

Saila Eskola – Eeva Kiviniemi –
Tarja Krakau – Erkko 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

JOHDANTO

Julkisten hankintojen arvo

Julkisten hankintojen lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä kilpailua lisäämällä sekä avata julkisten hankintojen sisämarkkinat kaikille eurooppalaisille yrityksille. Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan Euroopan unionin sisämarkkinoista. Euroopan komission tilastolähteiden mukaan julkisten hankintojen kokonaisarvo Euroopassa oli esimerkiksi vuonna 2013 yli 1 700 miljardia euroa ja julkisten hankintojen suhteellinen osuus eri EU-maiden bruttokansantuotteesta vaihteli 6–25 prosentin välillä. Suomessa julkisen sektorin ulkoisten hankintojen kokonaisarvo oli samaan aikaan noin 34 miljardia euroa (noin 18 prosenttia bruttokansantuotteesta), josta yli puolet (noin 20 miljardia euroa) kuuluu julkisten hankintojen lainsäädännön soveltamisalaan.

Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus

Suomen kansallinen julkisten hankintojen lainsäädäntö uudistettiin lähes kokonaisuudessaan vuoden 2017 alussa, kun uudet lait, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki) (1397/2016) ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (erityisalojen hankintalaki) (1398/2016), tulivat voimaan. Uudella hankintalainsäädännöllä saatettiin kansallisesti voimaan EU:n uudet hankintadirektiivit ja otettiin lisäksi huomioon sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että kansallisten tuomioistuinten julkisia hankintoja koskevaa oikeuskäytäntöä sekä erityisesti kansalliset tarpeet yksinkertaistaa hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen kilpailuttamista. Merkittävin kansallinen uudistus oli kansallisia hankintoja koskevien menettelyjen huomattava yksinkertaistaminen ja luopuminen näiden hankintojen osalta kokonaan yksityiskohtaisesti säännellyistä hankintamenettelyistä.

Uusi hankintalainsäädäntö kumosi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007), sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annetun lain (698/2011), vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) sekä julkisista hankinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (614/2007).

Puolustussektorin hankintoihin sovelletaan jatkossakin lakia puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), joka perustuu parlamentin ja neuvoston direktiiviin puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2009/81/EY). Puolustussektorin hankintoja ei käsitellä tässä kirjassa.

Hankintadirektiivit

Uudella kansallisella hankintalainsäädännöllä saatettiin voimaan vuonna 2014 annetut EU:n hankintadirektiivit, joita ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (ns. käyttöoikeusdirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (ns. hankintadirektiivi) ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (ns. erityisalojen hankintadirektiivi). Uusi hankintalainsäädäntö sisältää myös oikeussuojakeinoja koskevat säännökset, joilla saatetaan kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY (ns. oikeussuojadirektiivi).

Kirjan rakenne

Tässä kirjassa on tarkasteltu uutta hankintalainsäädäntöä mahdollisimman käytännönläheisesti ottaen huomioon sekä hankintayksiköiden että julkisiin hankintoihin osallistuvien yritysten näkökulmat. Kirjassa on käyty seikkaperäisesti läpi hankintalainsäädännön sisältö puolustus- ja turvallisuushankintoja lukuun ottamatta. Kirjan rakenne seuraa pääosin hankintalain rakennetta ja hankintaprosessin kulkua.

Kirjan luvussa 1 esitellään julkisten hankintojen lainsäädännön taustalla olevat yleiset periaatteet ja hankintalain tavoitteet. Yleisillä periaatteilla on keskeinen merkitys hankintalainsäädännön käytännön soveltamisessa, sillä yksityiskohtaisuudestaan huolimatta useiden han-

kintasäännösten tulkinta on saanut sisältönsä vasta EU-tuomioistuimen tai kansallisten tuomioistuinten tulkitsessa niitä yleisten hankintaperiaatteiden valossa. Luvussa 1 käytään läpi myös keskeiset kysymykset julkisen hankinnan käsitteestä sekä erityyppisten hankintayksiköiden määritelmistä.

Kirjan luvussa 2 käydään läpi hankintalainsäädännön soveltamisen kannalta keskeiset kysymykset lain soveltamisalasta ja sen rajauksista. Luku sisältää hankintalain soveltamisalan kannalta mielenkiintoisten säännösten, kuten hankintayksikön sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja koskevan säännöksen muutokset sekä sääntelyn tarkastelua muun muassa oikeuskäytännön kannalta. Luvussa käsitellään myös hankintamahdollisuuksia toiselta hankintayksiköltä.

Kirjan luvussa 3 tarkastellaan yhteishankintayksiköiden määrittelyä, hankintoja yhteishankintayksiköiltä sekä muita hankintayhteistyön muotoja. Hankintayhteistyötä käsittelevässä osiossa käsitellään yhteistyön erilaisia toteuttamistapoja riippuen siitä, miten laajakantoisesta yhteistyöstä on kysymys.

Kirjan luku 4 sisältää kynnysarvoja koskevien säännösten tulkintaan sekä hankinnan ennakoidun arvon laskentaan liittyviä ohjeita. Luvussa 5 on esitelty hankintamenettelyt. Luvussa on yksityiskohtaisesti käsitelty muun muassa kansallista ilmoitusmenettelyä ja EU-hankinnoissa sovellettavaa kilpailullista neuvottelumenettelyä sekä uutta innovaatiokumppanuutta. Luku sisältää havainnollisen esityksen eri hankintamenettelyjen sisällöstä, niiden eroista sekä soveltuvuudesta erityyppisiin hankintoihin. Luvussa 6 on käyty läpi hankintalamenettelyihin liittyvät määräajat ja niiden laskeminen sekä luvussa 7 hankinnoista ilmoittaminen. Luku 8 sisältää sähköiseen tietojenvaihtoon liittyvän sääntelyn tarkastelun.

Kirjan luvussa 9 tarkastellaan hankinnan valmistelua, tarjouspyynnön laatimista ja tarjouspyynnön sisällölle laissa ja oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia. Tarjouspyyntö on koko hankintamenettelyn kannalta tärkein asiakirja, jonka laadinnassa on oltava erittäin huolellinen. Luku sisältää myös käytännönläheisen muistilistan niistä asioista, joita yritysten tulee ottaa huomioon tehdessään tarjousta julkisten hankintojen lainsäädännön mukaisessa tarjouskilpailussa.

Kirjan luvussa 10 käsitellään niitä hankintamenettelyn vaiheita, jotka seuraavat tarjousten vastaanottamista hankintayksikössä. Luvussa käydään yksityiskohtaisesti läpi tarjoajien soveltuvuuden tarkistamiseen, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointiin ja tarjousten vertailuun liittyvä hankintalainsäädännön sisältö ja oikeuskäytäntöä. Luvun sisällössä on otettu huomioon oikeuskäytännössä korostettu ja hankintalaissa ilmenevä hankintamenettelyn vaiheittaisuus.

Luvussa 11 on käyty läpi uudessa hankintalaissa hyvin kevyesti säännellyt kansalliset hankintamenettelyt. Käytännössä hankintalaki jättää hankintayksiköille kansallisissa hankinnoissa hyvin vapaat kädet valita haluamansa menettely, jonka on kuitenkin täytettävä avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Luvussa 12 on vastaavasti käyty läpi sosiaali- ja terveystalouden sekä muiden erityisten palveluhankintojen kilpailuttaminen. Luvussa 13 on tarkasteltu käyttöoikeussopimusten eli konsessioiden kilpailuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Käyttöoikeussopimusten osalta uusi hankintalaki sisältää aikaisempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Kirjan luku 14 sisältää hankintapäätöksen perustelemiselle hankintalaissa ja oikeuskäytännössä asetettujen edellytysten tarkastelun. Lisäksi luvussa käsitellään hankinta-asiakirjojen julkisuuteen sekä yritysten liikesalaisuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä annetaan lyhyesti ohjeita hankintasopimuksen laadintaan. Luvussa käsitellään myös uusia hankintasopimuksen muuttamista koskevia säännöksiä.

Kirjan luvussa 15 esitellään uusi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi annettu hankintojen valvonta ja käydään läpi julkisissa hankinnoissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot, joita ovat hankintayksikön hankintaoikaisu, markkinaoikeudelle tehtävä valitus, komissiolle tehtävä kantelu sekä yleisessä alioikeudessa nostettava vahingonkorvauskanne.

Kirjan luvussa 16 käydään läpi erityisalojen hankintalain soveltamisala ja ne säännökset, joiden osalta erityisalojen hankintalaki eroaa yleisestä hankintalaista. Erityisalojen hankintalaki soveltuu EU-kynysarvot ylittäviin eräiden vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen alalla toimivien hankintayksiköiden hankintoihin.