

Saila Eskola – Eeva Kiviniemi –
Tarja Krakau – Erkkö Ruohoniemi

JULKISET HANKINNAT

Alma Talent
Helsinki 2017

3., uudistettu painos

© Copyright 2017 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

Kansi: Sirpa Puntti
Taitto: Notepad, www.notepad.fi

ISBN 978-952-14-2719-0
ISBN 978-952-14-2720-6 (verkkokirja)
ISBN 978-952-14-2721-3 (sähkökirja)

BALTO print, Liettua 2017

Anna palautetta kirjasta: protoimitus@almamedia.fi

SISÄLLYS

Johdanto	19
1 Hankintalain yleiset säännökset	23
1.1 Lain tavoitteet.....	23
1.1.1 Julkisten varojen tehokas käyttö	23
1.2 Hankintatoimen taloudellisuus	24
1.3 Laadukkaat ja innovatiiviset hankinnat.....	25
1.3.1 Innovaatiot	25
1.3.2 Laadukkaat hankinnat.....	25
1.4 Ympäristönäkökohdat ja sosiaaliset näkökohdat.....	27
1.5 Hankintastrategia, hankintatoimen organisointi ja hankintojen suunnittelu.....	28
1.5.1 Hankintastrategian valmistelu.....	29
1.5.2 Hallinnolliset kustannukset ja hankintaosaaminen.....	30
1.5.3 Hankinnan budjetin suunnittelu	30
1.5.4 Hankinnan aikataulun suunnittelu	30
1.6 Hankintakokonaisuuksien määrittäminen ..	31
1.7 Pienten ja keskisuurten yritysten asema tarjouskilpailuissa	32
1.8 Julkisten hankintojen periaatteet	33
1.8.1 Julkisten hankintojen periaatteiden noudattaminen	33
1.8.2 Kansallinen oikeuskäytäntö.....	36
1.8.3 Hankintayksikön oma yksikkö	38
1.9 Julkinen hankinta.....	39
1.9.1 Hankinnan määrittäminen.....	39
1.9.2 Kirjallinen sopimus.....	40
1.9.3 Taloudellinen arvo	40
1.9.4 Vastasuoritus sopimuskumppanilta.....	41

1.9.5	Sopimuksen täytäntöönpanokelpoisuus oikeudessa.....	43
1.9.6	Hankinnan käsite.....	44
1.9.7	Rakennusurakat.....	44
1.9.8	Tavarahankinta.....	45
1.9.9	Palveluhankinta.....	46
1.9.10	Käyttöoikeusurakka ja palveluja koskeva käyttöoikeussopimus.....	46
1.9.11	CPV-nimikkeistö.....	46
1.10	Hankintayksiköt.....	47
1.10.1	Valtion viranomaiset.....	48
1.10.2	Valtion keskushallintoviranomaiset.....	48
1.10.3	Kuntien viranomaiset.....	48
1.10.4	Kirkko ja niiden seurakunnat ja muut viranomaiset.....	49
1.10.5	Valtion liikelaitokset.....	49
1.10.6	Julkisoikeudelliset laitokset.....	49
1.10.7	Julkisilla varoilla rahoitetut hankinnat.....	49
1.10.8	Julkisoikeudellinen laitos.....	53
1.10.9	Yhdistykset ja säätiöt.....	73
2	Soveltamisala ja sen rajaukset.....	77
2.1	Sekamuotoiset sopimukset.....	78
2.1.1	Osien erotettavuus ja objektiivinen arviointi.....	79
2.1.2	Sopimuksen pääasiallinen kohde.....	81
2.1.3	Suoritusten arvon välinen suhde.....	84
2.1.4	Säännösten kiertämisen kieltö.....	84
2.2	Hankintalainsäädännön soveltamista koskevat poikkeukset.....	87
2.2.1	Yleiset soveltamisalan rajaukset.....	87
2.2.2	Palveluhankintoja koskevat poikkeukset soveltamisalasta.....	90
2.3	Vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelualan hankinnat.....	106

2.4	Omana työnä tekeminen, sidosyksikköhankinnat ja hankintayksiköiden välinen yhteistyö	109
2.4.1	Omana työnä tekeminen.....	109
2.4.2	Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä.....	112
2.4.3	Hankintayksiköiden yhteistyö ja hankinnat toiselta hankintayksiköltä	135
2.5	Yksinoikeuteen perustuvat palveluhankinnat	146
2.6	Kolmansissa maissa tehtävät hankinnat	147
2.7	Maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen sopimus	148

3

	Yhteishankinnat ja hankintojen varaaminen.....	150
3.1	Taustaa yhteishankintayksiköiden käyttämiseen	150
3.2	Yhteishankintayksikön määritelmä ja sen palveluiden käyttäjät	151
3.2.1	Yhteishankintayksikön määritelmä	151
3.2.2	Yhteishankintayksikkönä toimimisen edellytykset	153
3.2.3	Valtion ja kuntien yhteishankintayksiköitä	155
3.3	Yhteishankintayksikön toiminnot.....	156
3.4	Hankintayhteistyö	158
3.4.1	Hankintayhteistyötä koskeva säännös	158
3.4.2	Vastuu hankintalain noudattamisesta.....	158
3.4.3	Hankintayhteistyön monet eri muodot....	159
3.5	Hankinnat toisen EU:n jäsenvaltion yhteishankintayksiköltä ja jäsenvaltioiden hankintayksiköiden yhteiset hankinnat.....	173
3.6	Hankekohtaista valtionapua saavan rakennusurakan kilpailuttaminen.....	174
3.7	Hankintojen varaaminen työkeskuksille tai työohjelman puitteissa tapahtuvaksi.....	175

4	Kynnysarvot.....	177
4.1	Kansalliset kynnysarvot.....	178
4.2	Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat	181
4.2.1	Muun lainsäädännön velvoitteet.....	182
4.2.2	Pienhankintoja koskevat ohjeet	185
4.3	EU-kynnysarvot.....	185
4.3.1	Valtion keskushallintoviranomaiset.....	186
4.3.2	Kynnysarvojen perusta.....	187
4.4	Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen..	187
4.4.1	Kokonaiskorvauksen sisältö	188
4.4.2	Työvoimapalvelut.....	189
4.4.3	Ennakoidun arvon laskemisen ajankohta	189
4.4.4	Arvio tehtävä huolellisesti	190
4.4.5	Rakennusurakat	191
4.4.6	Osat	193
4.4.7	Useat toiminnalliset yksiköt	195
4.5	Eräiden palveluhankintojen ennakoitu arvo.....	195
4.6	Ennakoidun arvon laskeminen sopimuskaudelta.....	196
4.7	Kielto pilkkoa hankintoja tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti	199
4.8	Yhteenveto kynnysarvoista	215
5	Hankintamenettely.....	217
5.1	Avoin menettely	217
5.2	Rajoitettu menettely	219
5.2.1	Tarjoajien määrän rajaaminen ja tarjoajien soveltuvuus.....	220
5.2.2	Arviointiperusteiden painotukset.....	221
5.2.3	Rajoitetun menettelyn käyttäminen.....	223
5.3	Neuvottelumenettely.....	223
5.3.1	Määritelmä.....	223

5.3.2	Milloin neuvottelumenettelyä saa käyttää	224
5.3.3	Neuvottelumenettelyn prosessi sekä edut ja haitat	226
5.4	Kilpailullinen neuvottelumenettely.....	233
5.4.1	Määritelmä.....	233
5.4.2	Kilpailullisen neuvottelumenettelyn prosessi	234
5.5	Innovaatiokumppanuus	238
5.5.1	Innovaatiokumppanuuden vaiheet	240
5.5.2	Teollis- ja tekijänoikeudet	242
5.5.3	Luottamuksellisuus ja salassapito	243
5.6	Suorahankinnat	243
5.6.1	Suorahankinnan käyttötilanteet	243
5.6.2	Suorahankinnoista ilmoittaminen.....	251
5.6.3	Suorahankinnat lisätilauksissa.....	252
5.6.4	Oikeuskäytäntöä suorahankinnoista	255
5.7	Puitejärjestely	257
5.8	Sähköinen huutokauppa	266
5.9	Dynaaminen hankintajärjestelmä.....	271
5.10	Sähköiset luettelot	275
5.11	Suunnittelukilpailuihin sovellettavat säännöt	277
5.12	Yhteenveto hankintamenettelyistä.....	285
6	Määräajat ja niiden laskeminen.....	289
6.1	Määräajan pituus	289
6.2	Määräajan laskeminen.....	291
6.3	Määräaikojen lyhentäminen.....	292
6.4	Määräajat.....	295
6.5	Määräaikojen pidentäminen	297
7	Hankinnoista ilmoittaminen	299
7.1	EU-hankinnoista ilmoittaminen	299
7.2	Kansallisista hankinnoista ilmoittaminen ...	304
7.3	Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti	305

7.4	Hankintailmoitusten seuraaminen ja hankintailmoituksiin liittyvät lisäarvopalvelut.....	306
7.5	Yhteenveto hankinnasta ilmoittamisesta	307

8 9

Sähköinen tietojenvaihto	309
--------------------------------	-----

Hankinnan valmistelu, tarjouspyynnön sisältö ja tarjouksen tekeminen	318
--	-----

9.1	Hankinnan valmistelu	318
9.1.1	Markkinoiden kartoittaminen.....	318
9.1.2	Syrjimättömyys ja kilpailun vääristymisen ehkäiseminen	322
9.2	Tarjouspyynnön käsite ja merkitys	327
9.3	Tarjouspyynnön suhde hankintailmoitukseen.....	330
9.4	Tarjouspyynnön sisältöä koskevat vaatimukset	332
9.5	Hankinnan kohteen määrittäminen.....	334
9.5.1	Aluksi	334
9.5.2	Hankinnan kohteen kuvaus.....	336
9.5.3	Tuotantomenetelmä	341
9.5.4	Palvelun sisällön määrittely	342
9.5.5	Hankinnan kohteen kuvauksen valmistelu	344
9.5.6	Merkkien käyttö hankinnan kohteen kuvauksessa	345
9.5.7	Testausraportit, sertifikaatit ja muu tekninen selvitys	347
9.5.8	Yhteenveto hankinnan kohteen määrittelystä ja jakamisesta.....	348
9.6	Hankinnan jakaminen osiin – kokonaistarjous, osatarjoukset vai yhdistelmätarjous?.....	348
9.7	Tarjouksen toimittamista koskevat tiedot tarjouspyynnössä.....	357
9.7.1	Määräaika tarjouksen toimittamiselle ja neuvottelujen alkamisajankohta.....	357

9.7.2	Tarjouksen toimitusosoite	358
9.7.3	Kieli- ja muotovaatimukset	358
9.8	Tarjoajan soveltuvuutta koskevat tiedot ja asiakirjat	359
9.9	Kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste	360
9.9.1	Aluksi	360
9.9.2	Elinkaarikustannukset	363
9.9.3	Hinta-laatusuhteen vertailuperusteet	365
9.9.4	Liityntä hankinnan kohteeseen	366
9.9.5	Syrjimättömyys	367
9.9.6	Todennettavissa oleva	370
9.9.7	Ei liity tarjoajan soveltuvuuteen	371
9.9.8	Ei rajatonta valinnanvapautta	377
9.9.9	Vertailuperusteiden painoarvot ja tärkeysjärjestys.....	379
9.9.10	Yhteenveto ja muistilista	381
9.10	Tarjouksen voimassaoloaika	382
9.11	Keskeiset sopimusehdot.....	383
9.11.1	Sopimusehdot	383
9.11.2	Hankintasopimuksen erityisehdot.....	384
9.11.3	Sopimuskausi.....	386
9.11.4	Kiinteä hinta tai hinnantarkistukset	388
9.11.5	Hinnoitteluperusteet	389
9.11.6	Vaihtoehtoiset ja rinnakkaiset tarjoukset	389
9.12	Alihankinta	393
9.13	Muut olennaiset tiedot.....	397
9.13.1	Olennaiset tiedot.....	397
9.13.2	Ostajatahojen yksilöinti.....	397
9.13.3	Hankintaprosessin kulku ja tarjousten käsittelyn vaiheet	398
9.13.4	Asiakirjojen julkisuus.....	399
9.13.5	Lisätietojen antaminen ja informaatiotilaisuudet	400

9.13.6	Hankintapäätöksen toimittaminen tiedoksi sähköisesti.....	401
9.14	Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen asettaminen ehdokkaiden ja tarjoajien saataville	401
9.15	Tarjouksen tekeminen	403
10	Tarjousten käsittely	406
10.1	Yleistä	406
10.2	Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen	407
10.3	Tarjoajien soveltuvuuden arviointi.....	408
10.3.1	Yleistä	408
10.3.2	Pakolliset poissulkemisperusteet	412
10.3.3	Harkinnanvaraiset poissulkemis- perusteet	415
10.3.4	Ehdokkaan tai tarjoajan korjaavat toimet	429
10.3.5	Muut soveltuvuutta koskevat vaatimukset.....	430
10.3.6	Yhteinen eurooppalainen hankinta- asiakirja	438
10.3.7	Poissulkemisedellytysten ja soveltuvuuden selvittäminen.....	439
10.3.8	Tarjoajan oikeudellinen muoto ja ryhmittymät	449
10.3.9	Tilaajavastuulaki	454
10.4	Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen	458
10.4.1	Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen.....	458
10.4.2	Milloin tarjous on tarjouspyyntöä vastaamaton?	460
10.4.3	Selvennysten tai lisätietojen pyytäminen.....	463
10.4.4	Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset	468

	10.5 Tarjousten vertailu	470
	10.5.1 Aluksi.....	470
	10.5.2 Tarjousvertailun suorittaminen	471
11	Kansalliset hankinnat.....	477
	11.1 Kansallisiin hankintoihin sovellettavat säännöt.....	477
	11.2 Hankintamenettelyt.....	478
	11.3 Määräajat.....	480
	11.4 Kansalliset suoramarkinnat.....	481
	11.5 Hankinnasta ilmoittaminen	481
	11.6 Hankintailmoituksen sisältö	481
	11.7 Tarjoajan valintaperusteet ja soveltuvuusvaatimuksista ilmoittaminen	482
	11.8 Tietojenvaihto.....	483
	11.9 Tarjouspyyntö ja tarjous.....	483
	11.10 Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus	485
	11.11 Tarjouksen sulkeminen pois tarjouskilpailusta	485
	11.12 Tarjoajan soveltuvuus ja poissulkeminen ...	485
	11.13 Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta	487
	11.14 Yhteenveto	488
12	Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluhankintojen kilpailuttaminen	489
	12.1 Sosiaali- ja terveyspalveluihin ja muihin erityisiin palveluihin sovellettavat säännöt	490
	12.2 Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioiminen.....	493
	12.2.1 Substanssilainsäädännön huomioiminen	493
	12.2.2 Muut huomioitavat asiat	496
	12.3 Tarjouspyyntö ja tarjous	500
	12.4 Yhteenveto	501

13	Käyttöoikeussopimukset ja niiden kilpailuttaminen	503
13.1	Mitä käyttöoikeussopimuksilla tarkoitetaan?	503
13.1.1	Käyttöoikeussopimusten käsite	503
13.1.2	Käyttöoikeussopimusten tunnusmerkit ...	504
13.2	Käyttöoikeussopimuksia koskevan hankintasäätelyn tausta.....	510
13.3	Käyttöoikeussopimuksia koskevat soveltamisalarajaukset.....	512
13.3.1	Käyttöoikeussopimusten suhde eräisiin muihin järjestelyihin	512
13.3.2	Yleiset soveltamisalarajaukset ja käyttöoikeussopimukset.....	517
13.3.3	Käyttöoikeussopimuksia koskevat erityiset soveltamisalarajaukset	521
13.3.4	Käyttöoikeussopimuksia koskevien säännösten suhde puolustus- ja turvallisuusalan hankintoihin	523
13.4	Käyttöoikeussopimukseen sovellettavat säännökset.....	525
13.5	Käyttöoikeussopimusten kynnysarvo, sopimuskauden pituus ja ennakoidun arvon laskeminen	529
13.5.1	Käyttöoikeussopimusten kynnysarvo	529
13.5.2	Sopimuskauden pituus	530
13.5.3	Käyttöoikeussopimuksen ennakoidun arvon laskeminen.....	531
13.6	Käyttöoikeussopimusten kilpailuttamismenettelyt	535
13.6.1	Käyttöoikeussopimukseen sovellettavat hankintamenettelyt	535
13.6.2	Käyttöoikeussopimusten suora hankintamahdollisuudet.....	538
13.6.3	Käyttöoikeussopimusten ilmoittamismenettely ja määräajat.....	539
13.6.4	Käyttöoikeussopimusta koskevan tarjouksen valinta	542

14

Hankintapäätös, hankinta-asiakirjojen julkisuus ja hankintasopimus	544
14.1 Hankintaa koskevat päätökset	544
14.1.1 Hankintapäätös	544
14.1.2 Hankintamenettelyä koskeva kertomus ...	547
14.1.3 Päätös keskeyttää hankintamenettely	549
14.2 Hankintaa koskevien päätösten tiedoksi antaminen ja muutoksenhakuohjeet	553
14.2.1 Tiedoksianto	553
14.2.2 Valitusosoitus ja oikaisuohje	556
14.3 Hankinta-asiakirjojen julkisuus ja liikesalaisuudet	561
14.3.1 Sovellettavat säännökset	561
14.3.2 Asianosaisten oikeus saada tietoja hankinta-asiakirjoista	563
14.3.3 Muiden kuin asianosaisten oikeus saada tietoja hankinta-asiakirjoista	565
14.3.4 Liike- ja ammattisalaisuudet sekä julkinen ja yksityinen taloudellinen etu	566
14.3.5 Salassapito- ja vaitiolovelvoitteet	570
14.3.6 Tietopyyntö ja tietojen antaminen	571
14.3.7 Muutoksenhaku tiedon saantia koskevassa asiassa	572
14.4 Hankintasopimus	574
14.5 Hankintasopimuksen muuttaminen ja irtisanominen	579
14.5.1 Taustalla oikeuskäytännön linjaukset	579
14.5.2 Uusi säännös hankintasopimuksen muuttamisesta	580
14.5.3 Mikä on olennainen, kielletty sopimusmuutos?	581
14.5.4 Sallitut sopimusmuutokset	583
14.5.5 Hankintasopimuksen irtisanominen erityistilanteissa	590

15	Hankintojen valvonta ja oikeussuojakeinot.....	593
15.1	Yleistä	593
15.2	Hankintojen valvonta	594
15.3	Hankintaoikaisu	600
15.3.1	Aluksi	600
15.3.2	Hankintaoikaisun tekeminen ja vireilletulo.....	600
15.3.3	Vaikutus markkinaoikeusvalitukseen	603
15.3.4	Muut kuin hankintalain mukaiset hankinnat	605
15.4	Markkinaoikeus.....	607
15.4.1	Yleistä	607
15.4.2	Asian vireille tulo markkinaoikeudessa ...	611
15.4.3	Menettely markkinaoikeudessa	622
15.4.4	Markkinaoikeuden määräämät seuraamukset	622
15.4.5	Oikeudenkäyntikulut	643
15.4.6	Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen	645
15.4	Vahingonkorvaus.....	647
15.5.1	Yleistä	647
15.5.2	Korvattavat vahingot.....	649
15.5.3	Muuta huomioitavaa vahingonkorvausasioissa	652
15.6	Euroopan komission valvontarooli.....	653
16	Erityisalojen hankinnat	658
16.1	Yleistä erityisalojen hankinnoista.....	658
16.1.1	Mitä erityisaloilla tarkoitetaan?	658
16.2	Soveltamisala	662
16.2.1	Hankintayksiköt.....	662
16.2.2	Yhteenvedo hankintayksiköistä ja lain soveltumisesta niihin.....	674
16.2.3	Yhteenvedo ja rajanvedo erityisalojen hankintalain ja hankintalain soveltamisalasta	676

16.3	Energiahuollon toiminnot	677
16.3.1	Katsaus energianhuollon toimintoihin ...	677
16.3.2	Kaasun ja lämmön verkkotoiminta	677
16.3.3	Lain soveltamisalaan kuuluvat sähkön toiminnot.....	679
16.3.4	Polttoturpeen etsiminen ja nostaminen...	680
16.3.5	Soveltamisalan ulkopuolella olevat energiahuollon toiminnot	680
16.4	Vesihuolto	685
16.4.1	Lain soveltamisalaan kuuluva vesihuolto	685
16.4.2	Vesihuoltotoimintaa koskevat rajoitukset soveltamisalaan	688
16.5	Eräät liikenteen palvelut	689
16.5.1	Liikenteen palveluja koskevasta säätelystä.....	689
16.6	Postipalvelut.....	697
16.7	Suoraan kilpailulle avoimet toiminnot	698
16.8	Sekamuotoiset sopimukset ja useita toimintoja koskevat hankintasopimukset ...	702
16.8.1	Sekamuotoiset sopimukset	702
16.8.2	Useita toimintoja koskevat hankintasopimukset	702
16.9	Kynnysarvot ja sopimuksen ennakoidun arvon laskeminen	706
16.9.1	Kynnysarvot erityisaloilla	706
16.9.2	Ennakoidun arvon laskeminen	710
16.9.3	Poikkeukset erityisalojen hankintalain soveltamisalasta	711
16.9.4	Sidosyksikköhankintoja ja hankinta- yksiköiden välistä yhteistyötä koskevat säännökset	716
16.10	Hankintamenettelyt	726
16.10.1	Yleistä erityisalojen hankinta- menettelyistä.....	726
16.10.2	Erityisalojen hankintamenettelyt.....	727

16.11	Määräajat ja hankinnoista ilmoittaminen sekä tietojen vaihto.....	736
16.11.1	Hankintamenettelyä koskevat määräajat	736
16.11.2	Velvollisuus ilmoittaa hankinnoista ja ilmoitusmenettely	739
16.11.3	Tietojenvaihto	743
16.12	Hankinnan valmistelu, tarjouspyyntö ja hankinnan kohteen kuvaus	743
16.13	Ehdokkaiden ja tarjoajien sekä tarjouksen valinta	746
16.13.1	Ehdokkaiden ja tarjoajien valinta	746
16.13.2	Tarjouksen valinta.....	749
16.14	Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja sekä käyttöoikeussopimuksia koskevat säännökset	751
16.14.1	Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluita koskevat säännökset...	751
16.14.2	Käyttöoikeussopimukset	752
16.15	Hankintaa koskevat päätökset sekä hankintasopimus	752
16.16	Hankintojen valvontaa ja oikeussuojaa koskevat säännökset	755
	Asiasanahakemisto	757