: *Yrityksen hankintaopas-Julkiset hankinnat yrityksen näkökulmasta*. 2012. Hämeenlinna. Lakimiesliiton kustannus.

Karjalainen, Katri- Kivioja, Tuomo- Pellava, Sanna. 2008. *Yhteishankintojen kustannusvaikutus- Valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen*. Helsinki. HKKK

Kuntahankinnat. *Hankintaprosessi, kesto n. 3-12kk*. [Verkkodokumentti].

[Viitattu 4.12.2012]. Saatavilla

<http://www.kuntahankinnat.fi/sites/default/files/documents/kilpailutusliitteet/hankintaprosessitaulukko.pdf>

Kuusniemi-Laine, Anna- Takala, Pilvi. 2008. *Julkiset hankinnat- Käsikirja*.

Helsinki. Edita.

Lahti, Pirjo-Viljaranta, Juha. 2008. *Rakennusyrityksen kirjanpito ja tilinpäätös*. Tampere. Rakennusteollisuuden kustannus.

Lappeenrannan kaupunki. 2011. *Lappeenrannan kaupungin hankinnat* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 1.11.2012]. Saatavilla [http://www.lappeenranta.fi/Suomeksi/Kaupunki-info/Kaupunki\\_tiedottaa/Kaupungin\\_hankinnat.iw3](http://www.lappeenranta.fi/Suomeksi/Kaupunki-info/Kaupunki_tiedottaa/Kaupungin_hankinnat.iw3)

Lith, Pekka. 2011: *Suurten kuntien hankinnat: Yksityisten tavara- ja palveluostojen merkitys suurissa kaupungeissa*. Helsingin seudun Kauppakamarin julkaisu. Saatavilla PDF-muodossa: [http://www.helsinki.chamber.fi/files/4367/suurten\\_kuntien\\_hankinnat.pdf](http://www.helsinki.chamber.fi/files/4367/suurten_kuntien_hankinnat.pdf)

Länsipohjan yrittäjät: *Kuntahankintojen liika keskittäminen johtaa toimivien markkinoiden häviämiseen*. 2010. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.11.2012]. Saatavilla <http://www.yrittajat.fi/fi-FI/lansipohja/julkaisut/kuntahankintojen-liika-keskittaminen-johtaa-toimivien-markkinoiden-haviamiseen/>

Oksanen, Antero: *Kuntien yleiset hankintaohjeet* . 2010. Helsinki. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla PDF-muodossa [http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen\\_kuntien\\_yleiset\\_hankintaohjeet\\_alkuosa\\_v\\_23.8.2010.pdf](http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf)

Parikka, Julius- Pöykkö, Panu 2010. *Julkiset hankinnat: Hinnan ilmoittaminen tarjouksessa ja hinta tarjousten vertailussa*. Edita. Saatavilla PDF-muodossa: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7384.pdf>

Pekkala, Elise. 2007. *Hankintojen kilpailuttaminen*. Helsinki. Tietosanoma.

Pohjonen, Mika. 2007. *Julkisten rakennushankintojen kilpailuttamisopas*.

Helsinki. Rakennusteollisuuden kustannus.

Rakennuslehti. 2011. *Jokinen: Tarjouskartellit voivat aiheuttaa suuren kokonaislaskun julkisissa hankinnoissa*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 23.10.2012]. Saatavilla

<http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/talous/26187.html>

Rakennusliitto. 2009. *Kuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito: Ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona*. Helsinki. Saatavilla PDF-muodossa <http://www.rakli.fi/attachements/2009-10-29T11-09-5861.pdf>

Rakennusteollisuus: *Julkiset hankinnat ja alihintaisen tarjouksen hylkääminen*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla <http://www.rakennusteollisuus.fi/RT/Tilaaajille/Alihintainen+urakka/Julkiset+hankinnat+ja+alihintaisen+tarjouksen+hylk%C3%A4%C3%A4minen/>

Rautiainen Arto. 2009. *Julkiset hankinnat puhuttavat*. Rakennustaito. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla <http://www.rakennustieto.fi/lehdet/rakennustaito/index/lehti/5hcmApKGn.html>

Riihinen, Ville. 2009. *Elinkaarimalleista apua kuntien taloushuoliin*. Maankäyttö ry. Saatavilla PDF-muodossa [http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk309/mk309\\_1289\\_riihinen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk309/mk309_1289_riihinen.pdf)

Rissanen, Kirsti- Airaksinen, Manne- Bärlund, Johan- Castren, Martti- Harju, Ilkka- Jauhiainen, Jyrki- Kisanlahti, Timo- Kivivuori, Antti- Kuoppamäki, Petri- Mähönen, Jukka- Villa , Seppo- Wilhelmsson, Thomas. 2006. *Yritysoikeus*. 2. painos. Helsinki. WSOY Pro.

Saarinen, Kirsi-Maria. 2008. *Vahingonkorvaukset julkisissa hankinnoissa*.

Helsinki. Edita.

Seppälä, Pauli. 2011. *KVR nopeutti työtä ja lopetti ylisuunnittelun.* Asunto&Kiinteistö. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.10.2012]. Saatavilla <http://www.asuntokiinteisto.fi/lehti.php?sub=artikkeli&jid=72>

Suomen Kuntaliitto. 2012a. *Suomen kuntajako 2012. Kartta.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/Sivut/Kartta.aspx>

Suomen Kuntaliitto. 2012b. *Alustavat laskelmat vuoden 2013 valtionosuuksista.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 15.09.2012]. Saatavilla <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/Sivut/Alustavat-laskelmat-vuoden-2013-valtionosuuksista-julkaistu-15.6.2012.aspx>

Suomen Kuntaliitto. 2012c. *Hankintoihin lisää yhteiskuntavastuuta.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 30.11.2012]. Saatavilla <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/heinakuu/Sivut/hankintoihin-lisaa-yhteiskuntavastuuta.aspx>

Suomen Kuntaliitto 2012d. *Kuntatalous 2/12.* Helsinki. Saatavilla myös PDF-muodossa [http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tuotteet/kuntatiedotteet/kuntatalous/kuntataloustiedotteet-2012/Documents/2\\_Kuntataloustiedote\\_%202012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tuotteet/kuntatiedotteet/kuntatalous/kuntataloustiedotteet-2012/Documents/2_Kuntataloustiedote_%202012.pdf)

Suomen yrittäjät.2012. Kuntasivut: *Julkiset hankinnat elinkeinopolitiikan ytimeen.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 3.10.2012]. Saatavilla [http://www.yrittajat.fi/fi-FI/kuntaelpo/julkiset\\_hankinnat\\_elpo/](http://www.yrittajat.fi/fi-FI/kuntaelpo/julkiset_hankinnat_elpo/)

Susinno Oy. 2012. *Julkisten hankintojen kehittäminen- Kotimarkkinareferenssejä cleantech-innovaatioille.* Saatavilla PDF-muodossa

[http://www.tem.fi/files/33403/TEM\\_Julkisten\\_hankintojen\\_kehittaminen\\_Referensseja\\_cleatechinnovaatioille\\_raportti\\_020512.pdf](http://www.tem.fi/files/33403/TEM_Julkisten_hankintojen_kehittaminen_Referensseja_cleatechinnovaatioille_raportti_020512.pdf)

Takala, Pilvi. 2011. *Julkisten hankintojen kaksivaiheisuuden periaate ja referenssien vertailumahdollisuudet. Kilpailuttamisen sietämätön vaikeus?* PTC-services . [Verkkodokumentti]. [Viitattu 30.11.2012]. Saatavilla <http://www.ptcs.fi/fi/blogi/julkisten-hankintojen-kaksivaiheisuuden-periaate-ja-referenssien-vertailumahdollisuudet>

Tenders Electronic Daily. 2012. Hakuportaali. [Verkkotietokanta]. [Viitattu 1.10.2012]. Saatavilla <http://ted.europa.eu/TED/search/search.do>

Tilastokeskus 2012a. *Rakentamisen toimialakatsaus IV/2011: Rakennuskustannusten nousu jatkuu.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 12.11.2012]. Saatavilla [http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art\\_2012-03-22\\_002.html?s=4](http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-03-22_002.html?s=4)

Tilastokeskus. 2012b. *Kuntien taloustilanne heikkeni vuonna 2011.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 30.10.2012]. Saatavilla [http://www.stat.fi/til/kttp/2011/kttp\\_2011\\_2012-02-08\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kttp/2011/kttp_2011_2012-02-08_tie_001_fi.html)

Tilastokeskus 2012c. *Yritykset toimialoittain ja oikeudellisen muodon mukaan 2007-2011 (TOL 2008).* [Verkkotietokanta]. [Viitattu 1.12.2012]. Saatavilla [http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/yri/syr/010\\_yr\\_tol08/010\\_yr\\_tol08\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/yri/syr/010_yr_tol08/010_yr_tol08_fi.asp)

Tilastokeskus 2012d. Suomen virallinen tilasto (SVT): *Rakennus- ja asuntotuotanto, Liitetaulukko 9. Valmistuneet rakennukset, milj. m<sup>3</sup>.* [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla: [http://www.stat.fi/til/ras/2012/03/ras\\_2012\\_03\\_2012-05-31\\_tau\\_009\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ras/2012/03/ras_2012_03_2012-05-31_tau_009_fi.html)



Valli, Matti. 2009. *Sopimusosaaminen on kuntien heikkous*. Kuntalehti. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 15.11.2012]. Saatavilla <http://www.kuntalehti.fi/Kuntalehti/arkisto/2009/17/Sivut/2009-17-lakimuutos.aspx>

YLE Keski-Pohjanmaa. 2010. *Oman suosiminen vaikeaa kuntien urakkakilpailussa*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 24.11.2012]. Saatavilla [http://yle.fi/uutiset/oman\\_suosiminen\\_vaikeaa\\_kuntien\\_urakkakilpailuissa/5619821](http://yle.fi/uutiset/oman_suosiminen_vaikeaa_kuntien_urakkakilpailuissa/5619821)

Ympäristöministeriö. 2012. *Esteettömyys korjausrakentamisessa*. Korjausrakentamisen viranomaisohjaus KORVO. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 1.11.2012]. Saatavilla <http://www.korvo.fi/13>

Ympäristöministeriö. 2011. *Uudet rakentamisen energiamääräykset annettu*. [Verkkodokumentti]. [Viitattu 13.11.2012]. Saatavilla <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=380376&lan=fi&clan=fi>

**Virallislähteet**

Eduskunnan kirjelmä EK 5/2009 vp

Euroopan Unionin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 2011. 2011/0438 (COD)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. HE 50/2006 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta. HE 69/1997

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta. HE 190/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 182/2010 vp

Talousvaliokunnan mietintö hankintalakiuudistuksesta TaVM 5/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta. VNS 7/2008 vp

Valtiosopimus 5/1995

Valtioneuvoston kanslian muistio: Talouskasvun edellytysten vahvistamista koskeva hanke 2010.

**Tutkielmassa viitattut oikeustapaukset**

Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-599/10

C-448/01

C-107/92

C-243/89

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO:2011:72

KHO:2010:39

KHO:2010:35

KHO 2010:14

KHO 2006:11

Markkinaoikeuden ratkaisut

MAO 326/12

MAO 313/12

MAO 293/12

MAO 248/12

MAO 246/12

MAO 245/12

MAO 244/12

MAO 242/12

MAO 236/12

MAO 234/12

MAO 230/12

MAO 220/12

MAO 216/12

MAO 203/12

MAO 128/12

MAO 126/12

MAO 84/12

MAO 83/12

MAO 50/12

MAO 40/12

MAO 607/11

MAO 606/11

MAO 604/11

MAO 569/11

MAO 543/11

MAO 455/11

MAO 442/11

MAO 424/11

MAO 423/11

MAO 422/11

MAO 420/11

MAO 363/11

MAO 338/11

MAO 297/11

MAO 212/11

MAO 206/11

MAO 197/11

MAO 168/11

MAO 61/11

MAO 55/11

MAO 51/11

MAO 618/10

MAO 615/10

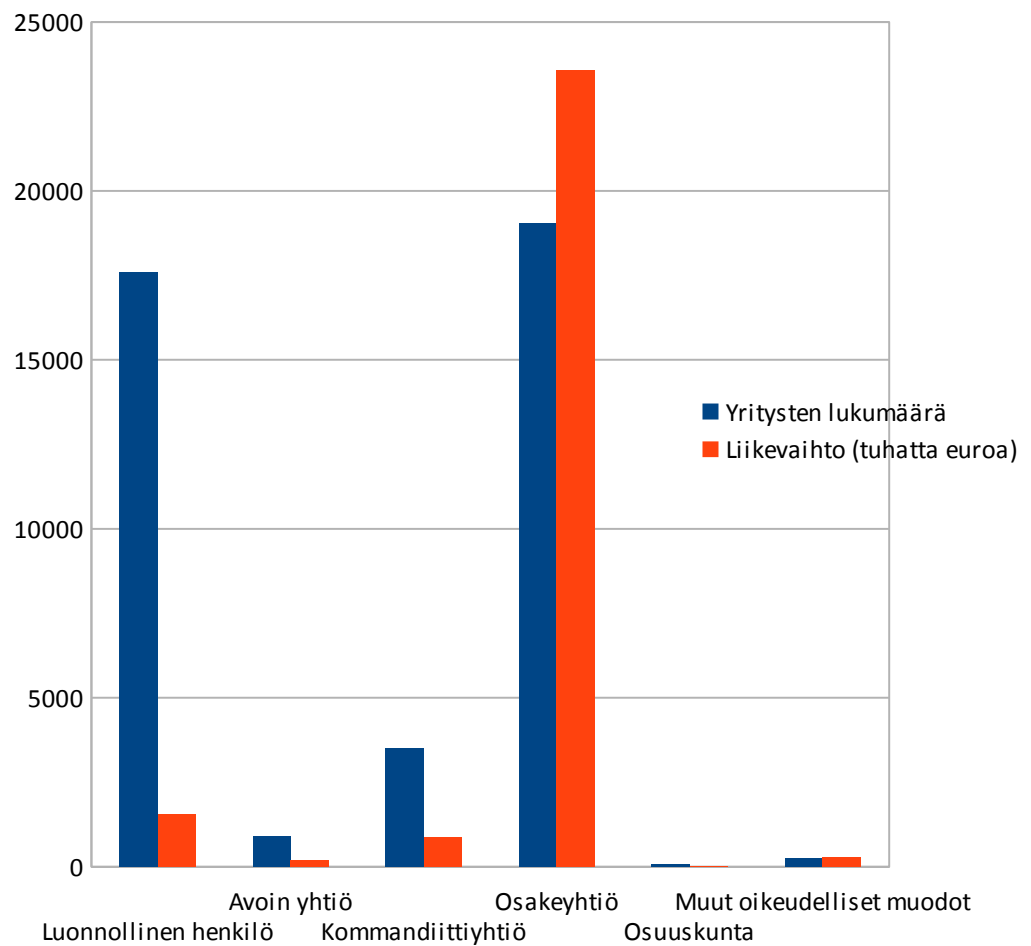
MAO 592/10

MAO 588/10

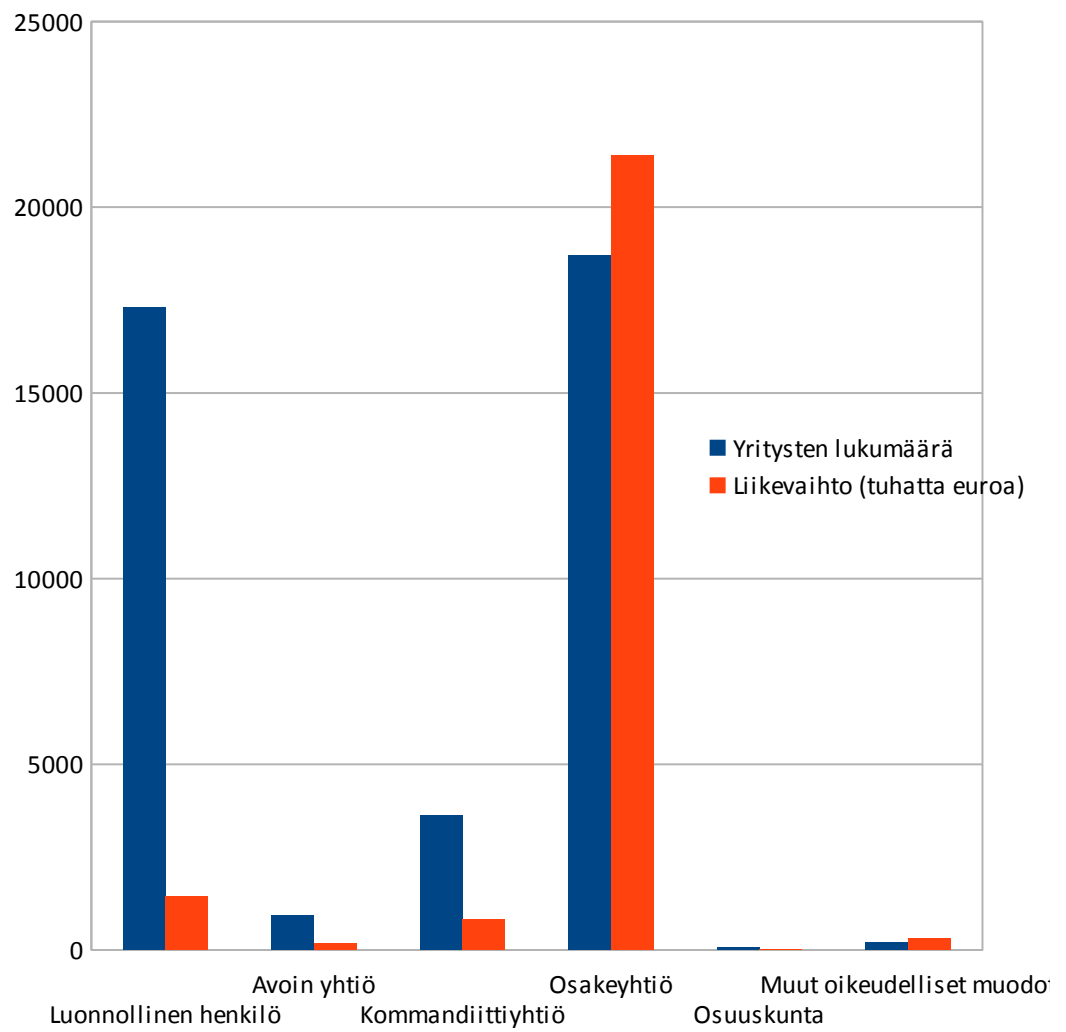
MAO 572/10	MAO 122/10	MAO 255/09
MAO 556/10	MAO 111/10	MAO 231/09
MAO 539/10	MAO 65/10	MAO 224/09
MAO 503/10	MAO 59/10	MAO 223/09
MAO 495/10		MAO 188/09
MAO 484/10	MAO 591/09	MAO 187/09
MAO 474/10	MAO 553/09	MAO 186/09
MAO 426/10	MAO 541/09	MAO 162/09
MAO 418/10	MAO 512/09	MAO 111/09
MAO 397/10	MAO 511/09	MAO 79/09
MAO 386/10	MAO 510/09	MAO 72/09
MAO 385/10	MAO 491/09	MAO 59/09
MAO 380/10	MAO 471/09	MAO 36/09
MAO 274/10	MAO 431/09	
MAO 253/10	MAO 407/09	MAO 507/08
MAO 231/10	MAO 403/09	MAO 414/08
MAO 200/10	MAO 366/09	MAO 323/08
MAO 192/10	MAO 365/09	MAO 67/08
MAO 160/10	MAO 330/09	MAO 66/08
MAO 156/10	MAO 323/09	
	MAO 312/09	

## Liite 1: Yhtiömuodot Suomen rakennusalalla liikevaihdon suuruuden mukaan vuosina 2008-2011

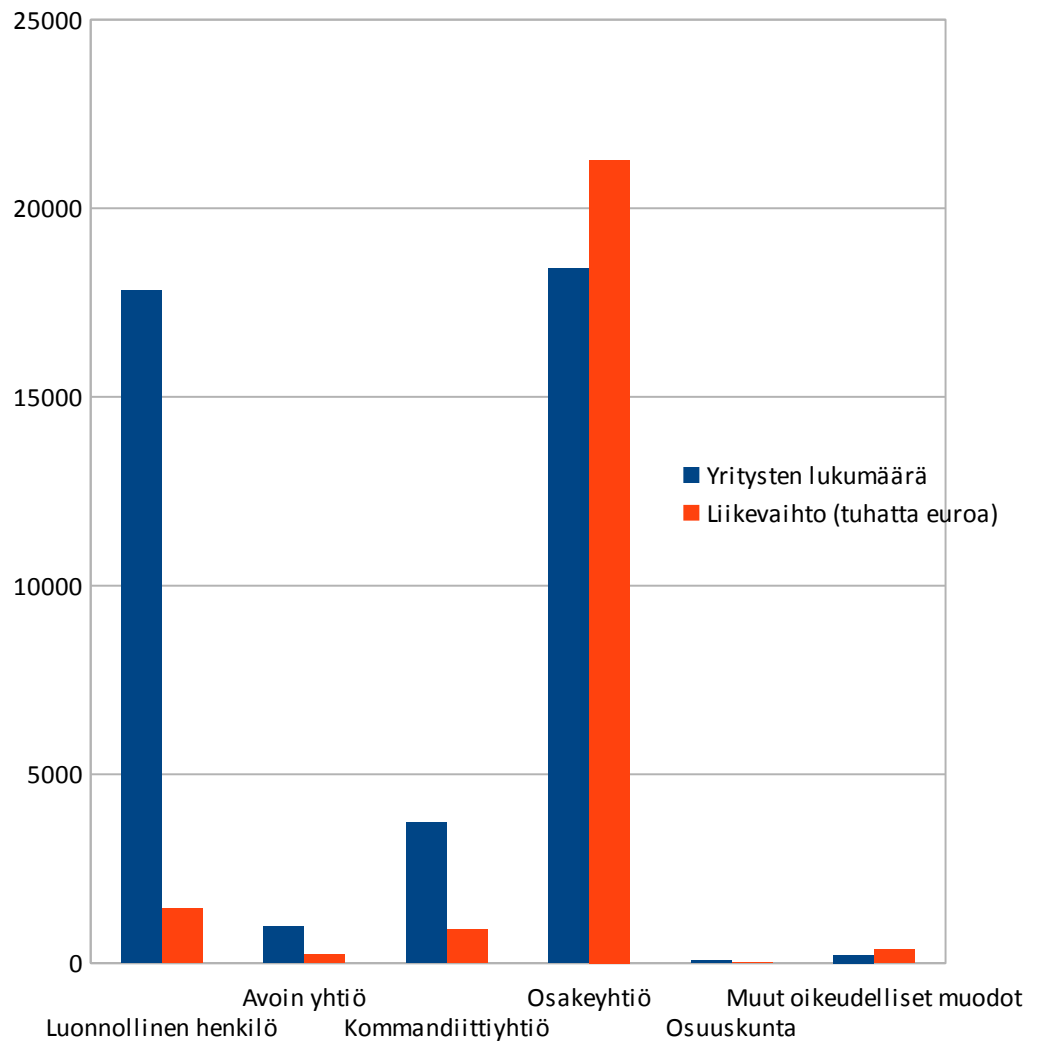
2011:



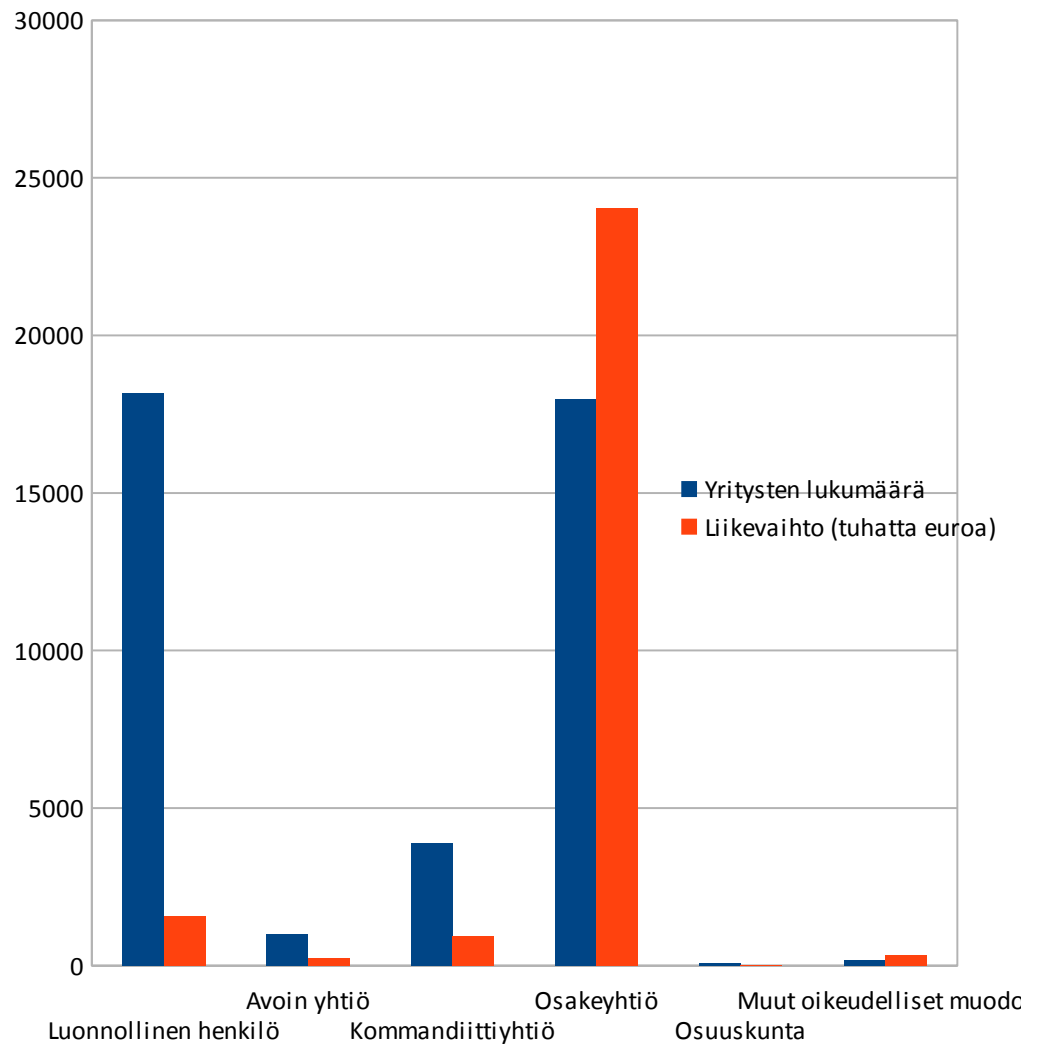
2010:



2009:



2008:



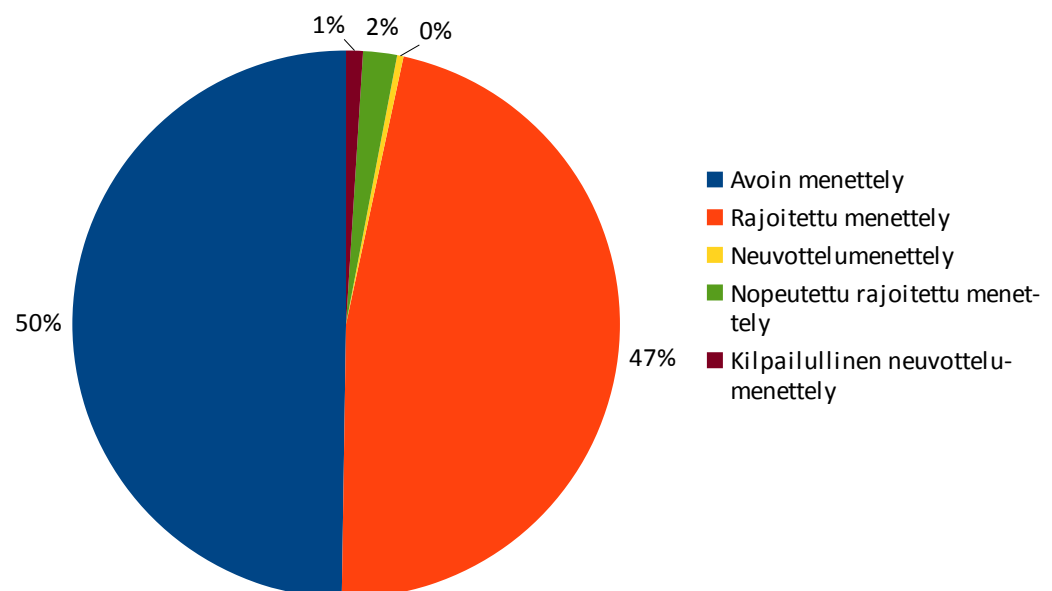
Lähde: Tunnusluvut Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannasta:

[http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/yri/syr/010\\_yr\\_to108/010\\_yr\\_to108\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/yri/syr/010_yr_to108/010_yr_to108_fi.asp)

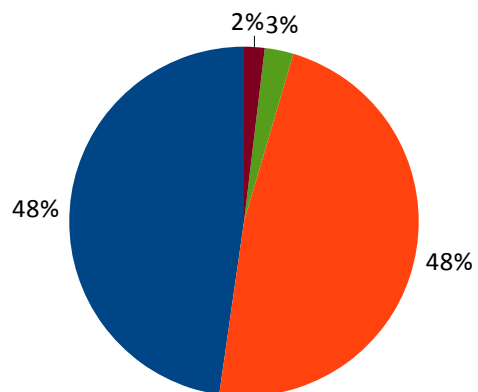


## Liite 2: Suomalaisten alue- ja paikallishallinnon toimijoiden EU:n kynnysarvon ylittävien rakennusurakkakäyttöoikeusurakkahankintojen lukumäärät hankintamenettelyjen mukaan 2008-2011

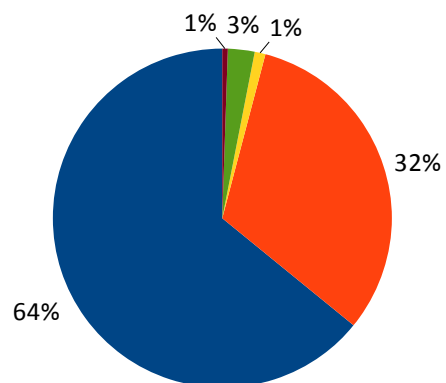
1.1.2008-31.12.2011 Yhteensä 802 kpl. (%) (Huomaa: puitejärjestelyt ja suoramarkinnat puuttuvat järjestelmästä)



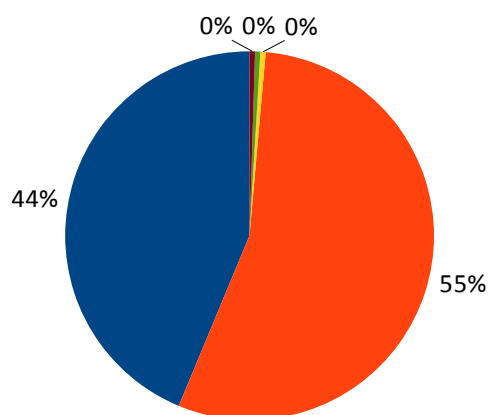
2010 (Yhteensä 264 kpl)



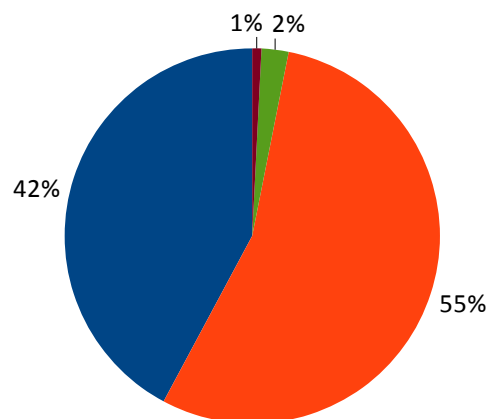
2011 (Yhteensä 195 kpl)



2009 (Yhteensä 215 kpl)



2008 (Yhteensä 128 kpl)



Lähde: Tunnusluvut Tenders Electronic Daily- portaalista:

<http://ted.europa.eu/TED/browse/browseByBO.do> (Hakutoiminto vaatii rekisteröitymisen)